SafeBorders



La dimensione transnazionale nel contrasto alla tratta di minori

Manuale su criticità e buone pratiche

La dimensione transnazionale nel contrasto alla tratta di minori

Manuale su criticità e buone pratiche

Questo manuale offre una panoramica strutturata e comparativa delle principali sfide e delle buone pratiche individuate nel contrasto alla tratta di minori nei Paesi partner. Esso sintetizza i risultati emersi dalle attività di mappatura e analisi del contesto, dalla revisione dei quadri giuridici e istituzionali e da un ampio processo di consultazione degli stakeholder, esaminando modelli di tratta, rotte, vulnerabilità delle vittime e modelli organizzativi, nonché i sistemi nazionali in otto Stati membri dell'Unione europea.

Organizzato attorno ai quattro pilastri – prevenzione, identificazione, protezione, perseguimento e rafforzamento della cooperazione – il manuale mette in luce lacune comuni, pratiche promettenti e strumenti operativi, offrendo al contempo raccomandazioni basate su evidenze per rafforzare le competenze delle autorità giudiziarie, la risposta degli operatori in prima linea e la cooperazione transnazionale.

Sviluppato nell'ambito del progetto SafeBorders, cofinanziato dall'Unione europea, il manuale si configura come uno strumento di riferimento strategico a supporto di un'azione coordinata e multi-attore nel contrasto alla tratta di minori.

Autrice: Delyana Doseva

Contributi di: Bozhidara Tsvetilova, Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Sofie Relander, Jenna Kenttälä, Angeliki Serafeim, Irene Molioti, Eva Gashi, Dr. Maria Papathanasiou, Martha-Maria Karioti, Luciano Cortese, Marilena Ioannidou, Safae Sekkat, Marta Karol, Vânia Sampaio, Pedro Liberado, Friederike Savatier, Sofia Almeida, Marco Carvalho, Gina-Maria Stoian, Corina Panaite, Marian Bojoaga, Alexandra Mituca

Revisore: Dimitar Markov

Quest'opera è distribuita con licenza *Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 4.0 Internazionale*.

Co-funded by the European Union

Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono esserne ritenute responsabili.

ISBN: 978-954-477-563-6

Foto di copertina: Vecteezy

Pubblicato da: Center for the Study of Democracy, 2026.

Indice

Abbreviazioni **5**

PARTE I FINALITÀ, SCOPO E METODOLOGIA **6**

Introduzione 6

Nota metodologica 7

PARTE II QUADRO DI RIFERIMENTO TEMATICO **9**

Comprendere il fenomeno della tratta di persone di minore età in Europa 9

1. Tipologie e meccanismi della tratta 9
2. Rotte della tratta e mobilità 16
3. Attori e modelli organizzativi 17
4. Profili e vulnerabilità delle vittime 18
5. Grecia, Italia e Portogallo a confronto: il rapporto tra tratta e flussi migratori 20

Il quadro giuridico e istituzionale: tendenze comuni 22

1. Belgio 22
2. Bulgaria 23
3. Finlandia 25
4. Grecia 27
5. Italia 28
6. Polonia 29
7. Portogallo 30
8. Romania 31

PARTE III MODULI PRATICI **33**

Le quattro P dell'azione anti-tratta 33

Principi di un processo di identificazione delle vittime attento alle esigenze delle persone di minore età 35

Modulo 1 Prevenzione 38

1. Quadro normativo 38
2. Criticità e pratiche efficaci 41
3. Raccomandazioni 43
4. Strumenti pratici 44

Modulo 2 Identificazione 46

1. Quadro normativo 46
2. Criticità e pratiche efficaci 49
3. Raccomandazioni 52
4. Strumenti pratici 53

Modulo 3 Protezione 55

1. Quadro normativo 55
2. Criticità e pratiche efficaci 56

3. Raccomandazioni 59
4. Strumenti pratici 61
Modulo 4 Procedimenti penali 62
1. Quadro normativo 62
2. Criticità e pratiche efficaci 63
3. Raccomandazioni 66
4. Strumenti pratici 68
Modulo 5 Rapporti di partenariato 69
1. Quadro normativo 69
2. Criticità e pratiche efficaci 72
3. Raccomandazioni 75
4. Strumenti pratici 76
ALLEGATO I: BIBLIOGRAFIA SPECIFICA PER PAESE 77

Abbreviazioni

CEPOL	Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto
CIG	Commissione per la cittadinanza e l'uguaglianza di genere (Portogallo)
e-CODEX	Sistema informatizzato per lo scambio elettronico transfrontaliero di dati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale
ECRIS	Sistema informativo del casellario europeo
EUAA	Agenzia dell'Unione europea per l'asilo
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
ELA	Autorità europea del lavoro
EMPACT	*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*
Eurojust	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
HEUNI	*European Institute for Crime Prevention and Control*, affiliato alle Nazioni Unite
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
JIT	Joint Investigation Teams
Interpol	Organizzazione internazionale della polizia criminale
ONG	Organizzazione non-governativa
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OTSH	Osservatorio sulla tratta di esseri umani (Portogallo)
SIS	Sistema d'informazione Schengen
UE	Unione europea
UN	Nazioni Unite
UNDOC	Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

PARTE I FINALITÀ, SCOPO E METODOLOGIA

Introduzione

Il presente manuale è stato sviluppato nell'ambito del progetto **Strengthening Judicial Expertise and Frontline Support to Combat Child Trafficking (SafeBorders)**.

SafeBorders punta ad affrontare il fenomeno della tratta di persone di minore età migliorando le competenze delle autorità giudiziarie e del personale che opera in prima linea. Il progetto è incentrato sul processo di individuazione dei rischi e delle vulnerabilità attraverso una mappatura degli attori che si occupano delle azioni di tutela e reinserimento nel tessuto sociale, l'analisi dei quadri giuridici e procedurali e il rafforzamento della cooperazione internazionale al fine di individuare le reti criminali. L'iniziativa prevede dei corsi mirati per le autorità e chi opera in prima linea, lo sviluppo di uno strumento basato sull'IA in grado di riconoscere le dinamiche della tratta e si conclude con una campagna di sensibilizzazione volta a sostenere interventi di prevenzione e contrasto.

Il progetto è portato avanti da un partenariato composto da organizzazioni provenienti da otto Paesi dell'Unione europea: il Centre for European Constitutional Law (CECL, Grecia), coordinatore del progetto, il Ministero per le migrazioni e le politiche di asilo della Repubblica ellenica (MoMA, Grecia), CESIE Ente Del Terzo Settore (CESIE, Italia), il Center for the Study of Democracy (CSD, Bulgaria), Missing Children Europe (MCE, Belgio), Asociatia Pentru Dezvoltarea Practicilor Alternative de Reintegrare si Educatie (ADPARE, Romania), Fundacja Vela Organizacja Humanitarna na Rzecz Ochrony i Edukacji (VELA, Polonia), Qualify Just – IT Solutions and Consulting SA (IPS_Innovative Prison Systems) (IPS).

Il manuale è progettato per un'ampia comunità di professioniste e professionisti che si occupano quotidianamente del fenomeno della tratta delle persone di minore età – autorità inquirenti, giudici, forze dell'ordine, assistenti sociali, soggetti che operano nel campo tutela dei minori e personale che lavora in prima linea. L'obiettivo del documento è di natura puramente pratica: fornire delle indicazioni puntuali e basate su dati concreti in merito ai pilastri su cui si fondano le risposte anti-tratta – prevenzione, identificazione precoce, tutela e assistenza alle vittime, azione penale efficace e rapporti di partenariato.

L'ambizione principale del manuale è quella di dare coesione in un ambito spesso ritenuto complesso e frammentato. Il testo riepiloga le principali normative vigenti a livello internazionale ed europeo e le associa a casi di studio raccolti in otto Stati membri dell'Unione europea (Belgio, Bulgaria, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo e Romania). Le indicazioni nazionali, tratte dall'attività di mappatura, dalle interviste con persone esperte e valutazioni pratiche, fanno luce sulle modalità di funzionamento del sistema, sulle lacune e sui vantaggi dati dalla collaborazione.

Da un punto di vista operativo, il manuale raccoglie gli strumenti in uso in vari settori e Paesi, li organizza per temi e li presenta in un formato chiaro e accessibile. Questo approccio aiuta ad evitare ripetizioni, evidenziare le lacune e aiutare le professioniste e i professionisti a individuare gli strumenti più utili da adoperare a seconda dei casi al fine di elaborare una risposta più coerente, tempestiva e incentrata sulle esigenze delle persone di minore età.

Nota metodologica

Il manuale si basa su un insieme di spunti compositi tratti da un lavoro di mappatura, ricerca qualitativa e analisi comparativa condotto in otto Paesi dell'Unione Europea (Belgio, Bulgaria, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo e Romania). L'obiettivo è quello di comprendere le misure adottate al fine di combattere la tratta ai danni di persone di minore età, individuare le criticità e gli approcci più promettenti.

A livello nazionale la ricerca è stata condotta in due fasi e ha permesso di produrre otto rapporti nazionali. In una prima fase le organizzazioni partner hanno portato avanti una ricerca bibliografica, incentrata su studi e documenti redatti tra il 2018 e il 2025, al fine di produrre un'analisi del panorama istituzionale di ciascun Paese. Grazie a tale lavoro è stato possibile individuare gli attori chiave coinvolti nelle attività anti-tratta, la revisione dei quadri giuridici e procedurali che regolano la prevenzione, l'identificazione delle vittime, la protezione, l'azione penale e l'istituzione di partenariati. Allo stesso tempo, l'analisi tiene conto dei vari fattori socioeconomici che espongono le persone di minore età alla tratta.

La seconda fase della ricerca si basava su un'attività di raccolta dei dati qualitativi a cui hanno contribuito 28 gruppi di discussione composti da professioniste e professionisti, provenienti da diversi settori e con esperienze differenti. Grazie alle discussioni è stato possibile confrontare i quadri di riferimento mappati e le loro applicazioni pratiche, individuare le sfide pratiche, i problemi di coordinamento, i limiti degli strumenti esistenti e studiare il modo in cui i casi vengono gestiti in realtà. Inoltre, Sono state condotte 112 interviste individuali con persone esperte al fine di procedere a un'esplorazione più candida e dettagliata di temi sensibili e individuare i margini di miglioramento.

Sulla base di queste informazioni è stata poi elaborata un'analisi comparativa volta a individuare le sfide comuni e le prassi più promettenti negli otto Paesi partner del progetto. Le informazioni relative ai singoli Paesi presentate nel manuale si basano sui risultati dei rapporti nazionali, consultabili pubblicamente e riportati nell'Appendice I: Bibliografia per Paese.

La seconda parte del documento fornisce una panoramica delle principali tendenze legate al fenomeno della tratta di persone di minore età presenti negli otto Paesi partner nel periodo 2018–2025. I rapporti nazionali, infatti, consentono di individuare le forme più comuni di sfruttamento relative alla tratta di minori, le modalità organizzative, le principali vulnerabilità e i fattori socioeconomici che espongono le persone di minore età alla vittimizzazione. Inoltre, il manuale pone l'accento sulle principali tendenze presenti a livello nazionale al fine di mostrare il legame tra i fattori contestuali e i relativi rischi.

Nel testo sono riportati anche i quadri di riferimento giuridici e istituzionali volti a contrastare la tratta di esseri umani nei Paesi partner al fine di descrivere in che modo i sistemi nazionali sono strutturati, individuare i soggetti chiave coinvolti e illustrare ruoli e responsabilità.

Allo scopo di rendere questa analisi più puntuale e accessibile a chi opera nel settore le organizzazioni partner hanno deciso adoperare un approccio tematico. Il testo prende in esame i risultati ottenuti nelle aree chiave delle azioni anti-tratta (prevenzione, identificazione delle vittime, protezione, azione penale e rapporti di partenariato). Il manuale formula raccomandazioni volte a individuare le lacune, potenziare le pratiche esistenti e sostenere delle risposte più coerenti, attente alle esigenze delle persone di minore età.

Allo stesso tempo, il manuale sfrutta gli strumenti pratici in uso in otto Paesi partner, organizzandoli per funzione o fase di intervento. La scelta di raccogliere questi strumenti in un formato accessibile e adatto all'utente è volta a ridurre la frammentazione, sostenere processi decisionali consapevoli e semplificare il processo di individuazione dello strumento più adatto.

Il testo si conclude con un'appendice contenente una bibliografia dettagliata per ciascun Paese partner all'interno della quale sono riportati i testi citati nel rapporto, suddivisi per tipologia di documento. Benché molte fonti siano disponibili solo nelle lingue dei rispettivi Paesi, la struttura della presentazione consente a chi legge di approfondire ciascun contesto. Tutti questi elementi fanno sì che il manuale trasformi spunti complessi in linee guida chiare e pratiche volte a sostenere chi opera in prima linea nelle azioni volte a prevenire la tratta, identificare e proteggere le vittime, rafforzare l'azione penale, garantire la centralità della tutela e del benessere delle persone di minore età.

PARTE II QUADRO DI RIFERIMENTO TEMATICO

Comprendere il fenomeno della tratta di persone di minore età in Europa

La tratta di persone di minore età in Europa non è un fenomeno uniforme. Tuttavia, a dispetto delle differenze socioeconomiche e delle competenze delle istituzioni, è possibile riconoscere punti deboli, logiche di reclutamento e prassi criminali simili a livello internazionale. Ciò che tende a variare è la posizione di ciascun Paese nell'ambito della tratta. Possiamo distinguere, infatti, tra Paesi di origine, di transito o di destinazione, benché molti svolgano tutte e tre queste funzioni allo stesso tempo. È importante analizzare la capacità dei sistemi nazionali di riconoscere tali elementi ed elaborare delle azioni di risposta volte a identificare, proteggere e sostenere le persone di minore età vittime della tratta in maniera efficace e tempestiva.

Grazie all'attività di ricerca è stato possibile individuare le lacune che caratterizzano il processo di raccolta dei dati. In alcuni casi i dati non confluiscono in un unico database integrato, ma sono raccolti da enti diversi, utilizzando categorie statistiche e meccanismi di decodificazione divergenti (come capita in **Belgio**). Altri Paesi mettono assieme i dati relativi alle vittime sia presunte che accertate (come avviene in **Grecia, Portogallo e Italia**), mentre altri ancora registrano solo quelle accertate (**Bulgaria, Finlandia, Polonia**). In **Romania**, i dati si riferiscono anche alle persone di minore età vittime di pedopornografia. Inoltre, è stato fatto notare che i Paesi partner del progetto prendono come riferimento dei periodi di tempo diversi, ciò limita le possibilità di operare un confronto coerente.

Un'altra importante considerazione da fare è legata al fatto che le conclusioni riportate nel manuale riguardo alle tipologie, ai meccanismi e ai profili delle persone vittime di tratta si basano sulle osservazioni sul campo. Poiché nella fase di ricerca sono state coinvolte persone che operano in settori diversi, le indicazioni fanno inevitabilmente riferimento a tipologie di vittime differenti. I soggetti che operano in ambito giudiziario (quali autorità inquirenti e giudici), infatti, tendono a parlare di vittime identificate formalmente, mentre chi opera in prima linea (come, ad esempio, le e gli assistenti sociali che lavorano nelle case-famiglia o le forze dell'ordine) spesso si occupano presunte vittime. Per questa ragione, il manuale evita di citare numeri precisi e si concentra, invece, sulle tendenze presenti nelle varie realtà sociali presentate, tenendo conto sia dei casi sospetti che di quelli accertati[1].

1. Tipologie e meccanismi della tratta

Forme di sfruttamento

I dati evidenziano quattro principali forme di sfruttamento: **sfruttamento sessuale, sfruttamento lavorativo, attività criminali e accattonaggio forzati**. Tali forme di sfruttamento sono presenti in tutti i contesti nazionali, sebbene le logiche ad esse sottese – marginalizzazione economica, disuguaglianze strutturali, dinamiche migratorie e innovazioni digitali – siano profondamente differenti.

Lo **sfruttamento sessuale** rimane la forma più diffusa di sfruttamento nei Paesi partner, benché la visibilità e i dati sul fenomeno possano variare. **Romania** e **Bulgaria** presentano dei meccanismi consolidati: in entrambi i Paesi le vittime sono costituite per lo più da ragazze adolescenti, che fini-

1 I rapporti nazionali contengono tutti i dati a disposizione sui rispettivi Paesi.

scono nel circuito di sfruttamento interno e internazionale. L'adescamento si basa sulla manipolazione – coercizione romantica, false promesse o il metodo del "loverboy"[2], particolarmente diffuso in **Romania**, e sempre più comune anche in **Bulgaria** and **Italia**.

Romania – Caso di sfruttamento sessuale (2025)

Questo caso di sfruttamento vede protagoniste due donne adulte e una persona di minore età nazionalità rumena. I fatti si sono svolti tra il 2011 e il 2020 in Romania, Germania e Italia. Il perpetratore si è servito del metodo del "loverboy", approfittando dei problemi economici e del basso livello di istruzione delle vittime ed esercitando il proprio controllo ricorrendo a violenza, minacce, ricatti e limitazioni agli spostamenti.

Le vittime sono state inserite nel circuito della tratta interna e anche internazionale (Ungheria e Austria). Sono state identificate dalle forze dell'ordine nel corso di un'indagine e riconosciute formalmente come vittime di tratta. L'identificazione delle vittime non è stata semplice perché l'imputato si serviva di altre attività per mascherare la tratta e lo sfruttamento della persona di minore età e delle altre due vittime. Sono state segnalate alle autorità competenti e hanno ricevuto assistenza psicologica e un sostegno economico, tra cui servizi di tutela per la persona di minore età.

Nel maggio del 2025 l'imputato è stato condannato a sette anni di reclusione e a una restrizione aggiuntiva dei diritti civili. Inoltre, ha dovuto risarcire a ciascuna vittima una somma pari a €25.000 per danni morali.

Il caso evidenzia l'efficacia dei meccanismi di sostegno, ma anche la difficoltà di identificare le vittime quando si utilizzano degli stratagemmi per mascherare lo sfruttamento.

In **Grecia**, la percentuale di persone di minore età migranti e autoctone vittime di sfruttamento sessuale è relativamente bassa, mentre sono più diffusi l'accattonaggio forzato e lo sfruttamento lavorativo.

In **Italia**, la fascia della popolazione più esposta al rischio di sfruttamento è costituita da persone di minore età non accompagnate che arrivano nel Paese percorrendo la rotta del Mediterraneo centrale e che provengono, soprattutto, dall'Asia Sud-occidentale, dal Nord Africa e dall'Africa Subsahariana, vittime di sfruttamento sessuale durante il viaggio o dopo l'arrivo in Italia. In **Belgio**, lo sfruttamento sessuale rimane una delle forme più diffuse tra i casi di tratta che coinvolgono persone di minore età, benché il profilo delle vittime sia cambiato nel corso del tempo. Se tra il 2018 e il 2019 la maggior parte delle vittime proveniva da Nigeria e Vietnam, di recente sembra che le ragazze belghe (sia nelle Fiandre che in Vallonia) e i ragazzi di origine afghana siano i soggetti maggiormente coinvolti. In **Polonia**, lo sfruttamento sessuale riguarda persone di minore età sia polacche sia di origine straniera (anche persone di etnia rom), mentre in **Portogallo** – benché siano pochi i casi di sfruttamento sessuale denunciati – si osservano alcuni problemi relativi alla tratta legata alle adozioni illegali.

Un'altra tendenza che ritroviamo in numerosi Paesi consiste nella **crescente diffusione dello sfruttamento sessuale online**. In **Romania** si registra un aumento significativo dei casi di adescamento e

2 Nonostante il partenariato sia consapevole del fatto che il termine "loverboy" è impreciso e poco appropriato, esso rimane particolarmente diffuso e utilizzato dalle autorità giudiziarie. Il termine viene, dunque, adoperato nel presente manuale per ragioni di chiarezza e coerenza rispetto alle fonti ufficiali.

di pedopornografia, uno schema che rintracciamo anche in **Polonia**, dove il 26% delle persone adolescenti dichiara di aver subito degli abusi o dei tentativi di estorsione online. In **Bulgaria** si moltiplicano i casi di adescamento online attraverso i social media e le app di messaggistica crittografate. In **Belgio**, l'industria del sesso si è spostata online, soprattutto a seguito della pandemia di COVID-19. È possibile, inoltre, individuare un rapporto diretto tra l'adescamento online e i casi di minori scomparsi. Di solito, infatti, l'adescatore convince la vittima o la manipola fino a spingerla a scappare di casa, promettendole un rapporto di fiducia o una relazione sentimentale. In **Finlandia** è aumentato il numero di casi che vedono protagoniste persone di minore età che vengono sfruttate sessualmente dopo essere state manipolate psicologicamente online. In tutti i Paesi, la pandemia di COVID-19 ha determinato un'intensificazione di questi fenomeni poiché le restrizioni di movimento imposte hanno spinto i trafficanti a spostarsi verso gli spazi digitali.

Ritroviamo lo **sfruttamento lavorativo** in tutti gli otto Paesi partner, benché il fenomeno non abbia ovunque la stessa visibilità.

In **Polonia** si rileva un aumento strutturale dello sfruttamento lavorativo. Le persone di minore età sono impiegate nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e dei lavori domestici. Gli individui provenienti da Ucraina, Bielorussia, Romania, Vietnam e Filippine sono particolarmente esposti. In **Portogallo** lo sfruttamento minorile costituisce un problema molto grave, soprattutto tra le persone minorenni di origine africana, sudamericana e provenienti dall'Asia meridionale che arrivano con documenti falsi oppure attraverso canali illegali. L'**Italia** registra un alto tasso di sfruttamento delle persone migranti di minore età nei settori dell'agricoltura, dell'ospitalità alberghiera e dell'economia informale. Tale sfruttamento è spesso facilitato dalla criminalità organizzata.

In **Finlandia** e in **Belgio** sono pochi i casi di sfruttamento minorile accertati. In **Finlandia**, ad esempio, alcune persone di minore età affrontano rischi legati alla schiavitù domestica e allo sfruttamento nelle aziende di famiglia. Inoltre, le persone rifugiate e richiedenti asilo in cerca di un'occupazione possono essere prese di mira da datori di lavoro senza scrupoli. In **Belgio** lo scarso numero di casi riflette i cambiamenti o le difficoltà legate all'individuazione delle vittime e non è di certo sintomo di una bassa incidenza del fenomeno. Le persone di minore età operano in settori quali l'assistenza domiciliare, l'industria della bellezza e della cosmetica e l'ospitalità alberghiera, spesso lavorando in nero per contribuire al proprio vitto o ripagare dei debiti. L'ispettorato del lavoro ricorda che chi sfrutta la manodopera sta adattando le prassi adoperate per evitare di essere scoperto e ciò fa sì che i casi siano più complessi da individuare.

In **Bulgaria** e in **Romania** le denunce relative ai casi di sfruttamento lavorativo sono in aumento. In **Romania** le persone di minore età lavorano nei pascoli, mentre in **Bulgaria** i ragazzi tendono ad essere sfruttati in settori quali l'agricoltura, l'edilizia e l'industria manifatturiera.

In **Grecia** i casi di sfruttamento lavorativo sono aumentati nel corso del 2024, benché l'accattonaggio forzato rimanga la forma di sfruttamento minorile più diffusa.

Tutti i rapporti evidenziano che **lo sfruttamento lavorativo tende ad essere poco monitorato**, in particolare nei Paesi in cui mancano dei meccanismi di segnalazione ben congegnati (**Portogallo**, **Polonia**), in cui ci si affida alle forze dell'ordine per il riconoscimento formale (**Portogallo**) oppure dove le aree rurali sono difficilmente raggiungibili (**Bulgaria, Romania**).

Polonia – Caso di accattonaggio forzato (2024)

TTra i mesi di aprile e novembre 2023, due persone di età compresa tra i 12 e i 14 anni sono state costrette dal loro padre a chiedere l'elemosina a Tarnów. L'accusato ha fatto leva sulla propria autorità paterna per sequestrare le somme di denaro raccolte dai figli e utilizzarle per acquistare dell'alcol.

L'intervento delle autorità ha permesso di sottrarre i minori al controllo paterno e di avviare un'indagine. Il pubblico ministero ha accusato il padre di tratta di esseri umani ai sensi della legge polacca, riconoscendo nell'accattonaggio forzato una forma di tratta, benché il reato non fosse riconducibile a un movimento migratorio. A novembre 2024, il tribunale di Tarnów ha condannato l'uomo a poco più di un anno di reclusione, una pena ritenuta troppo lieve.

Il caso pone in risalto i problemi relativi all'identificazione delle persone di minore età vittime di tratta all'interno delle loro famiglie. L'accattonaggio forzato, infatti, viene spesso trattato come un reato minore, e bisognerebbe, infatti, riconoscere e emettere delle condanne proporzionate per la tratta di persone di minore età a livello interno.

L'accattonaggio forzato è un fenomeno particolarmente presenti in **Bulgaria, Romania, Polonia**, **Grecia** e **Portogallo**. I casi di accattonaggio spesso avvengono all'interno del nucleo familiare, poiché sono i genitori o i familiari a sfruttare direttamente le persone di minore età. In **Bulgaria**, gruppi organizzati usano le persone di minore età di etnia rom per l'accattonaggio e per compiere dei piccoli crimini nelle città dell'Europa occidentale, un fenomeno che esiste da decenni. In **Romania** l'accattonaggio forzato costituisce una delle forme di sfruttamento minorile meno riconosciute. In **Polonia**, le persone di minore età appartenenti a minoranze etniche o di etnia rom sono spesso coinvolte nella tratta finalizzata all'accattonaggio forzato. Le ONG **greche** che operano ad Atene e Salonicco hanno osservato la stagionalità del fenomeno che si concentra, in particolare, nelle aree turistiche. Hanno osservato delle differenze nei comportamenti degli sfruttatori, che operano con maggiore facilità ad Atene, per via di un più basso livello di rischio percepito. In **Portogallo** si parla di un numero consistente di ragazzi vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo e all'accattonaggio forzato. Queste forme di sfruttamento sono più diffuse nei luoghi in cui le persone di minore età sono inserite nelle economie informali, in comunità socialmente escluse o in famiglie in cui tali pratiche costituiscono la norma. In **Belgio** l'accattonaggio forzato compare meno di frequente nelle statistiche, soprattutto per via del fatto che le vittime spesso appartengono a comunità nomadi e si spostano da una città all'altra, di rado, dunque, possono essere identificate come tali.

Tra le **attività criminali forzate** ricordiamo il furto, il taccheggio e il borseggio. In **Belgio**, i centri che offrono assistenza alle vittime individuano nelle attività criminali forzate una delle principali forme di sfruttamento lavorativo, eppure secondo le autorità tali casi tendono ad emergere solo nel corso delle indagini. Per questa ragione, molti reati passano sotto traccia. Le vittime sono sempre più giovani e legate a bande criminali di origine maghrebina[3]. In **Grecia** le persone di minore età sono sfruttate per commettere piccoli crimini (ad esempio, furti, crimini di poco conto) o reati più gravi (traffico di droga, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) e quasi mai sono collegati tempestivamente alla tratta. In **Finlandia**, le attività criminali forzate che coinvolgono persone di

3 Termine utilizzato per designare i Paesi dell'Africa settentrionale: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Mauritania.

minore età sono collegate al traffico di droga, furti ed estorsioni, spesso a causa di intimidazioni, ricatti o modalità di restituzione di un debito commesse da persone con meno di 15 anni che non possono essere perseguite. In **Finlandia** le persone di minore età che sfuggono al controllo dei servizi sociali e dei centri di accoglienza rischiano di essere sfruttate sessualmente e di essere reclutate per svolgere attività criminali in cambio di denaro, vitto e alloggio. Le persone giovani con problemi di dipendenza sono alle volte spinte a commettere reati o costrette dalle organizzazioni criminali a ripagare i debiti contratti per acquistare sostanze stupefacenti. In alcune aree dell'**Italia**, i minori stranieri non accompagnati sono reclutati nello spaccio. In **Romania** le attività criminali forzate stanno acquisendo una sempre maggiore diffusione e sono legate all'accattonaggio. In **Polonia** i casi di persone di minore età utilizzate per commettere piccoli reati indicano un'evoluzione del sistema di sfruttamento.

Tale sfruttamento di solito avviene in contesti in cui le persone di minore età sono già esposte a dinamiche criminali oppure vivono in una condizione di emarginazione sociale.

Bulgaria – Adozioni illegali/vendita di minori (2019)

Questo caso riguarda un neonato venduto in adozione. Il reato è stato commesso nel 2010, ma perseguito solo nel 2019, il che testimonia i gravi ritardi nelle indagini e nella giustizia.

La vittima, una donna madre di tre figli che viveva in condizioni di estrema povertà e vulnerabilità, è stata ingannata da un uomo, convinta a partorire e a dare via il proprio figlio in cambio di €4.500, una somma che non ha mai ricevuto. Il caso sembra legato alla rete internazionale della tratta, sebbene la sentenza non fornisca alcuna informazione sulla vittima e sul tipo di sostegno che ha ricevuto.

L'autore del reato è stato arrestato e condannato a cinque anni di reclusione e al pagamento di un'ammenda di 40.000 BGN (circa € 20.000).

Il lasso di tempo intercorso tra il reato e la reclusione evidenzia le lacune presenti nel sistema di identificazione e protezione delle vittime, nonché la gravità del fenomeno del traffico di minori destinati al mercato delle adozioni illegali.

Benché meno diffuso rispetto allo sfruttamento sessuale o lavorativo, lo **sfruttamento finalizzato alle adozioni illegali** o alla vendita di minori appare un fenomeno molto complesso. In **Bulgaria** tale meccanismo opera in modo chiaro: la vendita di neonati da parte di donne incinte in condizione di vulnerabilità è una forma di tratta nota da decenni. Il rapporto della **Grecia**, considerata un Paese di destinazione, conferma tale visione, in quanto contiene dei riferimenti alla tratta legata ad adozioni illecite o alla maternità surrogata che coinvolge donne incinte, per lo più di origine straniera. Questi casi spesso sfruttano i vuoti legislativi, gli scarsi controlli nelle procedure di registrazione anagrafica o la presenza di una domanda a livello internazionale. Sebbene le reti internazionali abbiano perso di importanza a causa del loro smantellamento e dei cambiamenti legati alla mobilità all'interno dell'Unione Europea, i soggetti interessati bulgari hanno descritto un cambiamento nel modus operandi: anziché far trasferire all'estero le donne incinte, gli acquirenti arrivano in Bulgaria dove falsificano i documenti con la complicità del personale ospedaliero prima di portare via i minori. Anche in **Portogallo** e in **Romania** si segnalano casi di adozioni illegali, benché tale fenomeno abbia una diffusione meno capillare. In **Portogallo**, le adozioni illegali non sempre sono inserite nelle statistiche

ufficiali; in **Romania** le giovani madri provenienti da contesti svantaggiati sono costrette ad abbandonare i loro figli con l'inganno o a causa dello sfruttamento. Questo reato è profondamente legato alle condizioni di estrema povertà, alle disuguaglianze di genere e all'azione del crimine organizzato.

Finlandia – Matrimoni forzati (2025)

Il caso coinvolge una ragazza irachena costretta a sposare a 13 anni un uomo molto più grande di lei e al quale era legata da un rapporto di parentela. Il matrimonio è stato celebrato in Grecia nel 2008, dopodiché il perpetratore ha portato la vittima in Finlandia servendosi di un documento falso. Nel corso degli anni la vittima è stata oggetto di violenze, minacce e sottoposta a un controllo costante, vivendo in una condizione di dipendenza a causa della propria età, dello status migratorio, delle scarse competenze linguistiche e della mancanza di risorse economiche.

Il caso è venuto alla luce solo nel 2018, quando la vittima ha denunciato il proprio marito dopo aver divorziato e segnalato il rapimento dei figli che erano stati portati in Iraq.

Le autorità finlandesi hanno emesso un mandato di arresto europeo che ha portato alla cattura del sospettato in Grecia nel 2024. Il tribunale del distretto sudoccidentale finlandese ha condannato l'uomo a sei anni e mezzo di reclusione per tratta di esseri umani aggravata, matrimonio forzato, sottrazione di minore, privazione della libertà (verdetto non definitivo).

Il caso sottolinea la difficoltà di individuare tempestivamente i matrimoni forzati, soprattutto nel caso in cui siano coinvolti dei familiari. Inoltre, pone in risalto le sfide legate alla raccolta di prove in contesti internazionali. Illustra anche il legame tra la tratta finalizzata ai matrimoni forzati e altre fattispecie di reato e spiega per quale ragioni tali casi rimangono poco documentati.

Ritroviamo il **matrimonio forzato** solo in alcuni rapporti nazionali. Il tema è affrontato chiaramente in quello redatto dall'organizzazione partner **finlandese**, dal momento che si tratta della seconda forma di tratta individuata nel Paese. Il fenomeno riguarda per lo più le ragazze con background migratorio mandate all'estero per sposarsi, i matrimoni avvengono fuori dal territorio finlandese e lo sfruttamento vero e proprio solo dopo l'arrivo nel Paese. Di solito sono gli uomini adulti a combinare i matrimoni con delle giovani spose. In questi casi il matrimonio forzato si inserisce in un contesto caratterizzato da violenze o pressioni esercitate da parte della famiglia o della comunità e costituisce, allo stesso tempo, un meccanismo di sfruttamento e un percorso verso l'ottenimento del permesso di soggiorno tramite il ricongiungimento familiare. Dinamiche simili si osservano anche tra persone di origine finlandese, in particolare all'interno di comunità religiose chiuse. Il rapporto **bulgaro** fa riferimento ai matrimoni forzati che spesso si riscontrano all'interno di alcune comunità rom, mentre il rapporto **greco** evidenzia alcuni casi di vittime minorenni i cui matrimoni sono avvenuti prima del loro ingresso nel Paese. In tutti gli ambiti il matrimonio forzato rimane una forma di sfruttamento difficile da individuare, dal momento che si fonda su legami familiari e culturali o su meccanismi migratori anziché su disegni criminali veri e propri.

Tendenze emergenti

Le **nuove tecnologie** hanno fatto sì che la tratta delle persone di minore età si trasformasse in modelli ibridi e mediati dalla tecnologia: sempre più spesso il primo contatto avviene sui social media, attraverso le applicazioni di messaggistica e le piattaforme di gaming (come si può leggere nei rapporti redatti in **Grecia, Polonia, Portogallo, Belgio, Italia e Finlandia**).

Questo ha prodotto due chiari effetti operativi: (1) il processo di adescamento avviene a distanza (false identità, ricorso alla manipolazione sentimentale, falsi annuncio di lavoro) come indicano i soggetti intervistati in **Polonia, Grecia, Portogallo, Belgio** e **Italia**; e (2) l'aumento dell'incidenza dello sfruttamento sessuale online e la rapida circolazione del materiale pedopornografico, osservati soprattutto in **Belgio, Italia, Romania** e **Polonia**.

Belgio – Un caso di sfruttamento sessuale tra Liegi, Arlon, e Bruxelles (2022)

Quattro ragazze adolescenti, di cui tre al di sotto dei 16 anni, sono state sfruttate da una rete composta da uomini e donne che le ha reclutate attraverso Snapchat e degli incontri per strada. Le vittime sono state costrette a prostituirsi attraverso il ricorso a violenza, minacce, misure di controllo finanziario, dal momento che i guadagni erano intascati dal gruppo di sfruttatori.

Il caso è stato scoperto a gennaio 2020 a seguito della denuncia di un cliente a Child Focus. Nel 2021 il tribunale penale di Liegi ha condannato tre uomini a pene che vanno dai tre ai sette anni di reclusione, mentre l'unica imputata è stata prosciolta per via del rapporto di dipendenza che la legava a uno degli adescatori. Nel corso del processo di appello la condanna è stata aumentata a dieci anni di reclusione.

Il caso pone in evidenza il ruolo del trauma, delle esperienze infantili avverse, l'identificazione precoce delle vittime e l'applicazione del principio di non perseguibilità nei casi di tratta.

I gruppi chiusi e l'uso di piattaforme e applicazioni di messaggistica anonime o crittografate complicano l'individuazione dei casi e le indagini internazionali (come segnalato dalle organizzazioni partner attive in **Polonia** e **Grecia**). Secondo chi opera in prima linea la scarsa alfabetizzazione digitale delle persone di minore età le espone al rischio di adescamento e alla circolazione di immagini intime (come evidenziato in **Grecia, Italia, Romania e Finlandia**).

Diverse organizzazioni partner ricordano che la tecnologia ha cambiato le strategie di controllo adoperate dai trafficanti: il ricorso a **ricatti digitali**[4] **e a forme di coercizione a distanza** (richiesta di produrre immagini o materiale in streaming e quindi la minaccia di condividerli) è stato più volte menzionato nei rapporti redatti in **Polonia, Italia, Belgio, Finlandia** e **Romania**. Tali meccanismi di controllo sono sempre più diffusi, fanno sì che le vittime obbediscano e annullano la necessità di ricorrere a misure di coercizione fisica. Inoltre, la criminalità organizzata si serve dei social media e delle applicazioni di messaggistica per reclutare persone giovani e coinvolgerle nel traffico di droga, negli attacchi informatici, nelle frodi online, tra gli altri.

4 La polizia finlandese ha denunciato la pericolosità delle reti di adescatori online (come The Com) che sfruttano le persone di minore età attraverso ricatti ed estorsioni estremamente violenti.

Allo stesso tempo la tecnologia garantisce un coordinamento veloce e a basso costo delle reti internazionali (come osservato in **Portogallo** e **Polonia**) e consente agli sfruttatori di gestire la mobilità e gli aspetti logistici quasi senza lasciare traccia.

Infine, le organizzazioni partner convengono sulle conseguenze istituzionali: le forze dell'ordine e gli enti che si occupano di tutela delle persone di minore età sostengono che le loro capacità investigative e di condivisione dei dati sono molto indietro rispetto ai metodi utilizzati dai trafficanti (**Grecia, Polonia**); chiedono la possibilità di accedere con maggiore facilità alle prove, il miglioramento delle indagini forensi, strumenti di intelligenza artificiale e l'istituzione di meccanismi di prevenzione attraverso la promozione dell'alfabetizzazione digitale tra le persone di minore età, genitori e tutori (come riportato nei rapporti sulla situazione in **Polonia, Grecia, Finlandia** e **Portogallo**).

2. Rotte della tratta e mobilità

In tutti e gli otto i Paesi partner la tratta riguarda sia la dimensione interna che internazionale, benché esistano delle differenze a seconda dei Paesi.

Il **Belgio** è sia un Paese di destinazione che un Paese di transito, se pensiamo alle persone di minore età che tentano di raggiungere il Regno Unito. Tuttavia, la tratta caratterizza anche il contesto interno, dal momento che le ragazze delle Fiandre e della Vallonia sono sempre più colpite da forme di sfruttamento, soprattutto sessuale. La **Bulgaria** è considerata, per lo più, un Paese di origine (le ragazze bulgare vittime di tratta finiscono in Germania, Austria e nei Paesi Bassi), benché il fenomeno riguardi anche il Paese stesso se si pensa allo sfruttamento sessuale minorile legato alle reti criminali che approfittano della povertà di alcuni nuclei familiari. La pandemia di COVID-19 ha accelerato questo fenomeno a causa del declino della mobilità internazionale. La Bulgaria sta diventando, quindi, un Paese di destinazione per le persone vittime di tratta. Le lavoratrici e i lavoratori migranti provenienti dai Paesi terzi sono particolarmente esposti, dal momento che il loro numero è cresciuto per via della mancanza di manodopera, insieme al numero di donne e persone di minore età ucraine in fuga dalla guerra.

In **Finlandia** le persone di minore età migranti o rifugiate possono diventare vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale o lavorativo nel corso del loro viaggio verso la Finlandia. Si pensi, ad esempio, ai casi di matrimonio forzato che riguardano ragazze che contraggono matrimonio all'estero, ma diventano vittime di sfruttamento in Finlandia, oppure a quelle che si sposano in Finlandia con partner provenienti dal loro Paese di origine. Tra le persone di minore età finlandesi, chi sfugge al controllo dei servizi sociali è particolarmente esposto a diverse forme di sfruttamento. Infine, ricordiamo che i matrimoni forzati si verificano all'interno di comunità religiose o chiuse.

Nel 2024 la **Grecia** ha dichiarato che le persone di minore età non accompagnate tendono ad essere sfruttate nel loro Paese di origine e in Turchia. Emergono anche fenomeni di sfruttamento interno, in particolare legate allo sfruttamento lavorativo e all'accattonaggio forzato.

In **Italia** il confine tra il traffico di migranti e la tratta di persone di minore età è spesso sfumato, dal momento che il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare può trasformarsi in sfruttamento quando le persone di minore età sono costrette a ripagare il debito contratto per lasciare il proprio Paese di origine. In Sicilia la tratta è strettamente collegata ai flussi migratori e alle reti dei trafficanti, poiché l'isola costituisce un punto di arrivo per le persone di minore età non accompagnate provenienti dal Nord Africa, in particolare dalla Tunisia e dalla Libia. Secondo le autorità molte persone minorenni arrivano già con contatti e istruzioni precise, il che suggerisce la presenza di un coordinamento da parte delle reti criminali per i successivi movimenti sul continente europeo.

In passato le persone di minore età di origine polacca tendevano a essere vittima di sfruttamento sessuale nei Paesi dell'Europa centrale e settentrionale. Ora questo fenomeno è in calo, mentre sono i minori di origine straniera (provenienti principalmente da Ucraina, Romania e Bulgaria) ad essere condotti in Polonia e a cadere vittima dello sfruttamento sessuale, lavorativo o dell'accattonaggio forzato. La guerra in Ucraina ha comportato un aumento del numero di minori a rischio in Polonia. A partire dal 2022 oltre 1,5 milioni di persone rifugiate di minore età provenienti dall'Ucraina, molte delle quali non accompagnate o separate dalle loro famiglie, hanno dovuto confrontarsi con un più alto rischio di tratta e sfruttamento online determinato dalla loro condizione di persone sfollate, dall'assenza di supervisione e dalle barriere linguistiche.

Il **Portogallo** è principalmente un Paese di transito e di destinazione e il suo ruolo varia di anno in anno. La maggior parte delle vittime minorenni identificate proviene da Paesi dell'Unione Europea (Romania, Bulgaria), seguiti da quelli africani (Angola e Nigeria) e dal Sud America (soprattutto dal Brasile). Lo status migratorio costituisce un fattore di vulnerabilità, in particolare per le persone di minore età provenienti da Paesi culturalmente e linguisticamente affini come il Brasile, la cui prossimità con il Portogallo avvantaggia i trafficanti che possono sfruttarle facendo loro false promesse. Vi sono anche dei casi interni che coinvolgono una minoranza di minori di origini portoghesi.

La **Romania** resta prevalentemente un Paese di origine per le persone di minore età vittime di tratta. Particolarmente esposti sono i minori provenienti dalle comunità rom oppure che vivono in centri di accoglienza o per strada.

3. Attori e modelli organizzativi

I rapporti redatti nei Paesi partner descrivono un ampio spettro di attori che operano nel mondo della tratta che vanno dai singoli sfruttatori a reti criminali, a formazioni ibride.

Molti Paesi documentano il persistere del fenomeno della tratta in ambito familiare[5]: in **Belgio** e in **Bulgaria** all'interno delle comunità rom si assiste a una tratta intergenerazionale, dal momento che i familiari adescano e sfruttano le persone di minore età a fini sessuali, oppure per l'accattonaggio forzato, lavori domestici o per commettere dei piccoli reati. Nei rapporti redatti in **Grecia, Romania** e **Polonia** si fa riferimento a dinamiche simili nei casi di accattonaggio forzato e sfruttamento domestico, in **Italia**, invece, si osserva tale azione all'interno delle comunità migranti. Nel contesto **finlandese**, le persone vittime di tratta tendono ad essere sfruttate dai propri fidanzati, da persone ritenute degne di fiducia, oppure dal gruppo di amici. Spesso le vittime non si rendono conto di essere gravemente sfruttate, perché si fidano del perpetratore.

Capita spesso che le dinamiche di sfruttamento emergano all'interno di un rapporto di fiducia con membri della famiglia, partner o pari. In tali contesti l'esposizione delle persone di minore età a comportamenti a rischio può avvenire gradualmente nella vita di ogni giorno. È così che tali atteggiamenti vengono normalizzati ed è più difficile riconoscere lo sfruttamento quando esso avviene.

Le reti criminali organizzate, quando presenti, differiscono per struttura e capacità operativa. Nel rapporto **bulgaro** sono descritte delle reti che favoriscono lo sfruttamento sessuale in Germania, Austria e nei Paesi Bassi. Le organizzazioni partner **rumene** parlano di reti che gestiscono lo sfrutta-

5 Si parla di tratta in ambito familiare quando un membro della famiglia o un tutore facilita il reato (per ulteriori informazioni, consultare il sito: U.S. Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services. 2024. No One Can Hurt You Like Family: What We Know About Familial Trafficking Identification and Response)

mento sessuale, la produzione di materiale pedopornografico e l'accattonaggio forzato sia all'interno del Paese che all'estero. In **Polonia** i soggetti interessati hanno fatto riferimento a modelli ibridi: piccoli gruppi che coordinano le attività connesse allo sfruttamento sessuale o lavorativo, impiegando soprattutto minori migranti, mentre in **Finlandia** ci si serve sempre più della tecnologia e delle comunicazioni crittografate al fine di adescare le vittime.

In Italia la tratta è strettamente collegata ai **flussi migratori**. Gli attori variano dai trafficanti dediti anche allo sfruttamento ai gruppi criminali inseriti nei corridoi di transito. Nel Paese lo sfruttamento riguarda anche i settori dell'agricoltura, dell'ospitalità alberghiera e dell'economia informale. In **Portogallo**, benché siano state individuate delle reti meno vaste, si segnalano casi che coinvolgono le scuole calcio e l'economia informale. Lo sfruttamento riguarda le persone di minore età, soprattutto quelle con *background* migratorio.

Emerge una tendenza comune a tutti i Paesi: la tratta di persone di minore età di rado dipende dai grandi gruppi criminali, ma piuttosto da formazioni flessibili composte da soggetti diversi: familiari, conoscenti, reclutatori locali, intermediari, sfruttatori e facilitatori online. Il coordinamento di questi soggetti varia a seconda della forma di sfruttamento. Questa adattabilità organizzativa rende difficoltosa l'individuazione di questo genere di reati, dal momento che molti attori appaiono "regolarmente" inseriti nelle reti familiari, nelle comunità e nei settori economici.

4. Profili e vulnerabilità delle vittime

Negli otto Paesi partner la tratta delle persone di minore età rappresenta un sistema stratificato di fragilità sovrapposte che si ripresentano in modo straordinariamente simile a dispetto delle differenze geografiche, del sistema di welfare e della pressione esercitata dai flussi migratori. Ritroviamo, in particolare, tre dimensioni strutturali: il genere, lo status migratorio e la fragilità socioeconomica. Dall'interazione tra queste tre dimensioni dipendono il profilo delle vittime, le modalità di adescamento e l'invisibilità delle persone di minore età.

La dimensione del genere costituisce una costante. In **Bulgaria, Romania, Italia, Grecia** e **Belgio** le ragazze adolescenti costituiscono la maggior parte delle vittime dei casi di sfruttamento sessuale all'interno di appartamenti, bordelli, reti di escort e pornografia online. La **Romania** fornisce il riscontro numerico più chiaro: le ragazze di età compresa tra i 13 e i 17 anni rappresentano la maggior parte delle persone di minore età vittime di sfruttamento sessuale e adescamento online, una tendenza osservabile anche in **Bulgaria, Italia** e **Grecia**, dove lo sfruttamento spesso emerge nell'economia informale. Le ragazze sono adescate attraverso le manipolazioni sentimentali e l'esercizio di un controllo coercitivo mascherato da protezione. Benché anche i ragazzi siano sfruttati sessualmente nei diversi Paesi partner (come avviene in **Belgio, Romania** e **Polonia**), gran parte di loro è vittima di sfruttamento lavorativo, costretta a commettere crimini o a praticare l'accattonaggio forzato. In **Bulgaria** i ragazzi sono impiegati nel settore agricolo e dell'edilizia, nonché per commettere borseggi e piccoli crimini per conto di gruppi di criminali organizzati. Anche in **Portogallo** e **Romania** i ragazzi sono vittima di sfruttamento lavorativo o criminale, mentre in **Finlandia** è possibile osservare il fenomeno dei matrimoni forzati che riguarda in particolare le ragazze. Anche in Paesi di cui non disponiamo statistiche complete è possibile osservare una divisione per genere delle forme di sfruttamento.

La **pressione migratoria** costituisce il secondo indicatore di vulnerabilità, che determina i profili delle vittime in **Grecia, Italia, Belgio, Polonia, Finlandia** e **Portogallo**. In **Grecia**, le persone di minore età non accompagnate sono considerate particolarmente esposte al rischio di tratta finalizzata

allo sfruttamento sessuale o lavorativo. In **Italia** si osservano delle criticità nel sistema dei servizi sociali. Si pensi, infatti, ai casi di minori scomparsi e al fenomeno dello sfruttamento interno, legato alla corruzione o alle reti del crimine organizzato.

In **Belgio** la tratta riguarda persone di minore età provenienti sia dai Paesi dell'Unione europea, che da Paesi terzi. Le persone di minore età provenienti dai Paesi del Maghreb vivono spesso per strada, si spostano da uno stato all'altro, evitano di richiedere la protezione internazionale e sfuggono al sistema di accoglienza. I ragazzi afghani, vittime di Bacha Bāzī, arrivano in **Belgio** dopo aver subito violenze sessuali. Qui sono costretti a sopportare ulteriori abusi e non riescono a denunciare per paura dello stigma. Tra gli altri profili ricordiamo i minori vietnamiti costretti a ripagare il debito contratto con i trafficanti, le ragazze nigeriane inserite nelle reti della tratta e le ragazze dell'Europea sudorientale allettate con false offerte di lavoro, costrette a sposarsi o prostituirsi. Il fenomeno colpisce anche bambine e bambini rom molto piccoli, costretti a rubare, chiedere l'elemosina o fare lavori domestici.

La guerra in Ucraina ha modificato drasticamente i punti deboli del sistema **polacco**: oltre un milione di persone di minore età ha trovato rifugio nel Paese. Molte di loro sono lontane o hanno perso genitori e tutori e vivono in alloggi di fortuna. Sono, dunque, esposte a forme di sfruttamento lavorativo, adescamento online e abusi sessuali. Il profilo delle vittime **portoghesi** è differente: benché non si tratti di un Paese di arrivo, la maggior parte delle vittime è costituita da persone di minore età provenienti dai Paesi dell'Africa o del Sud America, alcune arrivate con documenti falsi, o provenienti da altri Paesi europei. La precarietà della loro situazione è resa ancor più grave dalla mancanza di documenti di identità, dalle barriere linguistiche e da un sistema di tutela debole che determina una forma di fragilità particolarmente grave.

La povertà, l'esclusione sociale e la marginalizzazione strutturale sono associate alla terza dimensione. Questi fattori influiscono in maniera decisiva sul fenomeno della tratta di persone di minore età. In **Bulgaria** e **Romania** possiamo vederne chiaramente gli effetti: le persone di minore età che risiedono in aree rurali o economicamente depresse – con scarse opportunità educative e inserite in contesti familiari instabili o violenti – sono le più colpite. In **Bulgaria**, la povertà e l'emarginazione etnica si intrecciano all'interno delle comunità rom, in cui la tratta è un fenomeno diffuso in ambito familiare. In questi contesti il lavoro minorile, i matrimoni precoci o i piccoli reati sono normalizzati e considerate vere e proprie strategie di sopravvivenza. In **Romania** ritroviamo delle vulnerabilità simili: le persone di minore età che vivono nelle aree rurali, che lasciano la scuola o crescono senza un sostegno emotivo (come i figli di genitori che lavorano all'estero) sono esposte a un rischio più alto. Lo stesso meccanismo, sebbene in maniera meno grave, caratterizza anche il contesto **portoghese**, in cui le difficoltà economiche nelle comunità di origine e il basso livello di istruzione costituiscono dei fattori centrali. In **Polonia** le persone di minore età provenienti da famiglie povere o disfunzionali, oppure che si trovano accudite da familiari poiché i genitori si trovano all'estero per lavoro, non godono della protezione necessaria e vengono adescate, spesso in rete. Anche in **Finlandia**, a dispetto della solidità del sistema previdenziale, le persone di minore età migranti, nonché quelle in fuga dal sistema di accoglienza, le vittime di tratta o i minori con problemi comportamentali o psicologici sono più esposti al rischio di sfruttamento. In **Belgio** le persone vittime di tratta sono spesso note al sistema della giustizia minorile. Si tratta di persone minorenni sfuggite al sistema di affido o assistite dai servizi sociali per ragioni di tutela.

In sintesi, i profili delle persone di minore età vittime di tratta nei Paesi europei rivelano degli aspetti in comune: le ragazze vengono per lo più sfruttate sessualmente; i ragazzi sono vittime di sfruttamento lavorativo o inseriti nelle reti criminali; *le persone di minore età migranti o sfollate sono le più*

esposte al rischio; povertà e marginalizzazione sono i fattori che determinano l'adescamento e le lacune presenti nel sistema previdenziale determinano quali minori potrebbero rimanere vittima di queste azioni.

Le criticità qui presentate sono associate alle dinamiche psicologiche e relazionali che acuiscono il rischio di sfruttamento e rivittimizzazione. Secondo uno studio bulgaro del 2024 le persone vittime di tratta tendono ad adattarsi a una condizione di sfruttamento prolungato e a bassa intensità, provano a opporre resistenza solo quando gli abusi si fanno più gravi. Il rapporto con i perpetratori è dominato dalla paura e dalla dipendenza, spesso accompagnata da un senso del dovere e da una gratitudine mal riposta, la sensazione di non avere alternative, la sfiducia nei confronti dei servizi sociali. Tale combinazione espone alla rivittimizzazione. Garantire sostegno, percorsi di reinserimento concreti e l'accesso a servizi su misura è, pertanto, essenziale non sono per dare stabilità alle vittime, ma anche per interrompere il circolo vizioso dello sfruttamento e ridurre il rischio di rivittimizzazione.

5. Grecia, Italia e Portogallo a confronto: il rapporto tra tratta e flussi migratori

In tutti e tre i Paesi partner maggiormente interessati dai flussi migratori provenienti da Paesi terzi, **Grecia, Italia e Portogallo**, la tratta di persone di minore età è strettamente collegata a alle pressioni ai confini e alla frammentarietà del sistema di accoglienza. Benché ciascun Paese occupi un posto differente all'interno della geografia europea delle migrazioni, tutti e tre i rapporti dimostrano che la tratta delle persone di minore età è connessa con la mobilità, la precarietà del sistema giuridico e il sovraccarico delle istituzioni.

Il rapporto greco dipinge un contesto in cui l'attraversamento dei confini, le procedure per la richiesta di asilo e le strutture di accoglienza si sommano alle fragilità esistenti e contribuiscono all'emergere di nuovi problemi. Le vittime sono per lo più persone di minore età straniere non accompagnate che arrivano in Grecia in modo irregolare. La loro permanenza nei centri di accoglienza, associata alle incertezze legali, aumenta la loro esposizione allo sfruttamento sessuale e lavorativo, nonché alle attività criminali.

Il contesto **italiano** è caratterizzato dai flussi migratori da cui è interessato per via della posizione geografica del Paese, che si trova al centro del Mediterraneo. I rischi legati alla tratta interessano soprattutto le persone migranti di minore età non accompagnate provenienti dai Paesi nordafricani e dell'Asia occidentale, nonché dall'Africa Subsahariana e dall'Asia meridionale. La maggior parte di queste persone sparisce subito dopo l'arrivo o nel corso del trasferimento da una struttura di accoglienza all'altra. Il rapporto pone in evidenza il fenomeno dello sfruttamento sessuale, lavorativo e all'interno delle organizzazioni criminali che interessa, in particolare, le persone di minore età che non hanno un tutore legale oppure non frequentano le scuole. Le autorità italiane devono prevenire le fughe dai centri di accoglienza. Tale problema è presente anche in **Grecia**. Lo sfruttamento non è legato solo al traffico di esseri umani, ma anche alla scarsa capacità di monitorare i trasferimenti da una struttura all'altra e alla qualità variabile servizi offerti sul territorio, soprattutto nelle regioni del sud.

Minorenni vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale tra Italia e Niger (2019)

Questo caso riguarda una ragazza di sedici anni di origini nigeriane vittima di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale in Italia. Adescata a Benin City da un conoscente che le aveva promesso di trovarle un lavoro come collaboratrice domestica in Europa, la vittima ha subito abusi molto gravi nel corso del viaggio dal Niger alla Libia, durante il quale è stata imprigionata e violentata. All'arrivo in Italia è stata accolta in un centro di accoglienza da cui è scappata per poi essere condotta a Torino dove venne costretta a prostituirsi per strada. Il controllo era esercitato mediante il vincolo debitorio (€35.000), minacce alla famiglia e rituali *juju*.

La vittima è stata identificata nel corso di una retata della polizia torinese e messa in contatto con una ONG che facilita il riconoscimento formale delle vittime di tratta. Le è stata data una sistemazione e le è stata fornita assistenza legale e psicologica attraverso il programma nazionale anti-tratta. Cinque trafficanti sono stati arrestati e condannati con pene dagli 8 ai 14 anni di reclusione. La vittima ha poi deciso di tornare in Nigeria, grazie al programma di reinserimento dell'IOM.

Il caso dimostra l'estrema vulnerabilità delle ragazze migranti non accompagnate, in particolare quando il sistema di accoglienza non riesce a garantire loro protezione e possono ricadere nella spirale dello sfruttamento. Esalta il ruolo centrale delle ONG nell'identificazione delle vittime e nella costruzione di un rapporto di fiducia, soprattutto quando queste persone sono riluttanti a interagire con le autorità a cause di paure, traumi o credenze. Allo stesso tempo, il caso sottolinea il permanere di rischi strutturali nei percorsi migratori e nel meccanismo dell'accoglienza che vengono sfruttati dai trafficanti.

Il **Portogallo** presenta dinamiche migratorie differenti. Benché non sia investito da flussi migratori consistenti come la **Grecia** o l'**Italia**, nel Paese vengono sistematicamente identificate persone di minore età straniere (provenienti dall'Africa, dal Sud America e dell'Europa orientale) come vittime di tratta. Molte di queste persone arrivano insieme alle loro famiglie, a membri della famiglia allargata o intermediari e in un secondo momento entrano nella rete dello sfruttamento sessuale e lavorativo, costrette a chiedere l'elemosina o a commettere dei piccoli reati. In alcuni casi finiscono nella rete delle adozioni illegali. A differenza di quanto capita in **Grecia** o in **Italia**, in **Portogallo** le criticità legate alla tratta non nascono dalla portata dei flussi migratori, bensì dalla diversità di questi associata a difficoltà di tipo amministrativo (l'identificazione formale delle vittime è esclusivo appannaggio delle forze dell'ordine; esistono dei problemi nel riconoscimento e nell'identificazione delle vittime alle frontiere; si segnalano lunghi ritardi nel processo di regolarizzazione; mancano i dati disaggregati; il personale che gestisce i centri di accoglienza non è sufficientemente preparato). Secondo il rapporto per anni le autorità non sono riuscite a identificare le vittime tra le persone di minore età richiedenti asilo, indice dei limiti presenti all'interno del sistema. Il caso del **Portogallo** ci mette di fronte a un modello differente: benché i flussi migratori abbiano una portata limitata, esistono delle criticità croniche nell'identificazione delle vittime che espongono a ulteriori rischi le persone di minore età prive di documenti, i ragazzi migranti assunti illegalmente e chi viaggia servendosi di documenti falsi.

Il quadro giuridico e istituzionale: tendenze comuni

1. Belgio

Il quadro politico e giuridico

In **Belgio** le politiche anti-tratta sono coordinate a livello federale da un gruppo multidisciplinare controllato dall'Unità di coordinamento interdipartimentale per il contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani In Belgio le politiche anti-tratta sono coordinate a livello federale da un gruppo multidisciplinare controllato dall'Unità di coordinamento interdipartimentale per il contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani (UCI). Questo ente, che dipende dal Ministero della Giustizia, riunisce tutti i principali attori federali ed è responsabile dell'elaborazione di misure politiche. Il suo scopo è quello di armonizzare i vari settori e monitorare l'attuazione dei provvedimenti con il sostegno analitico offerto da Myria. In pratica, questa struttura adempie ad alcune funzioni chiave del coordinatore nazionale anti-tratta, previsto dalla Direttiva 2024/1712/UE, benché il suo allineamento con i parametri stabiliti debba ancora essere valutato.

Il modello operativo **belga** si basa su un approccio multidisciplinare che coinvolge le forze dell'ordine, le autorità che si occupano di migrazione, gli organi giudiziari e servizi di supporto alle vittime. Le priorità strategiche all'interno di questo quadro istituzionale vengono definite attraverso la redazione di piani d'azione quinquennali. Il piano d'azione 2021-2025 si basa su linee guida internazionali, come le valutazioni del 2018 e le raccomandazioni del gruppo di lavoro GRETA[6] e del centro federale per le migrazioni Myria. Pone l'accento sul rafforzamento e sulla diversificazione dei percorsi di formazione sulla tratta di persone di minore età rivolto a persone che operano in prima linea, alla magistratura, a genitori e tutori e al personale dei servizi sociali. Tra le misure aggiuntive ricordiamo lo sviluppo di strumenti adatti alle bambine e ai bambini e un processo di sensibilizzazione sulla tratta delle persone di minore età all'interno del sistema d'istruzione.

La dimensione del diritto penale

La tratta costituisce un reato associato allo sfruttamento sessuale, allo sfruttamento lavorativo, alle attività criminali forzate, all'accattonaggio forzato e all'espianto illegale di organi. Il matrimonio forzato e le adozioni illegali diverranno fattispecie di reato con l'approvazione del nuovo Codice penale, che entrerà in vigore l'8 aprile 2026, mentre si attende l'elaborazione di un disegno di legge sulla maternità surrogata. L'articolo 18 della Direttiva 2024/1712/UE introduce l'obbligo per gli Stati membri di criminalizzare l'uso di servizi forniti da persone vittime di tratta. Tale obbligo non è ancora inserito nel Codice penale belga. Benché il nuovo Codice penale contenga delle disposizioni riguardo all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, non fa riferimento esplicito all'utilizzo di questi strumenti come aggravante nell'ambito della tratta. Non è chiaro se la legislazione belga sia in linea con l'articolo 4 della Direttiva 2024/1712/UE in merito. La questione sarà affrontata nella bozza a cui Ministero della giustizia sta lavorando.

Quadro istituzionale

Il rapporto belga descrive un buon livello di specializzazione nel campo dell'applicazione della legge. Le unità di polizia locale si occupano di casi che coinvolgono le persone di minore età, in particolare

6 Il Gruppo di esperti (GRETA) è stato istituito attraverso la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e ha la funzione di monitorare l'applicazione degli obblighi contenuti nella Convenzione.

quelli che riguardano la scomparsa di minori e la tratta di esseri umani. Tuttavia, la loro azione non sempre garantisce continuità, soprattutto nelle piccole città. La Polizia federale, invece, si occupa di indagini relative alle organizzazioni criminali e presta particolare attenzione alle persone di minore età. La polizia deve fare i conti con la rapida evoluzione dei contesti virtuali.

L'Agenzia per la sicurezza sociale (RSZ/ONSS) contribuisce all'individuazione dei casi di tratta attraverso ispezioni e si avvale dei team specializzati ECOSOC che lavorano sullo sfruttamento lavorativo. A dispetto degli sforzi compiuti per aumentare il numero di operatori coinvolti, l'identificazione delle vittime di minore età resta difficile, dal momento che spesso queste persone non possiedono documenti e sono sfruttate in contesti informali o privati, come quello domestico.

La gestione giudiziaria della tratta prevede dei percorsi specifici. Tutti i distretti giudiziari hanno dei pubblici ministeri specializzati nella tratta di esseri umani e di minori. Il coordinamento tra le autorità giudiziarie, le forze dell'ordine, centri di accoglienza specializzati, genitori e tutori e altri servizi a sostegno delle persone di minore età è fondamentale allo scopo di garantire delle indagini che tengano conto delle esigenze delle vittime e adottino procedure attente nei confronti delle persone minorenni.

Tratti distintivi

Il sistema belga è altamente specializzato e istituzionalizzato, tuttavia i suoi attori lamentano delle difficoltà nell'identificazione delle persone di minore età vittime di tratta. I corsi di formazione rivolti alle autorità giudiziarie e a chi opera in prima linea sono sporadici e raramente basati sulle esigenze dei minori, inoltre l'enorme mole di lavoro limita la partecipazione a queste iniziative. La natura stessa della tratta, inoltre, complica i processi di identificazione. I casi di sfruttamento non sempre sono riconosciuti ufficialmente, di conseguenza è probabile che la portata del fenomeno sia sottostimata. Tali sfide si associano all'assenza di un sistema di raccolta dei dati centralizzato. Benché, infatti, la costruzione di questo sistema fosse inizialmente prevista, i lavori si sono dovuti fermare a causa di alcune perplessità relative alla tutela della privacy, limiti finanziarie e questioni relative alla qualità e alla compatibilità dei dati.

2. Bulgaria

Il quadro politico e giuridico

In **Bulgaria** il sistema anti-tratta è coordinato dalla Commissione nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani, l'organo centrale istituito dalla legge per il contrasto alla tratta, presieduto dal Vice Primo Ministro. La Commissione riunisce vice ministri, rappresentanti delle forze di sicurezza, personale che si occupa della tutela delle persone di minore età e istituzioni giudiziarie ed è gestita da un segretariato amministrativo. Sviluppa e supervisiona programmi anti-tratta, coordina le misure di prevenzione, protezione, formazione, ricerca e cooperazione internazionale e supervisiona le Commissioni locali create a livello municipale. Queste Commissioni adattano le politiche nazionali ai contesti locali e garantiscono il coordinamento tra le autorità pubbliche e la società civile.

Con la collaborazione di Animus Association Foundation e La Strada International, la Commissione ha creato un meccanismo nazionale di sostegno per le persone vittime di tratta in Bulgaria che costituisce un quadro di riferimento formale per il coordinamento tra le istituzioni al fine di identificare, proteggere e sostenere le vittime di tratta (procedure che tengono conto delle esigenze specifiche delle persone di minore età). Il meccanismo stabilisce delle procedure per il coordinamento delle in-

dagini, l'identificazione delle vittime, l'analisi dei rischi e dei bisogni, l'erogazione di misure di protezione, assistenza e reinserimento. Il migliore interesse e benessere della persona di minore età sono sottesi alle sue operazioni. Una volta identificata la vittima, infatti, sia l'Agenzia statale per la protezione delle persone di minore età sia il Ministero degli Interni devono essere allertati entro 24 ore.

La dimensione del diritto penale

Il diritto penale definisce tutte le principali forme di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale e lavorativo, all'accattonaggio forzato, all'espianto illegale di organi, alla riduzione in schiavitù e alla vendita di minori. Lo sfruttamento minorile costituisce un'aggravante. Il rapporto dà risalto a una caratteristica unica: il problema della vendita di neonati, che adesso sta assumendo dei contorni sempre più sofisticati attraverso la manipolazione dei registri anagrafici, anziché con il trasferimento di donne incinte all'estero.

La Bulgaria deve allineare il proprio quadro giuridico agli standard europei trasponendo la Direttiva 2024/1712 e tenendo conto delle raccomandazioni del gruppo GRETA. Dovrà inserire, infatti, delle disposizioni riguardo all'uso della tecnologia per proteggere vittime vulnerabili e testimoni attraverso il ricorso alle video-testimonianze e allo sviluppo di procedure più attente alle esigenze delle persone di minore età. Il quarto rapporto di valutazione del gruppo GRETA indica che, sebbene la legge bulgara consenta di ricorrere alle video testimonianze e ad altre tecnologie per permettere ai soggetti più vulnerabili di testimoniare, queste opzioni rimangono sottoutilizzate e dovrebbero essere incentivate al fine di ridurre i traumi e migliorare i meccanismi di protezione.

Quadro istituzionale

Le procedure di coordinamento a misura di minore sono gestite dall'Agenzia statale per la protezione delle persone di minore età, da cui dipende anche il Meccanismo di coordinamento per le persone di minore età non accompagnate e vittime di tratta di ritorno dall'estero. Questo meccanismo copre le operazioni di rimpatrio, accoglienza, valutazione dei rischi, reinserimento e integrazione per la durata di un anno.

Le forze dell'ordine svolgono un ruolo centrale attraverso il Ministero dell'interno. Tra i corpi coinvolti ricordiamo la Direzione generale per la lotta al crimine organizzato, la Direzione Migrazioni e la Polizia di frontiera, che è responsabile delle indagini, dell'identificazione delle vittime, della valutazione dei rischi e della cooperazione internazionale. Il Ministero degli esteri assiste le vittime di origine bulgara che si trovano all'estero, mentre il reinserimento sociale è coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. I provvedimenti in materia di sanità e istruzione, nonché le procedure per la richiesta di asilo e gli aspetti legati alla sicurezza nazionale sono gestiti rispettivamente dal Ministero della Salute, dal Ministero dell'Istruzione e delle Scienze , dall'Agenzia nazionale per le persone rifugiate, e dall'Agenzia statale per la sicurezza nazionale.

Le azioni giudiziarie sono portate avanti dal Pubblico ministero che supervisiona le indagini, i casi sono presi in esame dai tribunali regionali e la giurisprudenza armonizzata dal lavoro della Suprema Corte di Cassazione. L'accesso delle vittime alla giustizia è sostenuto dal Ufficio nazionale per l'assistenza legale.

Tratti distintivi

La **Bulgaria** è dotata di un sistema giuridico e istituzionale completo. Tuttavia, dalle interviste e dai gruppi di discussione è emerso che la formazione continua ad essere un tasto dolente. Benché, infatti, esistano delle persone particolarmente competenti e delle reti professionali informali, il panorama è ancora troppo poco uniforme. I soggetti intervistati hanno sottolineato l'esigenza di proporre un percorso di formazione continuo, incentrato su diversi temi (la tratta di persone di minore età, la prevenzione e l'identificazione delle vittime, il crescente ruolo della tecnologia nei crimini legati alla tratta) al fine di promuovere una risposta più efficace.

3. Finlandia

Il quadro politico e giuridico

Il sistema anti-tratta della **Finlandia** si fonda sul rispetto dei diritti umani ed è incentrato sulla tutela dei minori. Sono riconosciute come reato, dunque, tutte le forme di tratta e sono previste delle procedure specifiche per proteggere le persone di minore età. Il lavoro di contrasto è gestito dal Coordinamento nazionale anti-tratta e monitorato dall'Organismo indipendente per la tratta degli esseri umani. Le normative finlandesi si basano su una più ampia definizione di tratta e riconoscono come vittime tutte le persone di minore età, a prescindere dai mezzi adoperati per adescarle. Tale disposizione è in linea con gli standard europei. Il sistema giuridico pone l'accento sul migliore interesse delle persone di minore età, approcci non punitivi e l'accesso a servizi di sostegno ben prima che avvenga l'identificazione formale della vittima. Le persone vittime di tratta, infatti, possono accedere alle misure di assistenza sia che venga avviato o meno un procedimento penale: una caratteristica unica rispetto agli altri Paesi partner. Il sistema dà la priorità all'identificazione tempestiva delle vittime e alla parità di accesso alle misure di protezione, prestando particolare attenzione alle persone di minore età migranti o richiedenti asilo.

La dimensione del diritto penale

Secondo il diritto penale finlandese tutte le principali forme di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale e/o lavorativo e ai matrimoni forzati costituiscono un reato. La legislazione prevede delle misure di salvaguardia per le persone di minore età. Di conseguenza, i casi che coinvolgono questi soggetti, come quelli relativi alla tratta, sono ritenuti prioritari.

Le modifiche apportate al Codice penale nell'aprile 2025 hanno introdotto le seguenti aggravanti: partecipazione a un'organizzazione criminale, istigazione a delinquere e ricorso a vessazioni e maltrattamenti. La riforma descrive l'istigazione a delinquere come una forma di sfruttamento, in quanto riconosce che i trafficanti si servono delle persone di minore età per evitare di commettere reati oppure per esercitare un controllo. Il Governo ha proposto di criminalizzare anche determinati comportamenti coercitivi. Tuttavia, il rapporto ricorda che non tale disposizione non terrebbe conto dei possibili legami tra questo genere di condotta e la tratta, lasciando una zona grigia in quanto lo sfruttamento delle persone di minore età nelle attività criminali non è opportunamente collegato a questo fenomeno.

Quadro istituzionale

In **Finlandia** il quadro istituzionale prevede un coordinamento centralizzato. Tuttavia, le operazioni anti-tratta sono, di fatto, decentrate, dal momento che le responsabilità sono equamente distribuite

tra le autorità nazionali e gli organismi che si occupano della tutela delle persone di minore età. Il sistema nazionale di assistenza per le vittime di tratta costituisce il meccanismo centrale di sostegno alle vittime e svolge un ruolo significativo nell'identificazione delle persone di minore età attraverso un sistema di segnalazioni incrociate. Coordina l'assistenza alle vittime di tratta e ai loro figli in tutto il Paese e aiuta chi che non ha ancora un comune di residenza in Finlandia (persone migranti sprovviste di documenti, richiedenti asilo). Sono le unità regionali, infatti, che forniscono assistenza alle vittime che hanno già una residenza registrata. Esistono, tuttavia, delle differenze in termini di formazione, consapevolezza e competenze operative tra le varie unità. Il ruolo delle ONG nel processo di individuazione e assistenza alle vittime è fondamentale soprattutto quando la persona di minore età non desidera parlare delle proprie esperienze con le autorità.

Le forze dell'ordine e le autorità gestiscono i casi di tratta all'interno di unità investigative composite e, sebbene la **Finlandia** abbia maturato una certa esperienza nel contrasto al crimine organizzato, le competenze nella lotta alla tratta non sono ancora al livello di quelle di altri Paesi partner. Tuttavia, esistono delle unità specializzate che si concentrano sui crimini che coinvolgono minori, nonché un'unità nazionale contro la tratta nell'ufficio responsabile delle indagini su casi complessi e che richiedono competenze specifiche. È stato osservato che la percentuale di archiviazione dei casi di tratta nei tribunali, specialmente quelli non connessi con lo sfruttamento sessuale, è piuttosto elevata.

Tratti distintivi

Il rapporto finlandese elenca alcuni tratti distintivi del sistema **finlandese**:

- il sistema nazionale di assistenza offre supporto a tutte le presunte vittime, a prescindere dalla loro decisione di avviare o meno un procedimento penale. In questo modo è possibile abbassare la soglia del contatto iniziale e fornire un servizio a prescindere dalle indagini;
- la legge finlandese sulla tratta propone una definizione ampia di matrimonio forzato, che comprende anche i casi in cui, dopo l'iniziale assenso alle nozze, il vincolo viene mantenuto a forza attraverso il ricorso a minacce e violenze (honour-based violence). Riguarda non solo i matrimoni civili, ma anche le unioni religiose;
- esistono delle criticità relative all'identificazione delle vittime, in quanto chi opera in prima linea non possiede le competenze necessarie per riconoscere gli indicatori della tratta o attivare i meccanismi nazionali. Per questa ragione le vittime cercano aiuto solo dopo aver raggiunto la maggiore età;
- il sistema finlandese si distingue in quanto le persone di minore età a rischio vengono segnalate dai servizi sociali, anziché dall'ispettorato del lavoro o a seguito di operazioni di polizia;

Il modello finlandese, quindi, è caratterizzato da forti tutele legali e da un'attenzione particolare per le esigenze delle vittime. Tuttavia, le procedure e la scarsa specializzazione creano delle lacune nelle procedure di identificazione delle vittime e nella gestione dei casi legati alla tratta.

4. Grecia

Il quadro politico e giuridico

Il quadro giuridico greco è caratterizzato da una forte attenzione per le vittime, in particolare per quelle di minore età, che hanno diritto a ricevere immediatamente assistenza e cure specializzate e ad essere esentate dalle pene previste per i reati commessi nel contesto dello sfruttamento. La **Grecia** ha trasposto le normative europee e ha istituito un meccanismo nazionale di segnalazione. Tuttavia, il rapporto evidenzia delle lacune nell'implementazione, soprattutto riguardo ai casi che coinvolgono persone di minore età di origine straniera e le procedure di accertamento dell'età.

La **Grecia** ha introdotto anche una legislazione specifica e protocolli relativi alla tutela dei minori e alle procedure per le richieste di asilo. Tali disposizioni si ricollegano ai casi di tratta per via della posizione del Paese che costituisce uno dei principali porti di arrivo per le persone di minore età non accompagnate. A dispetto delle misure di tutela promosse, il rapporto pone in evidenza numerose sfide: la scarsa regolarità delle procedure di identificazione, l'asistematicità nell'applicazione delle misure di salvaguardia nei confronti delle persone di minore età e i ritardi nell'avviamento di misure di protezione delle persone di minore età a rischio.

La dimensione del diritto penale

In **Grecia** il sistema anti-tratta è collegato a un quadro giuridico completo secondo cui tutte le principali forme di sfruttamento (sfruttamento sessuale e lavorativo, accattonaggio forzato, espianto illegale di organi e tessuti e attività criminali forzate) costituiscono reato. Lo sfruttamento finalizzato alle adozioni illegali non è ancora collegato alla tratta né alla maternità surrogata, benché il rapporto greco faccia riferimento a casi complessi. Ad ogni modo tale reato non è ancora menzionato esplicitamente nel Codice penale. La minore età delle vittime costituisce un'aggravante nei casi di tratta.

Quadro istituzionale

Il sistema ruota intorno a un insieme di enti anti-tratta. L'Ufficio del responsabile nazionale per il contrasto alla tratta coordina le politiche nazionali, promuove la cooperazione tra i diversi enti e supervisiona il processo di raccolta dei dati. La Polizia ellenica si occupa delle indagini che vengono condotte da unità specializzate. I tribunali, invece, gestiscono i casi di tratta. Ad ogni modo, il Paese non dispone ancora di una struttura specializzata, di conseguenza si segnala una certa eterogeneità di esperienze tra le varie regioni.

In Grecia sono diversi gli enti che si occupano di tutela dei minori: servizi sociali, ONG specializzate e agenzie che lavorano con persone di minore età richiedenti asilo. Per quanto attiene alle persone di minore età provenienti da Paesi terzi, le aree sicure all'interno del sistema di accoglienza e identificazione appaiono particolarmente sotto pressione in determinati periodi, a seconda della portata dei flussi migratori. Il rapporto greco riconosce questa criticità come uno dei principali deterrenti rispetto all'identificazione tempestiva delle vittime. Tuttavia, a partire dal gennaio del 2024 è stato creato un sistema di tutela nazionale per le persone di minore età non accompagnate che dà la priorità proprio a questi casi e che funziona anche come meccanismo di prevenzione.

Tratti distintivi

La **Grecia** si distingue dal resto dei Paesi partner per la capacità dei flussi migratori e delle dinamiche alle frontiere di plasmare il fenomeno della tratta. I servizi di assistenza sono messi sotto pressione dell'alto numero di arrivi che complica anche l'individuazione tempestiva dei casi. Inoltre, la presenza di reti criminali collegate al sistema delle adozioni illegali e della maternità surrogata costituisce un tratto distintivo. Queste caratteristiche rendono la Grecia un sistema in cui la solidità giuridica coesiste con le difficoltà operative e vulnerabilità determinate dai flussi migratori.

5. Italia

Il quadro politico e giuridico

Nell'ordinamento giuridico **italiano** costituiscono fattispecie di reato tutte le principali forme di tratta, incluse quella finalizzata allo sfruttamento sessuale, allo sfruttamento lavorativo, all'accattonaggio forzato e ad abusi sulle persone di minore età (prostituzione minorile e pedopornografia). Le persone di minore età possono beneficiare di ulteriori misure di protezione: alloggi dedicati, assistenza immediata ed esenzione dalle pene per i reati commessi sotto coercizione. Il quadro giuridico e istituzionale è in linea con gli standard internazionali e associa le misure volte a contrastare il fenomeno della tratta al più ampio sistema di tutela delle persone di minore età richiedenti asilo o non accompagnate: una dimensione cruciale dato che l'Italia costituisce una delle porte d'ingresso verso l'Europa. A dispetto della solida base giuridica, il rapporto evidenzia dei problemi di attuazione delle disposizioni previste per le persone di minore età di origine straniera, la cui identificazione non sempre è promossa efficacemente in tutte le regioni.

La dimensione del diritto penale

Secondo il diritto penale italiano lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio forzato, la coercizione e la riduzione in schiavitù costituiscono dei reati. Il coinvolgimento di persone di minore età costituisce un'aggravante. La legislazione **italiana** è particolarmente attenta alla tratta di minori non accompagnati che arrivano in Italia attraverso canali irregolari, una realtà profondamente radicata nella pratica criminale.

Quadro istituzionale

In **Italia** le azioni di contrasto alla tratta sono gestite dal Dipartimento nazionale anti-tratta sotto la supervisione del Ministero per le pari opportunità, che coordina una rete regionali di progetti e servizi. Il sistema è organizzato su base regionale, di conseguenza esistono delle differenze significative tra le regioni del nord e quelle del sud in termini di competenze e prassi utilizzate. Polizia di Stato e Carabinieri gestiscono le operazioni attraverso unità investigative speciali con esperienze nel campo del crimine organizzato. Le strutture di protezione e i sistemi di tutela per le persone di minore età, nonché i servizi sociali e le case di accoglienza dedicate, sono attivi in tutto il Paese. Tuttavia, la qualità dei servizi offerti è piuttosto irregolare e alcune realtà, soprattutto nei principali porti di arrivo, devono fare i conti con un'enorme mole di lavoro. Tale situazione influisce sulle procedure di identificazione e sul sostegno offerto alle persone di minore età vittime di tratta nel lungo periodo.

In **Italia** il fenomeno della tratta è collegato alla posizione del Paese che costituisce il principale punto di approdo del Mediterraneo. Notiamo, dunque, un'eccezionale esposizione ai casi che coinvolgono persone di minore età di origine straniera, per lo più non accompagnate, che arrivano per-

correndo la rotta del Mediterraneo centrale. Queste dinamiche si agganciano al modello di tutela adottato dal Paese che garantisce assistenza a tutte le vittime di minore età a prescindere dal loro status giuridico e penale. Il carattere regionale dei servizi anti-tratta, benché consenta di attivare una risposta adeguata alle esigenze della realtà locale, produce anche delle incongruenze pratiche e delle difficoltà di accesso a meccanismi di sostegno specializzati. Tali caratteristiche fanno sì che il sistema **italiano** sia plasmato dai flussi migratori e da un impianto giuridico garantista e improntato alla tutela delle vittime.

6. Polonia

Il quadro politico e giuridico

In **Polonia** le strategie di contrasto alla tratta e le regole relative alla protezione delle persone di minore età formano il quadro di riferimento. Dalla posizione geografica del Paese, ponte tra oriente e occidente, dipendono molte delle politiche adottate. Non a caso, le misure di prevenzione, la cooperazione transfrontaliera e il sostegno alle persone di minore età costituiscono degli elementi centrali. Le vittime minorenni, anche di origine straniera, hanno il diritto di ricevere protezione e assistenza, tuttavia il sistema rimane altamente legalistico, dal momento che l'identificazione delle vittime spesso dipende da decisioni processuali.

La dimensione del diritto penale

In **Polonia** la tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale e/o lavorativo, alle attività criminali e all'accattonaggio forzati è considerata reato. Le persone di minore età che subiscono tale trattamento sono trattate come vittime di tratta a prescindere dai mezzi utilizzati. La tratta ai danni di persone di minore età non costituisce una fattispecie di reato a sé stante nel sistema giuridico polacco, di conseguenza si applicano le disposizioni adottate per la tratta di esseri umani. Nei casi che coinvolgono le persone di minore età l'elemento critico è costituito dall'intenzione di sfruttare, piuttosto che il ricorso a metodi coercitivi. La legge polacca non prevede delle pene più severe nel caso in cui la vittima sia una persona di minore età, benché tale elemento possa essere considerato un'aggravante in fase processuale. Consapevole di questa lacuna nel quadro legislativo, il governo sta abbozzando una legge sul contrasto alla tratta di esseri umani, volta a consolidare e a chiarire le leggi vigenti.

La Polonia dovrà adottare la Direttiva UE 2024/17124 e accogliere le raccomandazioni del gruppo GRETA al fine di migliorare i meccanismi di protezione delle vittime, favorire l'accesso ai risarcimenti e garantire un'assistenza legale adeguata.

Quadro istituzionale

In **Polonia** la lotta alla tratta di esseri umani è coordinata da una rete strutturata di istituzioni pubbliche che formano il cosiddetto Meccanismo nazionale di risposta. Tale organismo è costituito dal gruppo interministeriale per il contrasto alla tratta, il Ministero degli interni, l'Ufficio per le persone di origine straniera, la Polizia polacca, la Polizia di frontiera, il Garante per i diritti dell'infanzia, le squadre regionali, l'Ufficio del pubblico ministero, il Ministero della famiglia, del lavoro e delle politiche sociali e il Centro di consulenza e intervento nazionale. Insieme queste istituzioni formano un sistema nazionale che si occupa dell'elaborazione di politiche, dell'applicazione della legge, della tutela dei minori e dell'assistenza sociale. La componente operativa è portata avanti da unità di polizia specializzate, guardie di frontiera, assistenti sociali, sistemi di accoglienza e da ONG che fanno parte del Centro di intervento e consulenza nazionale. Il Paese ha assistito a un aumento della pressione

a causa degli arrivi di minori di origine ucraina, che hanno reso più complicate le procedure di identificazione e monitoraggio. Il rapporto segnala le lacune presenti nei rapporti di collaborazione, le differenze regionali e le sfide affrontate per garantire la continuità delle cure alle persone di minore età di origine straniera, soprattutto a chi si sposta verso i Paesi dell'Europa occidentale.

Tratti distintivi

La realtà **polacca** è determinata dalla posizione geopolitica del Paese che costituisce un Paese sia di origine che di transito per i flussi migratori, soprattutto a livello regionale. I casi di tratta ai danni di persone di minore età coinvolgono minori di origine polacca sfruttati all'estero (tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale) e minori di origine straniera che si muovono all'interno del Paese. La presenza di un meccanismo centrale di coordinamento è in contrasto con le differenze presenti a livello locale (ad esempio, i servizi a sostegno delle vittime a disposizione si concentrano nelle principali città e sono gestiti da una manciata di organizzazioni). Inoltre, l'assistenza legale dipende dall'identificazione formale delle vittime.

Un altro tratto distintivo del sistema polacco è costituito dall'integrazione avanzata dell'intelligenza artificiale nel processo di identificazione dei casi di tratta online, in particolare quelli che riguardano lo sfruttamento sessuale di persone di minore età. Le autorità si servono sistematicamente degli strumenti di intelligenza artificiale come il database ICSE dell'Interpol, la piattaforma di triage automatico Dyżurnet.pl. Il monitoraggio in tempo reale degli spazi digitali ad alto rischio e le capacità predittive pongono la **Polonia** tra le nazioni più tecnologicamente avanzate nel contrasto alla tratta.

7. Portogallo

Il quadro politico e giuridico

Il contesto **portoghese** verte intorno alle strategie nazionali, alle istituzioni che si occupano di uguaglianza di genere e a un sistema di tutela delle persone minorenni decentrato. Le politiche **portoghesi** riflettono il duplice ruolo della nazione come Paese di destinazione e, in una misura minore, come Paese di transito, con una forte attenzione per la prevenzione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

La dimensione del diritto penale

Il diritto penale **portoghese** riconosce tutte le principali forme di tratta, tra cui quella finalizzata allo sfruttamento sessuale, lavorativo, all'accattonaggio forzato e quella che coinvolge persone di minore età. La legge stabilisce delle pene più severe quando la vittima è una persona di minore età a garantisce che ogni minore sia trattato come vittima bisognosa di protezione. Il **Portogallo** ha trasposto tutte le principali normative europee in materia di tratta e inserisce tale reato nei provvedimenti volti a tutelare le persone di minore età, in particolare i soggetti non accompagnati o di origine straniera. Il rapporto sottolinea la solida architettura legale del Paese, ma prende nota anche delle lacune presenti nel sistema di identificazione e segnalazione, soprattutto per le persone migranti di minore età che arrivano in maniera irregolare.

Quadro istituzionale

Il **Portogallo** opera adottando un modello di coordinamento inter-agenzia gestito dalla Commissione per la cittadinanza e l'uguaglianza di genere (CIG) e l'Osservatorio sulla tratta degli esseri umani.

L'Osservatorio raccoglie dati e favorisce l'elaborazione di provvedimenti basati su riscontri concreti. Il Portogallo è dotato di una Rete nazionale di sostegno e protezione per le persone vittime di tratta, la cui azione si estende a livello regionale mediante cinque diverse reti che operano in collaborazione con enti pubblici e organizzazioni della società civile. Le forze dell'ordine, come la Polizia giudiziaria e le autorità di frontiera, gestiscono le indagini, mentre i casi di sfruttamento lavorativo coinvolgono l'Ispettorato del lavoro. Nonostante tale meccanismo operi a livello nazionale, il rapporto pone in evidenza la frammentazione operativa, in particolare quando i casi coinvolgono minori arrivati informalmente sul territorio portoghese o situazioni in cui la tratta è associata alle pratiche per la richiesta di asilo e l'affido temporaneo.

Tratti distintivi

Benché il Portogallo si distingua per l'attenzione posta ai dati concreti, grazie all'azione dell'Osservatorio sulla tratta, mancano statistiche precise sulle persone di minore età. Gli organismi esistenti forniscono una base solida, ma occorrerebbe mettere in piedi delle procedure più sistematiche al fine di monitorare e valutare efficacemente i casi di tratta di persone di minore età. Eppure, le principali fragilità sono legate alle dinamiche migratorie: le persone di minore età vittime di tratta spesso appaiono all'interno di flussi migratori misti ed è difficile distinguere tra tratta e traffico di esseri umani e garantire le misure di protezione necessarie in tutte le regioni. Il sistema, pertanto, è caratterizzato da solide strutture a livello nazionale, ma da un'implementazione irregolare delle disposizioni a livello regionale.

8. Romania

Il quadro politico e giuridico

In **Romania** il sistema di contrasto alla tratta dipende dall'Agenzia nazionale per il contrasto alla tratta di esseri umani (ANTIP), dalle strategie nazionali e da un meccanismo di tutela dei minori ben strutturato. La Romania si configura principalmente come Paese di origine delle vittime di tratta e da questo assunto dipendono le politiche di prevenzione, le iniziative volte alla raccolta dei dati personali e le azioni di sensibilizzazione. Il sistema integrato per il monitoraggio e la valutazione delle vittime costituisce una risorsa unica, poiché garantisce il tracciamento strutturato delle persone di minore età vittime di violenza nel corso del tempo.

La dimensione del diritto penale

I recenti cambiamenti apportati al Codice penale **rumeno** prevendono un aumento della pena per il reato di tratta, in particolare la pena minima per il traffico di minori è passata da tre a cinque anni ed è stato aggiornato l'elenco delle aggravanti. La legge adesso fa esplicito riferimento a situazioni in cui il perpetratore è un membro della famiglia, un convivente o una persona responsabile della cura, della protezione o dell'educazione del minore. Riconosce l'abuso di fiducia, autorità o la condizione di vulnerabilità della persona minorenne (disabilità, dipendenza o incapacità) come aggravanti.

Quadro istituzionale

La **Romania** ha centralizzato la struttura nazionale di coordinamento. L'Agenzia nazionale per il contrasto alla tratta di esseri umani costituisce, infatti, il principale organismo che si occupa della prevenzione, della raccolta dei dati, del coordinamento e dello sviluppo delle misure di contrasto. Il processo di identificazione coinvolge la polizia, i pubblici ministeri specializzati nella lotta alla tratta,

i servizi di tutela dell'infanzia, l'ispettorato del lavoro e le organizzazioni non governative. A dispetto della centralizzazione delle attività, il rapporto pone in evidenza alcuni punti deboli: mancanza di risorse umane e finanziarie da impiegare per prevenire il fenomeno, proteggere le vittime e fornire dei servizi a misura di minore, nonché fondi limitati per le ONG. Capita spesso, infatti, che le persone vittime di tratta siano state seguite dai servizi sociali in passato, di conseguenza occorre migliorare i meccanismi di tutela dei minori.

Tratti distintivi

La **Romania** si distingue dagli altri Paesi partner per l'ampiezza e la durata del fenomeno della tratta. Basti pensare all'alta percentuale di adolescenti vittime di sfruttamento sessuale e al persistere dell'accattonaggio forzato che colpisce soprattutto le bambine e i bambini molto piccoli. Lo sfruttamento sessuale online si sta diffondendo sempre di più. Il rapporto sottolinea le fragilità derivanti dal trauma generazionale, dall'emarginazione sociale, da famiglie disfunzionali e dalla mancanza di un controllo nell'utilizzo dei social media, nonché dalla normalizzazione della violenza e dello sfruttamento sessuale.

A dispetto delle numerose campagne di sensibilizzazione promosse, nel Paese c'è ancora una scarsa consapevolezza del fenomeno della tratta, in particolare tra le persone di minore età, la cui conoscenza dei rischi è spesso superficiale e potrebbe determinare un falso senso di sicurezza. Molte persone credono, infatti, che la tratta non le riguardi, inoltre le attività di prevenzione si concentrano sulle aree urbane, trascurando i problemi presenti nelle zone rurali. Le scarse risorse a disposizione limitano le iniziative di prevenzione portate avanti dall'ANITP, dalle ONG e dalle autorità locali.

PARTE III MODULI PRATICI

Il manuale si sviluppa attorno ai quattro pilastri delle azioni di contrasto alla tratta: prevenzione, protezione, azione penale e rapporti di partenariato. Tuttavia, al fine di fornire una panoramica completa e realistica del fenomeno, abbiamo deciso di inserire un modulo aggiuntivo sulle procedure di identificazione, collocato tra quelli dedicati alla prevenzione e alla protezione. L'obiettivo è quello di garantire che il manuale affronti tutti i temi legati al fenomeno della tratta: dall'individuazione delle cause del fenomeno e dei principali fattori di rischio fino alle indagini e ai procedimenti giudiziari.

Ogni modulo segue la medesima struttura: il paragrafo dedicato al **quadro normativo** individua le politiche e gli strumenti adottati a livello europeo e internazionale per fornire delle indicazioni chiave sugli obblighi e gli standard alla base dei provvedimenti intrapresi in quell'ambito. A questa sezione fa seguito quella sulle **criticità e sulle pratiche efficaci**. Il paragrafo consente di comprendere meglio gli aspetti pratici dei quadri normativi presi in esame presentando delle indicazioni tratte dai rapporti nazionali. Questa sezione individua le criticità, i successi e i diversi approcci adottati dai Paesi partner. Il terzo paragrafo è incentrato sulle **raccomandazioni** tratte direttamente dai quadri di riferimento e dalle conclusioni elaborate a livello nazionale, offrendo delle indicazioni mirate volte a porre rimedio alle criticità esistenti e a consolidare le prassi più efficaci. Infine, nella sezione dedicata agli **strumenti** pratici abbiamo messo assieme risorse e link a strumenti, piattaforme, materiali che possono aiutarci a semplificare i processi decisionali e la gestione dei casi.

La terza parte del manuale si apre con due sezioni fondamentali: la prima traccia le origini e il significato delle 4 P, chiarisce il percorso che ha portato alla nascita di questo modello e spiega perché rimane centrale nel campo delle politiche anti-tratta. La seconda descrive i principi di un processo di identificazione delle vittime attento alle esigenze delle persone di minore età. In questo modo il manuale si inserisce nel solco di un approccio basato sui diritti umani e sulle esigenze delle persone di minore età e stabilisce dei parametri su cui si fondano tutte le successive analisi, strumenti e raccomandazioni.

Le quattro P dell'azione anti-tratta

La tratta di persone di minore età raramente è confinata all'interno dei confini di un singolo Paese. Tale reato, infatti, è inestricabilmente legato alla sua dimensione transnazionale e si fonda sulla capacità delle vittime e dei perpetratori di spostarsi da una giurisdizione all'altra. Inseriti in reti criminali internazionali, i trafficanti coordinano i movimenti delle persone di minore età al di là dei confini nazionali, prendendo di mira luoghi in cui le difficoltà nell'applicazione della legge e le criticità relative alle misure di protezione garantiscono maggiori profitti. Le persone di minore età sono particolarmente colpite: la percentuale di vittime minorenni ha raggiunto circa il 38% dei casi registrati nel 2022.[7]

Secondo la quinta Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui progressi compiuti nell'Unione europea nella lotta alla tratta di esseri umani nel 2021-2022 le persone di minore età costituivano il 19% di tutte le vittime. La maggioranza di queste persone proveniva da un Paese dell'Unione europea (81%, o 2.401 minori), e veniva sfruttata nel proprio Paese di origine (88%, o 2.120 minori). Rispetto al

7 UN Global Report on Trafficking in Persons 2024

biennio 2019–2020 la percentuale di vittime è calata del 3%. Tale tendenza potrebbe essere dovuta all'aumento dello sfruttamento sessuale online, le cui vittime sono difficili da rintracciare. Inoltre, alcuni Stati membri non forniscono dati sulle vittime minorenni al fine di garantire loro l'accesso ai servizi previsti. Tali dati, quasi sicuramente sottostimati, sottolineano la portata e il persistere di un crimine che valica i confini nazionali e regionali.

Secondo il Rapporto delle Nazioni Unite sulla tratta di esseri umani del 2024, nella regione dell'Europa centrale e sud-orientale è stato registrato un aumento della percentuale di ragazze vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale, passata dal 27% al 33% del totale delle vittime. Nello stesso periodo, i Paesi dell'Europa occidentale e meridionale hanno rilevato un aumento del 40% dei ragazzi vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo ogni 100.000 abitanti. La maggior porte di questi ragazzi è di origine straniera e proviene principalmente dal Nord Africa, dall'Africa subsahariana e dall'Asia. Tale dato rispecchia la differenziazione dei profili per genere e nazionalità delle persone di minore età non accompagnate registrate in queste regioni nello stesso periodo.

Secondo Eurostat nel 2024 sono state registrate 9.678 vittime di tratta nell'Unione Europea, il 19% delle quali è costituita da minori (1.832). Le donne e le ragazze costituiscono il 63% delle vittime, in leggero calo rispetto al 2023. Circa il 28% delle vittime era della stessa nazionalità del Paese in cui il caso era stato denunciato, l'8% proveniva da altri Paesi europei e il 64% da Paesi extra-europei, con differenze significative tra gli Stati membri. Paesi come la **Bulgaria**, la **Romania** e la Slovacchia hanno segnalato per lo più vittime autoctone, mentre l'**Austria**, l'**Italia**, la Spagna, il **Portogallo**, la **Grecia** e l'Irlanda, tra gli altri, hanno segnalato che l'80% delle vittime era costituito da persone di origine straniera.

Le iniziative internazionali volte a combattere la tratta di minori si fondano su quadri giuridici e politici onnicomprensivi. A livello globale la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 obbliga gli Stati ad adottare misure bilaterali e multilaterali per prevenire il rapimento, la vendita o la tratta di persone di minore età. Il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite (ONU) contro la criminalità organizzata transnazionale e relativi protocolli (Protocollo di Palermo) stabilisce i tre elementi fondativi dell'azione di contrasto alla tratta, **prevenzione, protezione e azione penale**, che da allora costituiscono la spina dorsale delle politiche adottate a livello globale. Nel corso del tempo si è aggiunto un quarto pilastro, **rapporti di partenariato**, che riflette il bisogno di un coordinamento inter-agenzia e della cooperazione transfrontaliera. Insieme queste **quattro P (prevention, protection, prosecution e partnership)** costituiscono oggi il modello di riferimento strategico per combattere la tratta e tutelare le vittime.

A livello regionale, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta rafforza gli standard con un quadro di riferimento legalmente vincolante, basato sui diritti e un meccanismo di monitoraggio indipendente costituito dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA).

A livello europeo, la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime è stata il principale strumento giuridico attraverso il quale sono state stabilite delle regole minime per la definizione dei reati e delle sanzioni a livello nazionale La Direttiva (UE) 2024/1712 modifica e rafforza in maniera significativa la Direttiva 2011/36/UE ampliando la definizione di sfruttamento affinché comprendesse anche matrimoni forzati, adozioni illegali e lo sfruttamento della maternità surrogata. Invita gli Stati membri ad adottare dei piani nazionali, criminalizzare l'uso consapevole di servizi forniti da persone vittime di tratta e ad armoniz-

zare il livello delle pene, incluse le circostanze aggravanti che coinvolgono autorità pubbliche o lo sfruttamento facilitato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La Direttiva rafforza inoltre la responsabilità penale degli enti, amplia il principio di non perseguibilità per le vittime e introduce delle misure di salvaguardia per le persone bisognose della protezione internazionale, inoltre rafforza le misure di assistenza per le persone di minore età vittime di tratta. Migliora l'accesso ai risarcimenti garantendo che gli individui sopravvissuti alla tratta possano beneficiare dei programmi esistenti per le vittime di crimini violenti e consente agli Stati membri di creare un fondo nazionale apposito.

La strategia dell'Unione europea per la lotta contro la tratta di esseri umani (2021-2025) rinnova le priorità dell'Unione europea affrontando il tema dell'adescamento online, delle indagini finanziarie e delle vulnerabilità delle persone di minore età, ribadendo l'importanza delle quattro P. Nel dicembre del 2025 la Commissione europea ha lanciato un Invito a presentare contributi per la nuova Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani, la cui adozione è prevista per la fine del 2026.

Le organizzazioni internazionali e regionali consentono di attuare le norme che abbiamo fin qui elencato. L'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga ed il Crimine (UNODC) guida i meccanismi di raccolta dei dati e di cooperazione internazionale. L'Organizzazione internazionale delle migrazioni ha un ruolo centrale nell'assistere le vittime, garantire un ritorno a casa e un processo di reinserimento sicuro. Il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) rafforza i sistemi nazionali di tutela dei minori e i meccanismi di segnalazione internazionali. L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione (OSCE) promuove delle politiche anti-tratta coordinate nei 57 Stati membri. All'interno dell'Unione europea, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), e Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) sostengono la cooperazione, la tutela delle persone di minore età e una gestione dei casi coerente a livello internazionale.

Il manuale è in linea con il modello delle Quattro P. Questa struttura ci ha permette di garantire una certa continuità tra l'impianto giuridico e politico internazionale e la realtà sul campo. Il testo presenta un percorso coerente che va dai principi alle misure specifiche per fornire alle professioniste e ai professionisti le conoscenze, gli strumenti e le strategie necessarie per rispondere in modo efficace al rischio di tratta rafforzando, allo stesso tempo, la cooperazione tra istituzioni e settori differenti.

Principi di un processo di identificazione delle vittime attento alle esigenze delle persone di minore età

Il diritto internazionale riconosce che le persone di minore età vittime di tratta vivono in maniera diversa gli abusi, di conseguenza bisogna adottare misure di risposta differenti. La loro condizione di dipendenza fisica, il livello di sviluppo psicologico e la loro limitata capacità di difendere i propri interessi fa sì che le disposizioni relative all'identificazione, alla protezione e al sostegno debbano prevedere delle tutele specifiche. Questo principio, insieme a quelli indicati di seguito, è ribadito nel Protocollo di Palermo, nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e le linee guida internazionali (come Linee guida sui diritti umani e la tratta a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, le linee guida dell'UNICEF per la protezione delle persone di minore età vittime di tratta, i moduli formativi a cura dell'UNODC: Tratta di esseri umani e traffico di migranti e il Toolkit dell'UNODC sul contrasto alla tratta di esseri

umani), che indicano nel **migliore interesse della persona di minore età** un elemento essenziale di ogni decisione che le riguardi, a prescindere dalle autorità coinvolte.

Una delle principali implicazioni legali di questo approccio consiste nella definizione stessa di "tratta di persone di minore età". In linea con il Protocollo di Palermo, la tratta di minori è data unicamente dall'atto e dalla finalità di sfruttamento; non occorre, né è opportuno in questi casi esibire delle prove relative all'impiego della forza, dell'inganno o di un abuso di potere. Tale disposizione si basa sul principio secondo il quale le persone di minore età non possono acconsentire al loro sfruttamento e, quindi, non occorrono delle prove per riconoscerle come vittime. Gli Stati, di conseguenza, devono far sì che i quadri giuridici e gli strumenti politici riflettano questa logica e non impongano un punto di vista "adulto" che potrebbe tardare o ostacolare il processo di identificazione.

Un processo di identificazione rapido e proattivo costituisce, infatti, uno strumento di tutela essenziale. Le linee guida internazionali sottolineano il bisogno di adottare delle procedure che consentano di individuare tempestivamente le vittime di minore età in diversi contesti, dai controlli alle frontiere al sistema di asilo, dai servizi di tutela dell'infanzia all'ambito educativo, sanitario e della lotta al crimine. L'identificazione della vittima deve far scattare immediatamente il sistema di tutela, non solo le indagini. Le persone di minore età non devono essere soggette a procedimenti penali o sanzioni per i reati commessi in relazione al loro sfruttamento, come il reato di immigrazione irregolare, piccoli crimini o attività connesse alla tratta. Tale principio è fondamentale per prevenire la vittimizzazione secondaria e mantenere un livello di fiducia nei confronti delle autorità.

Una volta identificate, le persone di minore età hanno il diritto ad accedere a misure di sostegno e protezione adattate alle loro esigenze. Nel caso in cui le persone di minore età siano non accompagnate o separate dal proprio nucleo familiare, le autorità devono individuare e valutare la possibilità di un ricongiungimento familiare, sulla base di una valutazione dei rischi e di colloqui con la persona interessata. È possibile procedere al ricongiungimento solo nel caso in cui si tratti di un'opzione sicura e sia in linea con il migliore interesse della persona di minore età. Nel caso in cui tale ricongiungimento non sia possibile, gli Stati devono garantire delle misure alternative nel rispetto della dignità, della stabilità e della crescita del minore ed evitare di affidarsi a soluzioni temporanee o inadeguate.

Il diritto alla partecipazione costituisce un'altra componente essenziale di un approccio attento agli interessi delle persone di minore età. Le persone minorenni che sono capaci di farsi una propria opinione devono avere l'opportunità di esprimere liberamente le loro idee riguardo a tutte le questioni che le riguardano, incluse le decisioni relative all'affidamento ai servizi sociali, al ritorno nel proprio Paese di origine o altre soluzioni a lungo termine. Occorre dare il giusto peso al loro punto di vista a seconda dell'età e del livello di maturità, rafforzando il principio secondo il quale la protezione non può costituire una negazione della capacità di autodeterminazione.

Tali obblighi devono essere presi in considerazione da politiche e programmi specifici. Le persone di minore età vittime di tratta devono ricevere assistenza fisica, psicologica, legale, educativa e sanitaria da parte di personale specializzato. La protezione deve essere estesa anche ai procedimenti penali contro i trafficanti, includendo delle misure di salvaguardia volte a prevenire le intimidazioni, le ritorsioni o l'esposizione non necessaria, nonché l'accesso ai risarcimenti. La tutela della privacy e dell'identità è fondamentale in questo processo per evitare le stigmatizzazioni e non ricadere nello sfruttamento.

Infine, secondo gli standard internazionali occorre mettere a punto dei corsi di formazione specializzati per tutte le figure professionali che entrano in contatto con persone di minore età vittime di tratta. Le conoscenze giuridiche, psicologiche ed evolutive sono essenziali per garantire che le misure volte all'identificazione, alla protezione e al sostegno siano applicate in maniera coerente dando la priorità al benessere e ai diritti delle persone di minore età.

Tutte queste misure danno forza al principio centrale: le persone di minore età vittime di tratta devono essere trattate come individui dotati di propri diritti con bisogni specifici che richiedono una risposta giuridica, istituzionale e professionale dedicata in ogni fase del procedimento penale.

Modulo 1 Prevenzione

1. Quadro normativo

A livello internazionale la prevenzione della tratta si basa sulla consapevolezza che tale fenomeno scaturisce da criticità strutturali e non costituisce un atto criminale isolato. Il Protocollo di Palermo individua nella prevenzione un obbligo dello Stato che necessita di politiche coordinate volte a ridurre il rischio di tratta, proteggere le persone di minore età dalla rivittimizzazione e contrastare i fattori che favoriscono lo sfruttamento. La prevenzione è intesa, dunque, come un processo continuo e trasversale che richiede interventi politici, misure sociali e un coordinamento tra le istituzioni.

In pratica questo approccio si traduce in attività di ricerca e raccolta dati, campagne educative e di sensibilizzazione, nonché iniziative sociali mirate. In tutti i Paesi partner le misure di prevenzione divengono più efficaci quando sono inserite all'interno di un quadro istituzionale, quali scuole, sistemi di tutela delle persone di minore età, procedure di asilo e processi migratori e supervisione dell'attività lavorativa. In tutti questi contesti è possibile individuare degli indicatori di rischio sulla base dei quali agire. Dalle relazioni emerge che le sole campagne di sensibilizzazione non sono sufficienti e devono, pertanto, essere legate a meccanismi che consentono un'individuazione tempestiva dei casi e l'attivazione di misure di prevenzione e *follow-up.*

Sia il Protocollo di Palermo sia gli strumenti giuridici dell'Unione europea ritengono la cooperazione con la società civile un fattore fondamentale per la prevenzione. Le organizzazioni non governative svolgono un ruolo cruciale nell'entrare in contatto con la comunità, lavorare con gruppi marginalizzati e costruire un rapporto di fiducia con le persone di minore età che potrebbero essere riluttanti o non riuscire a interfacciarsi con le autorità. Tali processi ottengono risultati migliori nei contesti in cui gli attori sono formalmente integrati all'interno delle strategie nazionali e nei sistemi di orientamento e non operano unicamente su base progettuale.

In ambito europeo, la Direttiva (UE) 2024/1712 chiede agli Stati membri di adottare delle misure di prevenzione mirate e differenziate e dei provvedimenti tesi a ridurre la domanda che riflettano forme di tratta e di sfruttamento specifiche. Tra tali misure ricordiamo: corsi di formazione e campagne di sensibilizzazione (in particolare sugli ambienti digitali) che tengono conto delle specificità di genere e delle esigenze delle persone di minore età e si concentrano sul rischio di vittimizzazione tra i gruppi vulnerabili come minori e persone con disabilità. Per attenuare ulteriormente la domanda, gli Stati Membri devono inserire tra le fattispecie di reato l'uso intenzionale di servizi forniti da vittime di tratta nel caso in cui l'utente sia conscio dello sfruttamento, e assicurarsi che tali reati siano sanzionati con pene effettive, proporzionate che facciano da deterrente.

Nell'attesa di una nuova strategia, la Strategia dell'Unione europea per la lotta contro la tratta di esseri umani (2021-2025) ribadisce tali obblighi osservando che, a dispetto delle iniziative esistenti, la domanda di servizi, manodopera e prodotti derivanti dallo sfruttamento delle vittime – da parte di imprese, datori di lavoro, utenti e clienti – rimane un problema non affrontato. Promuove e coordina delle campagne di sensibilizzazione, una migliore cooperazione tra autorità e ispettorati del lavoro e ispezioni congiunte in settori ad alto rischio, con il sostegno delle principali agenzie europee. Le responsabilità relative alla prevenzione riguardano anche il settore privato. Le aziende che operano in settori ad alto rischio devono applicare i principi di *due diligence*, garantire trasparenza nelle catene di approvvigionamento e integrare delle misure anti-tratta nelle loro politiche di gestione. Iniziative europee emergenti nell'ambito della *governance* sostenibile, nel sistema degli appalti pubblici e delle politiche commerciali mirano a inserire la prevenzione nelle regole del mercato al fine di affrontare il problema del lavoro forzato e minorile all'interno delle catene del valore globali.

Nel loro insieme i quadri di riferimento internazionali ed europei articolano un sistema di prevenzione ben strutturato che si riferisce all'intero ciclo della tratta. Il tema della prevenzione viene preso in esame attraverso un modello tripartito in uso nel settore della salute pubblica e della tutela delle vittime. La prevenzione primaria punta a ridurre l'esposizione al rischio prendendo di mira le cause strutturali del fenomeno quali la povertà, l'emarginazione, l'esclusione e la mancanza di opportunità. La prevenzione secondaria si concentra sulle persone o sui gruppi mostrando degli indicatori di fragilità, affidandosi a personale specializzato e alla cooperazione intersettoriale per intervenire prima che avvenga lo sfruttamento. La prevenzione terziaria consente di prevenire la rivittimizzazione mediante misure di sostegno specifico, percorsi di recupero e reinserimento.

Questa logica tripartita è in linea con le misure di prevenzione adottate nei Paesi di origine, transito e destinazione. Nei Paesi di origine tali disposizioni riguardano le condizioni socioeconomiche, le procedure di assunzione e le criticità presenti all'interno della comunità. Nei Paesi di transito la prevenzione consiste nell'individuazione tempestiva dei casi, evitando di prendere dei provvedimenti che restringono ingiustamente la mobilità dei soggetti interessati. Nei Paesi di destinazione i centri di prevenzione relativi alle dinamiche commerciali controllano i canali di reclutamento, i percorsi migratori e adottano misure che possano ridurre la domanda. In tutti questi contesti il principio rimane lo stesso: la prevenzione è efficace solo quando riguarda l'intero ciclo dello sfruttamento e si basa su punti deboli e incentivi reali, anziché su risposte generiche e simboliche.

Tabella 1. Prevenzione primaria, secondaria e terziaria e aree di riferimento[8]

Misure di prevenzione	Prevenzione primaria (ridurre le fragilità prima della tratta)	Prevenzione secondaria (identificazione tempestiva/interruzione del ciclo dello sfruttamento)	Prevenzione terziaria (prevenzione della rivittimizzazione e risposta)
Campagne di sensibilizzazione	**Paese di origine** Informare chi desidera emigrare, le famiglie e le persone giovani sui rischi; messaggi adattati al contesto culturale	**Paese di origine/ transito** Avvertimenti mirati per individui a rischio che desiderano percorrere rotte migratorie poco sicure	**Paese di destinazione** Attività di sensibilizzazione rivolte a datori di lavoro e alla comunità alla fine di ridurre la domanda che determina la rivittimizzazione
Attività che generano reddito, microcredito, creazione di posti di lavoro	**Paese di origine** Riduzione delle debolezze strutturali alternative alle rotte migratorie a rischio	(Opportunità di intervento limitate) – Non si interviene quando un individuo ha deciso di intraprendere un percorso rischioso	(Nessuna indicazione)

8 La tabella incrocia i due modelli di prevenzione descritti in precedenza. Si basa sulle stesse fonti, ma non le riproduce in maniera pedissequa.

Misure di prevenzione	Prevenzione primaria (ridurre le fragilità prima della tratta)	Prevenzione secondaria (identificazione tempestiva/interruzione del ciclo dello sfruttamento)	Prevenzione terziaria (prevenzione della rivittimizzazione e risposta)
Istruzione e competenze per la vita	**Paese di origine** le attività di formazione consentono di ridurre la condizione di fragilità prima di finire preda dei trafficanti	**Paese di origine** Rivolgersi alle persone giovani già esposte a situazioni a rischio	**Paese di destinazione** Corsi di formazione volti a ridurre il rischio di rivittimizzazione
Interventi mirati per gruppi ad alto rischio	**Paese di origine** Interventi basati su dati concreti (persone sopravvissute a violenza domestica, minoranze etniche, persone giovani senza competenze specifiche)	**Paese di transito** Individuazione di persone a rischio che stanno percorrendo le rotte migratorie	**Paese di destinazione** Sostegno a persone vittime di tratta affinché non siano nuovamente sfruttate
Rafforzamento dei sistemi di protezione sociale	**Paese di origine** Tutela delle persone di minore età; procedure di registrazione all'anagrafe; reti di sicurezza sociale	**Paese di transito** Attivazione di meccanismi di orientamento una volta individuate delle criticità	**Paese di destinazione** Reti di sostegno alle persone sopravvissute alla tratta al fine di prevenire la rivittimizzazione
Monitoraggio delle agenzie di reclutamento	**Paese di origine** Controllare i meccanismi di assunzione presenti a livello locale; sistemi di licenze	**Paese di transito** Fermare le catene di reclutamento della manodopera informali	**Paese di destinazione** Provvedimenti per regolamentare le procedure di assunzione in settori ad alto rischio
Intercettazione ai confini e nei punti di transito	(Provvedimenti minimi)	**Paese di transito** Intercettazione, individuazione tempestiva e allontanamento dalle rotte migratorie	**Paese di destinazione (alle volte)** Controlli volti a individuare le vittime di sfruttamento
Ispezioni dei luoghi di lavoro e applicazione delle leggi nei Paesi di destinazione	(Provvedimenti minimi)	**Paese di destinazione** Ispezioni volte a individuare i casi di sfruttamento	**Paese di destinazione** contrasto allo sfruttamento e attività volte a garantire protezione

Misure di prevenzione	Prevenzione primaria (ridurre le fragilità prima della tratta)	Prevenzione secondaria (identificazione tempestiva/interruzione del ciclo dello sfruttamento)	Prevenzione terziaria (prevenzione della rivittimizzazione e risposta)
Strutture di sicurezza per le persone migranti (centri a bassa soglia, case di accoglienza))	**Paese di origine** Centri informazione sui canali di ingresso sicuri	**Paese di transito** Spazi sicuri in cui prevenire la cattura da parte dei trafficanti	**Paese di destinazione** misure di prevenzione terziaria: stabilizzazione, recupero, sicurezza
Misure volte a contrastare la domanda (criminalizzazione dell'uso consapevole, due diligence, controllo della catena di approvvigionamento)	**Paese di destinazione** Ridurre le cause alla base dello sfruttamento	**Paese di destinazione** Individuazione dei casi di sfruttamento	**Paese di destinazione** prevenire il ripetersi degli abusi a seguito dell'intervento di recupero
Attività di comunicazione e picchi di attenzione da parte dei media	**Paese di origine** sensibilizzazione dell'opinione pubblica	**Paese di destinazione/ tran** Allerta rapida	Di rado possibile (spesso inefficace)

2. Criticità e pratiche efficaci

Le misure di prevenzione sono più efficaci quando sono inserite all'interno di sistemi in grado di associare la riduzione dei rischi a meccanismi di tutela. La **Finlandia** costituisce un ottimo esempio di questo approccio in quanto le misure di prevenzione sono parte integrante delle procedure seguite dall'ispettorato del lavoro, dagli enti responsabili delle azioni a tutela dell'infanzia, dal sistema di asilo e di welfare. Tali disposizioni consentono alle istituzioni di individuare le criticità attraverso contatti professionali di routine. Questa integrazione è in linea con la logica della prevenzione alla base delle normative vigenti a livello nazionale ed europeo che danno la priorità a misure di salvaguardia istituzionalizzate.

Numerosi Paesi collegano la prevenzione a contesti contrassegnati da forti fragilità. In **Italia** e in **Grecia** le iniziative di prevenzione sono legate al sistema dell'accoglienza, in quanto i due Paesi sono consapevoli del fatto che le persone di minore età non accompagnate sono maggiormente esposte allo sfruttamento nei luoghi di arrivo a causa dell'indeterminatezza del loro status giuridico.

Tra dicembre 2024 e gennaio 2025, il Ministero ellenico delle migrazioni e l'asilo ha organizzato quattro laboratori specializzati all'interno di centri di accoglienza per ragazze non accompagnate in Attica al fine di sensibilizzarle sui temi dell'adescamento, della sicurezza online, delle relazioni sane e della sicurezza personale. Allo stesso tempo, il Ministero, con la collaborazione dell'Università della

Tessaglia e la ONG A21, ha tenuto un ciclo di conferenze e dei laboratori interattivi sulle criticità del processo migratorio, sulla tutela delle persone migranti, sui diritti umani e sulla tratta, che ha raggiunto oltre 200 studenti.

Una pratica particolarmente efficace, citata nei vari rapporti nazionali, consiste nel coinvolgimento formale delle organizzazioni non governative nelle azioni di prevenzione. La società civile e i tutori hanno un ruolo centrale nelle azioni di sensibilizzazione e nella costruzione di un rapporto di fiducia come succede in: **Belgio** (l'organizzazione Girl Power Squad; i video di sensibilizzazione a cura della Caritas; le linee guida di Fedasil sul riconoscimento dei segnali della tratta di esseri umani; gli strumenti didattici di ReACT; il progetto XtraMena), **Bulgaria** (le campagne informative BRTIM; la campagna informativa "I pericoli nascosti di internet"), **Finlandia**, **Polonia** (la campagna "Non essere indifferente"; i programmi a cura di Caritas, KIND e Fundacja Vela sulla sicurezza informatica) **Portogallo** (un programma di formazione a cura di Saúde em Português; il progetto "Mercadoria Humana 4"; la campagna del 2022 a cura dell'Associazione portoghese di supporto alle vittime) e **Romania** (la piattaforma ProTECT; la campagna "La sicurezza non è un gioco").

A dispetto di questi progressi, i rapporti segnalano dei problemi nel contrasto alle cause della tratta. Le iniziative di prevenzione rimangono irregolari e frammentate a livello territoriale in **Bulgaria**, **Romania e Grecia**, dove le aree rurali e le comunità emarginate risultano escluse. Se la povertà, l'abbandono scolastico, i servizi sociali e l'instabilità legata alle migrazioni sono riconosciuti come fattori di rischio, le misure di prevenzione di rado riescono ad affrontare questi problemi in maniera organica. Ciò indebolisce la capacità di tali azioni di eliminare il rischio di tratta.

Le organizzazioni partner provenienti da **Grecia** e **Polonia** sottolineano il bisogno di adottare delle strategie di prevenzione coerenti e coordinate. In entrambi i Paesi, l'assenza di meccanismi di coordinamento comporta una frammentazione delle responsabilità, iniziative progettuali poco sostenibili, una scarsa preparazione del personale che opera in prima linea (insegnanti, assistenti sociali, forze dell'ordine) e l'impossibilità di valutare l'impatto a lungo termine. La prevenzione della domanda costituisce un altro punto debole del sistema. In tutti i rapporti nazionali viene fatto riferimento allo sfruttamento lavorativo, eppure gli ispettorati del lavoro di rado sono citati tra gli attori in grado di contrastare tempestivamente il sistema di sfruttamento. Il rapporto **portoghese** pone in evidenza le modalità utilizzate dai trafficanti per sfruttare i punti deboli presenti all'interno del sistema, nello specifico il personale dell'ispettorato del lavoro non dispone dell'autorità necessaria per identificare formalmente le vittime e capita spesso che queste ultime siano costrette al pagamento di una somma di denaro per poter essere assunte, a dispetto dei divieti. Il **Belgio** costituisce un'eccezione in quanto dispone di squadre specializzate in ogni ufficio provinciale dell'Ufficio nazionale per la sicurezza sociale. Tali unità portano avanti delle ispezioni mirate nei settori ad alto rischio, con la collaborazione della polizia federale e dell'ispettorato del lavoro e il sostegno di gruppi di lavoro potenziati. Ciononostante, l'identificazione delle vittime di minore età costituisce una sfida dal momento che spesso non compaiono nei registi e lo sfruttamento avviene di frequente in contesti privati o informali, come l'assistenza domiciliare, dove è difficile condurre delle ispezioni.

Ad ogni modo, la maggior parte dei rapporti suggerisce che le misure di prevenzione sono più efficaci quando queste sono complete, inserite in una cornice istituzionale e collegate a meccanismi di protezione e orientamento trasversali. Allo stesso tempo, la prevenzione è meno efficace quando si basa su campagne di sensibilizzazione generiche, iniziative a breve termine e servizi privi delle risorse necessarie in contesti ad alto rischio. Questa tendenza sottolinea l'importanza di misure di prevenzione che siano inserite in meccanismi ben congegnati, coordinate e in grado di rispondere alle criticità individuate nei contesti nazionali.

3. Raccomandazioni

- **Istituzionalizzare le misure di prevenzione all'interno del sistema di risposta immediata:** le misure di prevenzione devono essere inserite nelle procedure di routine adottate nel campo della tutela delle persone di minore età, dell'istruzione, delle procedure di asilo, delle ispezioni sul lavoro e della sanità. In Paesi in cui la prevenzione è affidata a progetti mirati o a campagne di sensibilizzazione si ottengono dei risultati peggiori nell'ambito dell'identificazione delle vittime e dei meccanismi di orientamento.

- **Passare da attività di sensibilizzazione generiche a interventi basati sui rischi:** le misure di prevenzione basate sui rischi devono riguardare anche gli ambienti digitali, centri di accoglienza, comunità marginalizzate e rurali e settori in cui è diffuso lo sfruttamento lavorativo.

- **Rafforzamento delle competenze professionali ai fini dell'identificazione precoce delle vittime:** un corso di formazione obbligatorio per il personale che opera in prima linea è essenziale affinché sia capace di intercettare i primi segnali della tratta, soprattutto negli ambienti online e nei contesti migratori. Il corso dovrebbe essere incentrato sugli aspetti pratici delle procedure di identificazione, nonché sul funzionamento del meccanismo di segnalazione e orientamento, non solo sulle definizioni giuridiche.

- **Formalizzare e fornire le risorse necessarie al fine di coinvolgere la società civile nelle azioni di prevenzione:** la società civile svolge un ruolo di prevenzione mediante le attività volte a costruire un rapporto di fiducia con le vittime. Il suo contributo è più efficace quando è integrato in meccanismi di orientamento e coordinamento nazionali, sostenuto da fondi strutturali e non da progetti a breve termine.

- **Affrontare le criticità strutturali attraverso una risposta coordinata:** la tratta di persone di minore età è un fenomeno trasversale. Occorre creare delle connessioni tra le politiche anti-tratta e altri ambiti, come le iniziative volte a promuovere l'inclusione sociale, l'istruzione e il benessere delle persone di minore età.

- **Rafforzare le misure di prevenzione legate alla domanda e al mercato del lavoro:** è necessario aumentare le ispezioni sul lavoro e i controlli nei settori ad alto rischio, affidando dei mandati più chiari e fornendo risorse adeguate. Le iniziative volte a ridurre la domanda non sono ancora adeguatamente sviluppate e bisognerebbe armonizzare il diritto del lavoro, le responsabilità degli enti pubblici e i provvedimenti a tutela delle persone di minore età.

- **Migliorare le misure di prevenzione negli ambienti digitali:** bisognerebbe mettere a punto meccanismi di monitoraggio, segnalazione e intervento volti a contrastare la tratta facilitata dagli strumenti digitali. Occorre, inoltre, promuovere sistematicamente un uso consapevole della tecnologia – da associare a misure volte a tutelare i diritti delle persone di minore età.

- **Migliorare il sistema di raccolta dei dati,** poiché consente di valutare in maniera obiettiva il fenomeno della tratta e approntare risorse e misure adeguate.

- **Istituire dei meccanismi di valutazione sistematici** delle politiche di prevenzione allo scopo di valutare l'impatto, l'efficacia, i risultati a lungo termine e approntare delle modifiche.

4. Strumenti pratici

- La campagna del 2024 promossa dalla Direzione generale dell'Unione europea per la migrazione e degli affari interni dal titolo "*End human trafficking. Break the invisible chain*". Fornisce materiali e risorse gratuiti, i 10 segni che consentono di dedurre se una persona è vittima di tratta.

- Europol: consigli per individuare gli annunci di lavoro falsi, consigli per evitare di cadere vittima della truffa del *loverboy*.

- L' Hub anti-tratta dell'Unione europea (legato a più sezioni), fondamentale per lo sviluppo delle politiche dell'Unione europea volte a combattere e prevenire la tratta di esseri umani.

- La campagna di ELA sui rischi della tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo, dal titolo "*Rights for all seasons*", si concentra in particolare sulla vulnerabilità delle lavoratrici e dei lavoratori stagionali in Unione europea.

- La campagna di sensibilizzazione del governo francese lanciata nel corso delle Olimpiadi e delle Paralimpiadi di Parigi al fine di contrastare lo sfruttamento sessuale. Risorse e materiali gratuiti sulle forme di sfruttamento e sulle condizioni di lavoro.

- La campagna dal titolo "*Migrant as Messenger*", una campagna a cura dell'OIM, in cui le persone sopravvissute alla tratta sensibilizzano le loro comunità nei Paesi di origine.

- Girl Power Squad, un programma belga pensato per contribuire *all'empowerment* delle ragazze che risiedono nelle strutture di accoglienza.

- Educational "Escape Truck" una campagna di sensibilizzazione polacca contro la tratta di esseri umani.

- CATCH & SUSTAIN, un programma di intervento contro la tratta rivolto alle persone di minore età a rischio.

- "*Wishes fulfilled at the right ages*", una campagna rumena, dedicata alla tutela delle persone di minore età dagli abusi, dalla tratta e dallo sfruttamento. L'obiettivo è quello di promuovere i diritti fondamentali delle persone di minore età: il diritto all'istruzione, alla salute, all'opinione, ad essere protette e alla non-discriminazione.

- La piattaforma ProTECT è una coalizione di ONG rumene dedite al contrasto alla tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. Fornisce risorse e informazioni ai suoi membri e agli enti al fine di facilitare la collaborazione nelle azioni di prevenzione, di protezione delle vittime, dell'advocacy e dello sviluppo di politiche pubbliche.

- Footprints of Hope: Digital Child Manual in the form of a Fairy tale è stato sviluppato nell'ambito del progetto ERADICATING e mira a sensibilizzare le comunità studentesche sulla tratta di esseri umani e sulle forme di sfruttamento che colpiscono le persone minorenni. Il manuale è presentato sotto forma di favola, l'approccio è particolarmente adatto a un pubblico giovane e sensibile, poiché consente di affrontare questioni complesse e delicate come la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle persone di minore età in modo accessibile e adeguato all'età.

- L'associazione giovanile "Let's Be Friends", gestita dalla fondazione bulgara PULSE che affronta alcuni temi chiave quali la partecipazione giovanile, la prevenzione delle violenze (inclusa la tratta), la creazione di rapporti sani, la salute mentale e il pensiero critico.

- L'iniziativa Safe Hut for the empowerment of women and girls, a cura di Animus Foundation, fornisce uno spazio sicuro in cui le donne e i loro figli possono incontrarsi due volte a settimana per impegnarsi in attività volte a promuovere *l'empowerment*, il rilassamento, la creatività e l'inclusione sociale.

- Il progetto "Breaking the Chain", a cura di Dignita Foundation, concentra i suoi sforzi su delle iniziative volte a entrare in contatto con gruppi marginalizzati, in particolare le comunità rom, in cui condurre delle attività di sensibilizzazione e *empowerment* progettate per lavorare sulla resilienza e prevenire lo sfruttamento.

Modulo 2 Identificazione

1. Quadro normativo

Le leggi volte a combattere la tratta affrontano indirettamente il processo di identificazione delle vittime. Il Protocollo di Palermo, ad esempio, non parla esplicitamente della questione. Al contrario inserisce l'identificazione nella definizione di tratta che costituisce la base concettuale per il riconoscimento delle vittime e la associa alle misure necessarie per proteggerne la privacy e la sicurezza, in particolare durante i procedimenti penali (articolo 6). L'assenza di un meccanismo obbligatorio di identificazione ha prodotto delle variazioni significative nell'ambito dei sistemi nazionali, poiché gli Stati adoperano approcci differenti per espletare questa procedura.

Tale criticità è espressamente affrontata a livello europeo. La Direttiva (UE) 2024/1712, che modifica la Direttiva 2011/36/UE, pone l'accento sul miglioramento delle procedure di individuazione e identificazione precoce delle vittime di tratta, in risposta alle lacune individuate dalla Commissione. La Direttiva riconosce che il reato di tratta è sempre più agevolato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che complicano l'identificazione tempestiva di vittime e perpetratori. Per ovviare a questo problema, gli Stati membri sono chiamati a creare dei meccanismi di orientamento formali volti a individuare sia le vittime presunte che quelle identificate con la collaborazione di organizzazioni di supporto specializzate. Occorre, dunque, istituire degli standard minimi per l'identificazione, adattare le procedure alle diverse forme di sfruttamento individuate dalla Direttiva e garantire contatti rapidi con i servizi di supporto e assistenza necessari. La Direttiva rafforza ulteriormente le procedure di identificazione promuovendo la cooperazione con le autorità che si occupano delle procedure di asilo, garantendo che le vittime che necessitano della protezione internazionale siano individuate tempestivamente e possano ricevere l'aiuto di cui hanno bisogno. Per migliorare le procedure di identificazione transfrontaliere, gli Stati membri devono nominare un punto di contatto che faciliti la cooperazione e la continuità delle misure di protezione per le vittime che si spostano da un Paese all'altro.

La Strategia dell'Unione europea per la lotta contro la tratta di esseri umani (2021–2025) rende operativo questo obbligo sottolineando il ruolo centrale svolto da chi opera in prima linea – come la polizia di frontiera, il personale dell'ispettorato del lavoro, assistenti sociali e autorità che si occupano delle procedure di asilo – nell'individuare gli indicatori della tratta. L'identificazione precoce delle vittime costituisce un prerequisito al fine di fornire loro tempestivamente assistenza e protezione. Allo stesso tempo la strategia sottolinea i problemi, quali la mancanza di formazione, lo scarso coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e le difficoltà rappresentate dai casi internazionali che prevedono una condivisione di responsabilità tra più giurisdizioni.

Tuttavia, la sola identificazione non è sufficiente se non è seguita da opportune misure volte a fornire assistenza, sostegno e protezione alle vittime. Sia la Strategia dell'Unione europea per la lotta contro la tratta di esseri umani sia la quarta relazione della Commissione europea sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani sottolineano che le vittime continuano a affrontare numerosi ostacoli nell'esercitare i loro diritti una volta terminate le procedure di identificazione. Tra questi ricordiamo la scarsa considerazione per i bisogni individuali a seconda dell'età, del genere e della forma di sfruttamento subita dalla vittima; le poche opportunità di accesso ai risarcimenti a causa della complessità delle procedure, la paura di subire delle ritorsioni o della vittimizzazione secondaria nel corso dei procedimenti penali; la paura di essere incriminate per i reati commessi sotto minaccia. Il reinserimento appare particolarmente problematico, data la scarsa disponibilità di soluzioni a lungo termine come un alloggio stabile, l'accesso a percorsi di formazione e al mercato del lavoro.

La legislazione europea è particolarmente attenta alle esigenze delle persone di minore età. La Strategia invita a denunciare sistematicamente la scomparsa di minori, a elaborare dei meccanismi di orientamento specifici per le persone di minore età e a nominare prontamente dei tutori, nonché a garantire l'accesso all'assistenza legale gratuita. Le procedure di identificazione devono essere a misura dei minori, basate sui diritti umani e adattate ai rischi specifici affrontati nei vari contesti (migrazione, affido e ambienti digitali).

Uno studio condotto a livello europeo sui meccanismi di orientamento nazionali e internazionali ha individuato numerose criticità, in particolare nell'individuazione delle potenziali vittime, nella creazione di sistemazioni appropriate, nel rafforzamento della cooperazione tra le autorità e la società civile, nel monitoraggio delle procedure di segnalazione nelle varie fasi. Le procedure di identificazione e orientamento transfrontaliere rimangono poco sviluppate, di conseguenza la Commissione dovrebbe promuovere una maggiore cooperazione e il graduale sviluppo di meccanismi di orientamento congiunti con il sostegno delle agenzie europee.

Le agenzie europee (Europol, Frontex, Eurojust e FRA) svolgono un ruolo sempre più importante nel potenziamento delle capacità di identificazione. Attraverso un'azione coordinata dalla Commissione, le agenzie forniscono supporto operativo, attività di formazione, linee guida e analisi dei dati. Il loro impegno mira a far aumentare la consapevolezza degli Stati membri riguardo alle conoscenze a disposizione e a incoraggiare un sistematico utilizzo degli strumenti e delle informazioni disponibili a livello europeo nel processo di identificazione e protezione delle vittime.

In generale, il quadro di riferimento europeo vede nell'identificazione un elemento funzionale: è il momento in cui è possibile agire sulla tratta, in quanto consente di far emergere casi di sfruttamento che altrimenti rimarrebbero nascosti. L'efficacia di questa procedura dipende non solo dagli obblighi giuridici, ma anche dalla competenza del personale, dai meccanismi di cooperazione e dalla disponibilità di misure atte a garantire protezione e sostegno nel lungo periodo, una volta identificata la vittima.

Una delle principali difficoltà operative risiede nel distinguere la persona vittima di tratta da altri soggetti che svolgono la medesima attività senza essere costretti o sfruttati. Tale difficoltà caratterizza il lavoro delle autorità che si occupano di immigrazione e attività di contrasto alla criminalità che spesso incontrano persone che svolgono lavori informali, lavorano nell'industria del sesso o nell'ambito della migrazione irregolare. In questi casi gli indicatori relativi alla tratta possono presentare delle ambiguità. Per ovviare a tale problema, sono stati messi a punto strumenti e indicatori specifici (vi invitiamo a consultare l'elenco posto alla fine del modulo).

Finlandia: un caso di sfruttamento lavorativo di persone di minore età sprovviste di documenti archiviato a causa di una legge sulla tratta datata (2025)

Il caso riguarda delle persone di minore età sprovviste di documenti e vittime di sfruttamento lavorativo che non fu considerato degno di rilevanza penale. I fatti si erano svolti a Turku nel 2011 e hanno coinvolto due ragazzi di 14 e 16 anni, a cui si è aggiunta, in un secondo momento, una persona adulta. I ragazzi avevano l'incarico di smontare delle auto in condizioni di sicurezza estremamente precarie. Vivevano in povertà ed erano costretti a rovistare tra i rifiuti in cerca di cibo, nonostante fosse stato promesso loro un salario minimo. L'imputato ha dichiarato che i giovani avevano mentito sulla loro età e stavano aiutando dei membri della sua comunità che avevano offerto loro un alloggio.

Quando il caso fu giudicato in tribunale molti anni dopo, la corte del distretto di Varsinais-Suomi esaminò le accuse alla luce di una vecchia legge sulla tratta, in vigore nel momento in cui il crimine era stato commesso. Ciò significa che bisognava disporre delle prove del fatto che l'imputato avesse esercitato un controllo sulle vittime – una differenza sostanziale rispetto alla legge attuale. Sebbene la corte avesse riconosciuto la vulnerabilità delle vittime, giovani migranti sprovvisti di documenti, e individuato dei segnali di sfruttamento, non reputò sufficienti le prove relative alla privazione della libertà, all'uso di minacce o altre forme di coercizione ascrivibili al lavoro forzato. Le vittime furono ritenute in grado di muoversi liberamente, possedevano le chiavi dell'appartamento, di conseguenza secondo il tribunale non vi era stata alcuna coercizione. Per questa ragione il caso fu archiviato.

Il caso mette in risalto l'importanza delle definizioni giuridiche e delle prove nei casi di tratta. Illustra le difficoltà nel perseguire lo sfruttamento lavorativo, soprattutto in casi in cui il controllo è esercitato attraverso forme di dipendenza sottili, anziché con il banale uso della forza. Mette in evidenza l'importanza di adottare dei provvedimenti specifici per i casi che riguardano le persone di minore età: nonostante non sia necessario disporre di prove del ricorso a mezzi coercitivi per i casi di tratta di minori, in questo frangente possiamo notare l'adozione di parametri che vanno a detrimento delle vittime.

Le procedure di identificazione basate su informazioni di *intelligence* si sono dimostrate valide. Analizzando i profili e le caratteristiche di persone adulte e di minore età vittime di tratta, le autorità possono definire i fattori di rischio e concentrarsi su persone che potrebbero aver bisogno di protezione e non devono, dunque, essere perseguite. La maggior parte degli strumenti pratici, elencati alla fine del modulo, delinea indicatori strutturati, utili al fine di condurre delle attività di screening solide e aiutare chi opera in prima linea a riconoscere i segnali di sfruttamento e vulnerabilità. Allo stesso tempo, alcuni studi[9] dimostrano che criteri troppo rigidi o semplicistici possono portare a degli errori o a pratiche discriminatorie che evidenziano il bisogno di procedere ad attività di formazione e a un'analisi contestuale.

I controlli alle frontiere rappresentano un'opportunità cruciale ai fini dell'identificazione dei casi di tratta. Le autorità di frontiera, infatti, si trovano nella posizione migliore per individuare i fattori di rischio, soprattutto per le persone di minore età. Le organizzazioni internazionali hanno messo a punto degli strumenti di screening specifici (riportati al termine del modulo) che dimostrano l'importanza di adottare degli indicatori che riflettano l'età, il grado di dipendenza e il tipo di mobilità. Tuttavia, l'identificazione delle vittime ai confini è limitata se si pensa alla tipologia delle rotte migratorie e al persistere dell'immigrazione irregolare.

Le operazioni di polizia nei siti in cui avviene lo sfruttamento, blitz e ispezioni, possono portare all'identificazione delle persone vittime di tratta. Tali interventi presentano, però, dei rischi significativi se non vengono opportunamente pianificati. È dimostrato che delle operazioni mal eseguite possono causare dei traumi alle vittime e minare la loro fiducia nelle autorità. Gli enti che si occupano di

9 Hainaut, M., Thompson, K. J., Ha, C. J., Herzog, H. L., Roberts, T., & Ades, V. (2022). Are screening tools for identifying human trafficking victims in health care settings validated? A scoping review. Public Health Reports, 137(1_suppl), 63S–72S; Lugo-Graulich, K., Meyer, L. F., Souza, K., Tapp, S. N., Maryfield, B., & Bostwick, L. (2024). Improving sex trafficking victim identification: Indicators of trafficking in online escort ads. Journal of Human Trafficking. NCJ Number 309077.

tutela dei diritti umani sottolineano, quindi, che le attività di identificazione devono essere accompagnate da misure di salvaguardia, essere proporzionate e garantire l'accesso a misure di protezione e reinserimento a seguito dell'allontanamento dal contesto di sfruttamento.

2. Criticità e pratiche efficaci

Una sfida cruciale e trasversale riguarda l'esperienza delle vittime. In **Belgio**, **Bulgaria** e **Finlandia** chi opera nel settore sottolinea ripetutamente che le persone di minore età spesso non sono consapevoli della propria condizione di sfruttamento. La manipolazione emotiva da parte dei trafficanti (spesso familiari, partner o persone che si trovano in una posizione di potere) normalizza gli abusi e alimenta il senso di colpa. Il gruppo di esperti **finlandesi** osserva che le persone di minore età non hanno le parole necessarie per descrivere le loro esperienze e possono credere di essere responsabili di ciò che sta capitando loro oppure temere di subire delle ritorsioni qualora dovessero parlare. La loro reticenza, la tendenza a rimanere in silenzio, ricorrere a resoconti artefatti o a ritrattare le proprie dichiarazioni possono complicare la situazione.

Bulgaria: criticità nel processo di identificazione e di tutela delle vittime

Il caso che qui presentiamo riguarda una ragazza vittima di tratta in Bulgaria tra il 2009 e il 2010. La ragazza con una lieve disabilità intellettiva e con un passato caratterizzato da frequenti allontanamenti dalla propria casa veniva sfruttata sessualmente da un conoscente. Nonostante fosse stata denunciata la sua scomparsa e la ragazza avesse fatto temporaneamente ritorno presso la sua famiglia, la vittima continuò ad essere sfruttata per molti mesi, fino a quando un tentativo di suicidio non portò a un trattamento sanitario obbligatorio.

Il caso sottolinea i problemi legati all'identificazione e alla protezione delle vittime: le autorità non sono riuscite a garantire la sicurezza della vittima dopo il primo intervento della polizia e non si hanno prove del fatto che abbia ricevuto sostegno o sia stata segnalata come vittima di tratta. Le indagini si sono protratte per quasi un decennio prima che venisse istruito il processo, il che dimostra i gravi ritardi della Giustizia. Il perpetratore è stato condannato dal tribunale regionale a quattro anni di prigione e al pagamento di un'ammenda, ma non disponiamo di notizie in merito ai risultati dell'appello.

Tali sfide si sommano alle limitate capacità di chi opera in prima linea. Per quanto attiene allo sfruttamento finalizzato ad attività criminali, ad esempio, in **Finlandia**, le persone di minore età spesso si incontrano con ufficiali di polizia che intervengono per rispondere a piccoli crimini o a problemi comportamentali. Le forze dell'ordine non possiedono le competenze necessarie per individuare gli indicatori collegati alla tratta. In questo modo si rischia che lo sfruttamento non venga individuato, perché occultato da altre forme di delinquenza o vulnerabilità. In **Polonia**, il processo di identificazione è spesso reattivo: i casi tendono ad emergere solo a seguito dei blitz, dei controlli alle frontiere o delle segnalazioni, mentre rimane rara l'individuazione proattiva dei casi. Chi opera alle frontiere dichiara di non avere la preparazione necessaria, poiché mancano interpreti o procedure chiare soprattutto per affrontare i casi di persone di minore età straniere o non accompagnate.

Romania/Germania/Austria: tratta interna e internazionale (2024)

Il caso riguarda 28 vittime rumene (9 minori e 19 adulti) sfruttate in Romania, Germania e Austria da un'organizzazione criminale. Le persone di minore età, di età compresa tra i 12 e i 17 anni, erano soggette ad abusi sessuali, costrette a commettere attività criminali e a chiedere l'elemosina. Una di loro ha subito abusi sessuali online. Le vittime venivano reclutate e sorvegliate sfruttando lo stato debitorio delle famiglie, la violenza, la confisca dei documenti di identità ed esercitando un controllo costante che lasciava alle vittime scarsa libertà. Le persone di minore età venivano spesso incolpate per le azioni commesse sotto minaccia.

Le vittime sono state identificate dopo una denuncia alle forze dell'ordine. 24 vittime, tra cui persone di minore età, hanno ricevuto sostegno psicologico e assistenza legale coordinata da ADPARE in collaborazione con l'Agenzia nazionale contro la tratta di esseri umani e i servizi di protezione delle persone di minore età. Il caso sottolinea i problemi presenti nelle procedure di identificazione delle vittime, soprattutto nei Paesi di destinazione, che impediscono di proteggere e applicare il processo di non-punibilità degli atti criminali commessi sotto minaccia. Evidenzia l'importanza della cooperazione transfrontaliera e di servizi di sostegno specializzati per le vittime, nonché di attività di sensibilizzazione nei Paesi di destinazione allo scopo di prevenire il protrarsi dello sfruttamento e garantire che la giustizia faccia il suo corso.

Numerosi rapporti sottolineano che i contatti istituzionali da soli non garantiscono la correttezza del processo di identificazione. In **Belgio**, anche quando le persone di minore età sono in contatto con i servizi sociali o i centri di accoglienza, l'identificazione non è garantita, dal momento che la mancanza cronica di personale, controlli limitati e la scarsità di posti a disposizione impediscono di individuare e proteggere tempestivamente le persone di minore età a rischio di tratta. In **Finlandia** e in **Bulgaria**, le persone di minore età vittime di tratta sono già note alle scuole, ai servizi sociali, al sistema sanitario, ai centri di accoglienza, eppure lo sfruttamento non viene segnalato. Il personale fatica a riconoscere la tratta quando tale abuso è associato a vulnerabilità multiple, tra cui l'uso di sostanze, problemi comportamentali, maltrattamenti o diverse forme di sfruttamento. Tale complessità si riflette nelle conclusioni tratte dal rapporto **italiano**, secondo cui le persone di minore età non accompagnate spesso spariscono dai centri di accoglienza subito dopo il loro arrivo. In **Romania**, invece, i ritardi nelle procedure impediscono di identificare in maniera tempestiva le vittime e dare loro la protezione necessaria, soprattutto nei casi che richiedono l'intervento della Giustizia.

Gli ostacoli procedurali e strutturali rendono ancora più problematiche le procedure di identificazione. In **Italia**, la frammentazione del sistema di raccolta dei dati, la mancanza di sistemi di registrazione condivisi e la scarsa cooperazione tra le istituzioni ritardano l'identificazione delle vittime. In **Polonia** si assiste a una simile frammentazione, poiché il sistema di condivisione di informazioni tra polizia, pubblico ministero, servizi sociali e ONG è poco sviluppato, così come lo screening alle frontiere, nei centri di accoglienza e nei servizi sociali. La tendenza a confondere il traffico di migranti con la tratta contribuisce ad ostacolare l'espletamento di queste procedure.

La dimensione giudiziaria e istruttoria ha un ruolo importante. In **Grecia** i problemi di identificazione nella fase istruttoria e i ritardi nel riconoscimento ufficiale dello status delle vittime limitano l'accesso a misure di protezione e ai risarcimenti. La scarsa presenza sul territorio delle cosiddette "Child Houses" fa sì che le procedure di identificazione e i colloqui a misura di minore non sempre

siano disponibili, aumentando il rischio di vittimizzazione secondaria. In **Portogallo**, a dispetto dalla solidità del quadro istituzionale, la scarsa specializzazione di pubblici ministeri e giudici, l'irregolarità nell'applicazione delle misure di salvaguardia e i problemi di coordinamento tra i tribunali che si occupano dei casi penali o civili ritardano l'entrata in vigore delle misure di protezione per le vittime di minore età, in particolar modo per quelle di origine straniera. Le organizzazioni della società civile dichiarano che i tribunali che si occupano del diritto di famiglia sono spesso impreparati a gestire casi di tratta complessi che coinvolgono minori di origine straniera. In questi frangenti l'esito delle cause può essere addirittura dannoso.[10]

Assieme a queste criticità i rapporti indicano anche delle **pratiche efficaci**, benché non sempre siano attuate in maniera organica.

In **Belgio** le procedure di identificazione sono portate avanti seguendo un approccio strutturato fondato su una serie di indicatori. Il personale che opera in prima linea e gli attori del sistema giudiziario si affidano a liste di controllo contenute in circolari riservate. Inoltre, sono tenuti ad avviare delle procedure di segnalazione una volta individuati i segnali d'allarme. Alcuni strumenti mirati consentono di rispondere ai rischi, tra questi ricordiamo un programma di e-learning sviluppato da Child Focus per sostenere l'individuazione dei casi di sfruttamento sessuale minorile online. Il rapporto belga individua nelle disposizioni volte a tutelare il rispetto dei diritti umani un meccanismo in grado di favorire l'identificazione, come dimostra il caso Borealis, secondo cui una maggiore attenzione per i processi di assunzione e i subappalti avrebbe potuto favorire un'individuazione tempestiva dello sfruttamento.

In **Finlandia** gruppi di ricerca, professioniste e professionisti sono concordi nel riconoscere l'efficacia delle misure di identificazione e intervento per diversi tipi di comportamenti violenti. Sottolineano che chi lavora sul campo non deve decidere se una situazione costituisce o meno un caso di tratta prima di agire; la priorità dovrebbe essere quella di individuare gli indicatori dello sfruttamento e intervenire per fermare gli abusi. Questo approccio è fondamentale in casi complessi che riguardano più forme di abuso.

In **Italia**, benché permangano molti limiti, l'emergere sistematico degli indicatori relativi alla tratta nel corso delle procedure per la richiesta di asilo e la presenza di unità di polizia specializzate in materia di organizzazioni criminali straniere forniscono degli importanti, sebbene limitati, punti di partenza per le procedure di identificazione.

La **Polonia** ha sviluppato un uso strutturato e sempre più integrato degli strumenti di intelligenza artificiale per prevenire e individuare i casi di tratta e di sfruttamento sessuale minorile, soprattutto negli ambienti digitali. Uno degli elementi centrali è costituito dalla cooperazione tra le forze dell'ordine e il database dell'Interpol sullo sfruttamento sessuale minorile che si serve di strumenti di *hash-matching* per individuare rapidamente il materiale pedopornografico già noto, segnalare i nuovi contenuti e supportare il processo di identificazione delle vittime. A livello nazionale la piattaforma

10 I soggetti che operano in ambito giudiziario hanno osservato che la tendenza ad avere procedimenti penali e civili separati può, alle volte, ostacolare il coordinamento e ritardare l'entrata in vigore delle misure di protezione. Gli sforzi compiuti dai pubblici ministeri per tutelare i diritti delle vittime vanno riconosciuti, tuttavia l'applicazione pratica delle misure di salvaguardia non è uniforme. Le organizzazioni della società civile hanno elencato le sfide specifiche riscontrate dai tribunali civili nei casi che coinvolgono vittime minorenni di origine straniera, provenienti, in particolare, dall'Africa occidentale e dai Paesi africani in cui si parla il portoghese, il che complica i processi decisionali. Evidenziano la scarsa preparazione dei tribunali civili nel gestire i casi e nel rapportarsi alle vittime, che spesso percepiscono le sentenze come ingiuste. Tutto ciò danneggia ulteriormente le vittime di minore età.

per le segnalazioni Dyżurnet.pl gestita da NASK applica sistemi di filtri automatici per elaborare un gran numero di segnalazioni pubbliche, favorendo una velocizzazione dell'individuazione dei casi ad alto rischio e una più efficiente allocazione delle fonti investigative. Le autorità polacche impiegano l'intelligenza artificiale anche per monitorare gli spazi digitali, tra cui i social media, le piattaforme crittografate e il dark web per individuare degli indizi di adescamento, reclutamento e vendita di minori online. Tali strumenti permettono di riconoscere le immagini e operare un confronto dei dati biometrici al fine di individuare le vittime nei database, nonché di elaborare dei modelli predittivi che analizzano i dati sulle migrazioni, sui visti, sui reati per sostenere delle politiche proattive, basate sui rischi.

In **Portogallo** si segnala invece un graduale miglioramento del coordinamento e della professionalizzazione delle procedure a seguito delle riforme strutturali avvenute nei passati decenni. La formazione continua e il rafforzamento della cooperazione tra le forze dell'ordine hanno consentito di migliorare le prassi investigative, favorendo indirettamente l'identificazione precoce delle vittime. Inoltre, chi opera nel settore sostiene di essere soddisfatto dalla chiarezza e dalla funzionalità del coordinamento e della collaborazione tra istituzioni che si attivano una volta identificate le vittime. Ciononostante, il personale coinvolto è concorde nell'affermare che la capacità di identificazione ha risentito della dissoluzione dei servizi per l'immigrazione e il controllo delle frontiere, le cui squadre (soprattutto negli aeroporti) erano altamente specializzate ed esperte. La situazione non è ancora tornata alla normalità, dal momento che le persone che oggi sono responsabili di tali procedure non sono dotate della medesima competenza.

In generale i rapporti nazionali indicano una tendenza comune: l'identificazione delle vittime costituisce un punto debole quando dipende dalla volontà della persona interessata, dalla cooperazione o da procedure rigide, mentre migliora quando tale attività è condotta da personale opportunamente formato e in grado di riconoscere gli indicatori, agire sulla base dei fattori di rischio e coordinarsi. L'identificazione delle vittime è più efficace quando viene ritenuta un meccanismo di protezione per le persone di minore età e non come un mero strumento di indagine. Le difficoltà emergono in presenza di una frammentazione del sistema oppure quando il personale non è abbastanza specializzato e le procedure non tengono conto delle esigenze delle persone di minore età.

3. Raccomandazioni

- **Passare da procedure di identificazioni basate sull'autodenuncia della vittima a valutazioni professionali fondate su indicatori:** dal momento che spesso le persone di minore età non riconoscono o parlano del loro sfruttamento, i sistemi di identificazione dovrebbero fondarsi su indicatori di rischio osservabili e su giudizi professionali, anziché sulla cooperazione, le testimonianze e l'autodenuncia delle vittime minorenni.

- **Rafforzare le competenze legate alla tratta nei punti di contatto:** il personale che opera all'interno di stazioni di polizia, unità di controllo alle frontiere e centri di accoglienza – con cui spesso le vittime minorenni hanno un primo contatto – deve formarsi servendosi di scenari incentrati sugli indicatori collegati alla tratta, in particolare per i casi in cui lo sfruttamento è mascherato da problemi comportamentali o fragilità legate all'esperienza migratoria.

- **Prevedere delle procedure di identificazione dei casi di tratta in tutti i servizi rivolti alle persone di minore età:** molte persone di minore età hanno ripetuti contatti con le scuole, i servizi sociali, il sistema sanitario, le autorità che si occupano delle procedure per la richiesta di asilo senza essere identificate come vittime di tratta. Pertanto, occorre mettere a punto dei protocolli di *screening* in questi contesti, supportati da meccanismi di segnalazione solidi.

- **Migliorare la condivisione dei dati e i meccanismi di case-linking:** la frammentazione delle informazioni e lo scarso coordinamento tra forze dell'ordine, giudici, servizi sociali e organizzazioni della società civile impediscono di identificare precocemente le vittime e attivare le misure necessarie, soprattutto nel caso in cui queste ultime siano persone di minore età di origine straniera o senza fissa dimora. Bisognerebbe dare la priorità alla condivisione degli strumenti di registrazione e a meccanismi standardizzati per lo scambio di informazioni.

- **Staccare le procedure di identificazione e protezione dai procedimenti penali e cooperare:** i ritardi nel riconoscimento dello status delle vittime e l'accesso condizionale alla protezione minano il processo di identificazione e la fiducia. Le persone di minore età dovrebbero essere identificate e protette a prescindere dalla loro volontà o capacità di prendere parte alle indagini.

- **Ampliare le strutture a misura di minore e la copertura territoriale:** la scarsa disponibilità di contesti di identificazione a misura di minore e di personale specializzato restringe l'efficacia della risposta e aumenta il rischio di vittimizzazione secondaria. Bisognerebbe diffondere questo tipo di modelli anche al di fuori dei centri urbani.

- **Affrontare forme di sfruttamento complesse nelle procedure di identificazione:** bisognerebbe dotare il personale addetto di strumenti per riconoscere i casi di tratta caratterizzati dalla presenza di più abusi, anziché **limitarsi** prendere in esame le singole forme di sfruttamento.

- **Ridurre l'avvicendamento istituzionale e creare dei percorsi di specializzazione:** l'avvicendamento del personale e le scarse competenze delle forze dell'ordine e delle autorità inquirenti danneggiano la coesione delle istituzioni nelle procedure di identificazione. Occorre mantenere dei ruoli stabili e specializzati tra chi si occupa dei casi di tratta.

4. Strumenti pratici

→ Camden Safeguarding Children Partnership (CSCP) ha elaborato una Lista di indicatori utilizzati per identificare le vittime di tratta in cui sono elencate le domande da porre.

→ La guida pratica di EASO sul migliore interesse delle persone di minore età nelle procedure per la richiesta di asilo, con un modello per valutare rapidamente il migliore interesse delle persone di minore età.

→ La guida dell'OIM dal titolo "Guidance on Referral Mechanisms for the Protection and Assistance of Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse and Victims of Trafficking", con moduli per la profilazione delle persone migranti in condizione di vulnerabilità, una guida su come condurre un colloquio e raccogliere informazioni tenendo conto delle esigenze delle persone di minore età.

→ La guida dell'OSCE dal titolo "Survivor-Informed Indicators for the Identification of Victims and Survivors of Trafficking in Human Beings"

→ Le linee guida dell'OSCE dal titolo "Uniform Guidelines for the Identification and Referral of Victims of Human Trafficking within the Migrant and Refugee Reception Framework in the OSCE Region"

- La guida dell'UNICEF dal titolo "Identification of Victims/Persons 'At-Risk' of Trafficking in Human Beings"

- La guida dell'UNICEF dal titolo "Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe", con una lista di indicazioni per chi si occupa dei controlli alle frontiere affinché impari a valutare se le persone di minore età sono a rischio di tratta e linee guida per il personale che conduce le interviste alle persone di minore età vittime di tratta riguardo ai crimini commessi ai loro danni.

- Un insieme di strumenti a cura dell'UNDOC dal titolo "Toolkit to Combat Trafficking in Persons", con una lista di controllo per identificare le persone vittime di tratta, linee guida per i colloqui con le vittime e delle linee guida su come condurre dei colloqui sicuri con le vittime.

- Una lista di controllo a cura dell'UNODC al fine di facilitare l'identificazione delle vittime nei casi di tratta

- Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors. Questo strumento è stato sviluppato nell'ambito del progetto FLOW a cui hanno preso parte delle organizzazioni partner provenienti da Bulgaria, Estonia, Finlandia e Lettonia. Lo strumento è disponibile in bulgaro, estone, finlandese e lettone e i rapporti sono stati redatti in collaborazione con le autorità nazionali.

Modulo 3 Protezione

1. Quadro normativo

A livello globale, il Protocollo di Palermo definisce i parametri per la protezione delle vittime. Il protocollo indica che le vittime di tratta hanno diritto alla privacy, alla sicurezza, ad essere informate e a ricevere sostegno. La protezione è intesa in senso ampio e riguarda la sicurezza fisica, il recupero psicologico, il reinserimento sociale, l'accesso alla casa, alle cure sanitare, all'istruzione e a un risarcimento. Il Protocollo fornisce delle indicazioni specifiche sulle misure di protezione da applicare nei casi che riguardano le persone di minore età, da calibrare in base all'età e ai bisogni speciali. Inoltre, afferma che le decisioni relative ai ritorni e ai rimpatri devono basarsi sulla sicurezza e sulla volontarietà anziché su politiche di controllo dei flussi migratori. Benché il Protocollo individui degli standard minimi, lascia ampia discrezionalità agli Stati nella fase di implementazione, il che determina un'irregolarità delle procedure che variano a seconda delle giurisdizioni.

A livello europeo la Direttiva (EU) 2024/1712 rafforza in maniera significativa le misure di protezione per le vittime di tratta, ponendo particolare attenzione alle persone che si trovano in una condizione di vulnerabilità, tra cui minori e vittime bisognose della protezione internazionale. Secondo la Direttiva le misure di assistenza e protezione devono essere attuate su base consensuale e informata e prevedono standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro, compresi rifugi e altre sistemazioni temporanee adeguate, e assistenza materiale, nonché le cure mediche necessarie, compresi l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni e, se necessario, i servizi di traduzione ed interpretariato.

La Direttiva rafforza le misure di salvaguardia destinate alle persone di minore età e richiede una valutazione individuale delle esigenze e della condizione di ogni minore volta a individuare misure di sostegno fisico e psicosociale a breve e a lungo termine. Tra queste ricordiamo l'accesso all'istruzione, misure di reinserimento mirate e dei programmi volti a facilitare la transizione verso l'emancipazione e l'età adulta e a prevenire la re-immissione nella tratta. Ogni misura di costrizione della libertà delle persone di minore età al fine di proteggerle dalla tratta deve essere strettamente necessaria, proporzionata e ragionevole allo scopo di proteggere ogni minore. Gli Stati membri sono tenuti a nominare un tutore o rappresentante della persona di minore età vittima di tratta al momento dell'identificazione, prevedendo un meccanismo per affrontare il conflitto di interessi e assistere la famiglia della persona di minore età non appena possibile.

Le persone di minore età vittime di tratta devono essere messe nelle condizioni di accedere alla protezione internazionale approntando delle procedure di asilo coordinate e anti-tratta che riflettono la loro vulnerabilità. Inoltre, bisogna assicurare delle garanzie procedurali e delle condizioni di accoglienza appropriate. Le procedure di segnalazione di un reato devono essere sicure, eseguite nel rispetto del principio di riservatezza e a misura di minore, con un linguaggio consono all'età. Infine, le vittime di minore età hanno il diritto di accedere a programmi di risarcimento per le vittime di crimini violenti, rafforzando un meccanismo di protezione che attribuisce la priorità alla sicurezza, al recupero e a soluzioni durature per le persone di minore età vittime di tratta.

Tali misure di protezione sono rafforzate e messe a sistema dalla Direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE), valida per tutti i reati gravi, ma particolarmente rilevante nei casi di tratta. Introduce l'obbligo di condurre una valutazione individuale al fine di determinare le esigenze di protezione di ogni vittima, ponendo particolare attenzione alle vittime minorenni. La Direttiva privilegia un approccio a misura di minore nei procedimenti penali, non a caso le autorità sono chiamate a tenere

conto dell'età, del grado di maturità, dei punti di vista e delle vulnerabilità dei soggetti interessati allo scopo di prevenire intimidazioni, ritorsioni e vittimizzazione. A livello pratico, tuttavia, i sistemi nazionali presentano diverse lacune (ritardi, procedure a misura di minori insufficienti o irregolarità nell'accesso alle misure di salvaguardia) legate all'incapacità di attuare queste garanzie.

La Direttiva 2011/93/UE rafforza ulteriormente le misure di protezione per i casi in cui il reato di tratta si sovrappone allo sfruttamento sessuale e agli abusi online. Riconosce che i danni causati alle persone di minore età in questi casi sono spesso gravi e con effetti profondi e duraturi, pertanto occorre fornire un tipo di assistenza anche durante l'età adulta. Le misure di protezione non riguardano unicamente le persone di minore età, ma possono riferirsi anche a genitori e tutori, poiché occorre ricreare un contesto capace di favorire il recupero.

La Strategia dell'Unione europea per la lotta contro la tratta di esseri umani (2021–2025) non introduce nuovi diritti, ma fornisce un **quadro coerente** attraverso cui gli obblighi di protezione devono essere attuati. Sottolinea i problemi presenti in relazione all'accesso all'assistenza, ai risarcimenti e al reinserimento nella società e indica nella protezione un prerequisito della giustizia. La Strategia pone in evidenza la necessità di attuare delle procedure a misura di minore, nominare tempestivamente dei tutori, istituire dei meccanismi di segnalazione internazionali e andare al di là degli interventi emergenziali, per creare delle soluzioni sostenibili nel campo dell'istruzione, dell'inserimento nel mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Indica, inoltre, che le vittime non dovrebbero essere punite per i reati commessi sotto coercizione, ma dovrebbero essere trattate con dignità, senza pregiudizi.

Nel loro insieme questi strumenti creano un meccanismo di protezione ben strutturato, fondato su tre principi chiave. In primo luogo, **la protezione deve essere incondizionata:** non dipende, quindi, dal desiderio della vittima di collaborare, dal suo status giuridico o dalla convenienza procedurale. In secondo luogo, **le misure di protezione devono essere personalizzate e a misura di minore**, devono basarsi, quindi, su una valutazione che rispecchi le condizioni, le fragilità e il punto di vista della persona di minore età. In terzo luogo, le **misure di protezione devono essere trasversali**, poiché si estendono al di là della messa in sicurezza immediata e abbracciano il processo di recupero, il reintegro e la prevenzione della rivittimizzazione. Anche in questo caso, così come per i processi di prevenzione e identificazione, l'efficacia delle misure messe a punto dipende in ultima istanza non solo dalla loro corretta trasposizione, ma anche dalla capacità dei sistemi nazionali di tradurre questi principi in pratiche coordinate, opportunamente finanziate e incentrate sulle esigenze delle persone di minore età.

2. Criticità e pratiche efficaci

Tutti gli otto Paesi partner hanno istituito dei sistemi di protezione per le persone di minore età vittime di tratta, tuttavia questi non sempre sono efficaci e i risultati ottenuti dipendono dalla velocità delle operazioni di riconoscimento delle vittime, dalla possibilità di accedere a cure specializzate e dal grado di coordinamento tra chi si occupa di protezione di persone minorenni, della giustizia penale, di migrazioni e i servizi sociali. Uno dei problemi più frequenti riguarda i ritardi con cui spesso vengono approntate delle misure di protezione a seguito dell'identificazione delle vittime. In questo lasso di tempo, infatti, le persone di minore età spesso rimangono esposte ai pericoli.

In **Grecia** i soggetti interessati hanno descritto in che modo la lentezza delle procedure di riconoscimento delle vittime e la mancanza di uno status legale impattano sull'accesso alle misure di protezione. Si segnalano, poi, delle gravi mancanze nei servizi dedicati alle persone di minore età sia in

Grecia, che negli altri Paesi europei, che minano l'efficacia di tali provvedimenti: le autorità inquirenti hanno segnalato che le persone di minore età rimangono negli ospedali per periodi di tempo più lunghi a causa della mancanza di posti a disposizione nelle strutture di accoglienza, in particolare ad Atene. L'adeguatezza delle misure di protezione è anche minacciata da intoppi procedurali: ritardi, rimpalli tra le istituzioni e problemi tecnologici relativi alla raccolta di prove, che determinano la ripetizione degli interrogatori e aumentano il rischio di vittimizzazione secondaria. Nei casi in cui è previsto un coordinamento multidisciplinare, le procedure migliorano decisamente. Non a caso è stato fatto riferimento al modello interdisciplinare adottato a Salonicco dove sono state istituite delle unità specializzate e flessibili che si occupano di interrogatori e colloqui a misura di minore.

Grecia – Un caso di sfruttamento sessuale minorile (2022)

Il caso riguarda una ragazza greca di 12 anni proveniente da un contesto familiare altamente disagiato, vittima di tratta e sfruttamento sessuale. Tra aprile e luglio 2022 la persona di minore età è stata costretta a prostituirsi, ha subito degli abusi sessuali ed è stata costretta a produrre materiale pedopornografico. Il reato è stato commesso da conoscenti, tra cui il datore di lavoro della madre, che ha sfruttato la vulnerabilità economica della ragazza e esercitato il proprio controllo con minacce, abusando della sua fiducia. Il caso è venuto alla luce grazie alla segnalazione di un parente e alla denuncia della madre. I perpetratori sono stati condannati in prima istanza.

Il caso sottolinea le gravi lacune presenti nel sistema di protezione. La ragazza ha subito una vittimizzazione secondaria a causa delle ripetute testimonianze che le sono state chieste, inoltre non è stato adoperato il modello della *Child House* a dispetto dell'importanza di questo strumento nella prevenzione della traumatizzazione secondaria. È stato fornito un sostegno psicologico alla ragazza solo dopo gravi ritardi. Inoltre, la vittima ha subito delle minacce quando è stato accidentalmente rivelato il luogo di residenza. Questo frangente evidenzia delle gravi mancanze relative alla tutela della privacy e della riservatezza.

In generale il caso evidenzia la necessità di creare un meccanismo di segnalazione per le procedure a misura di minore, fornire tempestivamente un sostegno psicosociale e prevedere delle misure di salvaguardia volte a proteggere le persone di minore età per tutta la durata del procedimento penale.

L'**Italia** si è dotata di un sistema di protezione delle vittime molto sviluppato. Tuttavia, la sua attuazione lascia a desiderare. Benché esista una rete nazionale di case di accoglienza per le vittime, i posti a disposizione per le persone di minore età sono molto limitati. Le persone di minore età non accompagnate sono spesso ospitate dai centri di accoglienza per richiedenti asilo che non sono dotati di personale specializzato e meccanismi di tutela a misura di minore. In questo modo aumenta il rischio di rivittimizzazione e sfruttamento. La frammentazione del sistema anti-tratta, di asilo e protezione delle persone di minore età complica ulteriormente le possibilità di accedere a cure appropriate. Benché il piano d'azione nazionale identifichi nelle persone di minore età un gruppo prioritario, i meccanismi di attuazione non riflettono questo principio. Le misure di protezione dipendono spesso da iniziative progettuali delle ONG e dall'impegno di ogni professionista, anziché da un quadro di riferimento applicato uniformemente a livello nazionale. La ciclicità dei finanziamenti mina la continuità delle cure, in particolare in periodi di transizione cruciali, come il passaggio alla maggiore età o il ritorno nel Paese di origine, mentre la velocità e l'adattabilità delle reti criminali coinvolte nella tratta superano la capacità di risposta delle istituzioni.

In **Portogallo** le normative relative alla protezione delle persone di minore età sono solide, ma in pratica esistono dei problemi significativi legati alla capacità di adattare le misure di protezione alle persone di minore età vittime di tratta. Benché nel Paese sia stato creato un centro di accoglienza e protezione per le persone di minore età e le giovani vittime di tratta, il numero di posti rimane insufficiente per rispondere alle esigenze dell'utenza. Le persone di minore età non accompagnate sono prese in carico dai servizi sociali seguendo le procedure pensate per i minori "a rischio" che non sono in linea con le vulnerabilità associate alla tratta. I tribunali civili non sono adeguatamente preparati per gestire i casi che coinvolgono persone straniere di minore età vittime di tratta. Le decisioni prese da queste istituzioni sono spesso ritenute dannose dagli addetti ai lavori. Le procedure di rimpatrio variano in base al Paese di origine, mentre appaiono poco efficaci le misure di *follow-up* e le garanzie di protezione al di fuori dell'Europa. Le misure di salvaguardia, volte ad evitare il ripetersi dei colloqui e degli interrogatori, non sono applicate in modo costante. In questo contesto il sostegno fornito dalle ONG si dimostra più affidabile, rispetto ai meccanismi offerti dallo Stato. Un altro esempio del divario esistente tra le normative e la loro applicazione pratica riguarda l'accesso al permesso di soggiorno per le vittime di tratta. Sebbene, infatti, le vittime di tratta abbiano il diritto alla protezione internazionale, l'accesso a questo strumento rimane difficoltoso a causa di problemi amministrativi. La necessità di esibire dei documenti di identità, spesso non a disposizione delle vittime, e la scarsa consapevolezza dell'Agenzia per l'inclusione, le migrazioni e l'asilo e del sistema di previdenza sociale riguardo alle misure previste per le persone vittime di tratta fanno sì che l'applicazione di queste norme dipenda dall'intervento della Polizia giudiziaria, svelando una chiara discrasia tra la legge e la sua applicazione.

In **Romania** il sistema di protezione si basa su una rete di centri (DGASPC) responsabili dell'assistenza alle vittime di minore età. Tuttavia, i soggetti intervistati hanno lamentato la scarsa disponibilità di servizi specializzati per minori vittime di tratta, in particolare nelle fasi legate allo sfruttamento. Le persone giovani che lasciano le strutture gestite dai servizi sociali sono ritenute tra i gruppi meno visibili e più vulnerabili. Le barriere culturali indeboliscono l'efficacia delle misure di protezione: la riluttanza a chiedere un supporto psicologico rimane diffusa. Tale tendenza ostacola il processo di recupero e di reinserimento. Benché le ONG abbiano un ruolo molto importante, la consapevolezza della disponibilità di servizi sociali specializzati rimane limitata e la cooperazione poco sviluppata. I soggetti intervistati hanno ricordato che alcuni attori della comunità, tra cui la Chiesa ortodossa, hanno delle enormi potenzialità non ancora sfruttate nel campo delle misure di tutela e reintegro.

In **Bulgaria** i problemi relativi alle misure di protezione sono particolarmente evidenti per quanto attiene agli alloggi e alla sicurezza. I centri di emergenza non garantiscono la riservatezza necessaria e le loro strutture non sono adeguate alle esigenze delle vittime di tratta. Tutto ciò ha delle ricadute sul senso di sicurezza delle vittime. Non esistono centri riservati alle persone di minore età vittime di tratta, le quali si trovano a condividere gli spazi con individui vittima di violenza domestica; ciò limita la capacità di fornire un tipo di assistenza mirata e attenta alle conseguenze derivanti dalle esperienze traumatiche, aumenta lo stress e acuisce i conflitti. Questi problemi strutturali si sommano alle difficoltà dei processi di identificazione e indeboliscono le prospettive di recupero nel lungo periodo.

In **Finlandia** il sistema di supporto è fortemente personalizzato e basato sulle esigenze delle vittime, chi opera nel settore sottolinea la necessità di costruire un rapporto di fiducia e di ripristinare il senso di sicurezza di ogni minore al fine di gettare le basi delle misure di protezione. Nel 2025 è stato introdotto il meccanismo di orientamento nazionale sotto forma di manuale che fornisce informazioni pratiche e sostegno al personale addetto. Inoltre, il modello del *Barnahus* costituisce una pratica efficace in grado di offrire una risposta coordinata, multidisciplinare in grado di ridurre la ritraumatizzazione e soddisfare ogni bisogno delle persone di minore età. Allo stesso tempo, il personale

esperto ha notato i rischi associati all'inserimento in strutture specializzate che inavvertitamente aumentare la condizione di fragilità delle vittime, nonché le difficoltà nel restringere i movimenti delle persone di minore età esposte al controllo criminale. Una delle preoccupazioni chiave, emersa nel corso delle interviste, riguarda la fragilità dei servizi a bassa soglia forniti dalle ONG, che svolgono un ruolo cruciale nel raggiungere le persone di minore età che temono di entrare in contatto con le autorità, ma devono affrontare dei tagli ai finanziamenti che minacciano la loro sostenibilità.

In **Polonia** le normative forniscono delle chiare indicazioni riguardo alla struttura dei meccanismi di protezione che prevedono dei piani personalizzati, assistenza legale e misure per il reintegro sociale. In pratica, però, l'applicazione di tali misure è irregolare. I servizi rivolti alle vittime di minore età – in particolare di origine straniera o sprovviste di documenti – di rado sono specializzati, e l'assistenza legale è spesso ritardata o fornita da legali d'ufficio privi di competenze specifiche in materia. La frammentarietà dei dati e la debolezza del coordinamento fanno sì che le persone di minore età passino da un'istituzione all'altra senza che si tenga traccia delle loro vicissitudini. Le ONG colmano le lacune, fornendo assistenza legale, sostegno psicosociale e attività volte a promuovere l'inclusione. Tuttavia, i limiti ai finanziamenti non garantiscono la continuità e la copertura necessaria.

Il **Belgio** si contraddistingue per l'efficacia delle misure a tutela delle persone di minore età. La flessibilità del periodo di riflessione è ritenuta una buona pratica, in quanto concede il tempo necessario per dare stabilità alle persone di minore età senza spingerle a collaborare con la giustizia. La chiarezza delle procedure di segnalazione, l'obbligo di denuncia e l'uso di indicatori standard forniscono dei parametri prevedibili per l'accesso alle misure di prevenzione. Gli sforzi tesi a coinvolgere le famiglie nei Paesi di origine, in particolare per le persone di minore età sfruttate nelle attività criminali, hanno mostrato degli effetti positivi in alcuni casi. Due centri gestiti da organizzazioni della società civile, Meza ed Esperanto, offrono un ambiente sicuro, riservato e non coercitivo, sostenuto da una gestione multidisciplinare e personalizzata dei casi. Benché questi centri svolgano un ruolo centrale, dal momento ricevono più segnalazioni, non sono formalmente riconosciuti come centri specializzati per le vittime di tratta. L'assistenza fornita da queste strutture è ritenuta molto efficiente. Tuttavia, l'accesso rimane limitato: la severità dei criteri di accesso, le difficoltà nel tagliare i legami con i trafficanti (soprattutto in casi legati a vissuti traumatici o relativi a legami familiari) e la riluttanza delle persone di minore età a riconoscersi come vittime escludono molti soggetti dalla protezione, anche quando sarebbe necessario o appropriato ricevere un sostegno.

3. Raccomandazioni

- **Garantire un accesso immediato alle misure di protezione indipendentemente dall'identificazione formale della vittima:** i ritardi nel riconoscimento dello status della vittima lasciano le persone di minore età senza la possibilità di accedere all'assistenza sanitaria o a un alloggio sicuro. Gli Stati dovrebbero sganciare l'accesso alle misure di protezione dal riconoscimento formale dello status di vittima, garantendo alle persone di minore età le misure di protezione necessarie nel momento in cui si individuano dei chiari segnali di tratta.

- **Aumentare le strutture specializzate e in grado di alle esigenze delle persone di minore età ed evitare i centri di accoglienza generalisti:** la scarsità di posti a disposizione riservati alle persone di minore età fa sì che le vittime siano spesso indirizzate verso strutture inappropriate come centri per richiedenti asilo, ospedali o case di accoglienza per persone vittime di violenza domestica. Bisognerebbe aumentare il numero delle strutture riservate e in grado di rispondere alle esigenze delle persone di minore età con personale opportunamente formato al fine di prevenire la ritraumatizzazione, le scomparse e tutelare le vittime.

- **Stabilizzare i programmi di protezione garantendo finanziamenti appropriati:** i finanziamenti ciclici e a breve termine minano il processo di recupero e reinserimento a lungo termine. I sistemi di protezione dovrebbero dare la priorità a modelli di finanziamenti stabili che consentono di gestire adeguatamente i vari casi, soprattutto in momenti di transizione come il passaggio all'età adulta e il ritorno nei Paesi di origine.

- **Inserire il coordinamento multidisciplinare tra le pratiche standard:** nei sistemi in cui esistono dei meccanismi di coordinamento stabili, quali il sistema di assistenza nazionale e il modello del *Barnahus* in **Finlandia** o le tavole rotonde in **Grecia**, si ottengono dei risultati migliori. Questi modelli dovrebbero essere istituzionalizzati a livello nazionale, individuando mansioni specifiche, protocolli condivisi e garantendo la reperibilità al di là degli orari di ufficio allo scopo di ridurre i ritardi ed evirare il ripetersi degli interrogatori.

- **Rafforzare le misure attente alle conseguenze derivanti dalle esperienze traumatiche e a misura di minore nei servizi di prima assistenza:** l'efficacia delle misure di protezione può essere messa a rischio dalla tendenza a chiedere più volte alle persone di minore età di testimoniare, dai ritardi nelle procedure e da approcci esclusivamente tecnici. I corsi di formazione obbligatori dovrebbero essere incentrati su colloqui attenti alle conseguenze derivanti dalle esperienze traumatiche, sulla psicologia dello sviluppo e sulle vulnerabilità, anziché sulle sole competenze giuridiche e investigative.

- **Migliorare il tracciamento dei casi e la condivisione delle informazioni tutelando, allo stesso tempo, la riservatezza:** la frammentarietà del sistema di raccolta dei dati ostacola l'attività di monitoraggio e la continuità delle misure di prevenzione. Bisognerebbe sviluppare dei meccanismi sicuri per il tracciamento di casi al fine di garantire che le persone di minore età non si perdano tra le maglie delle istituzioni quando si interfacciano con le forze dell'ordine, i servizi sociali, i tribunali e i sistemi di accoglienza.

- **Rafforzare l'assistenza legale e i meccanismi di tutela fin dalle prime fasi:** la difficoltà di accedere all'assistenza legale inficia la capacità delle persone di minore età di comprendere e di esercitare i propri diritti. È necessario garantire servizi di assistenza legale specializzati e meccanismi di tutela in tutte le procedure legate alla protezione delle vittime, all'asilo e ai procedimenti penali.

- **Sostenere e inserire la società civile tra i soggetti che possono attivamente fornire una protezione:** in tutti i Paesi partner, le organizzazioni della società civile forniscono un'assistenza a bassa soglia, trasversale e basata sulla fiducia – sopperendo alle mancanze dello Stato. Tale ruolo dovrebbe essere formalmente riconosciuto nel sistema di protezione, concedendo dei finanziamenti e assegnando delle responsabilità definite a tali organizzazioni.

- **Rimediare ai punti deboli presenti durante e al termine del percorso di protezione formale:** i rapporti individuano dei gruppi ad alto rischio che non sono sufficientemente protetti, tra cui le persone di minore età non accompagnate e che sono inserite in strutture di accoglienza. Bisognerebbe estendere la durata del supporto ben oltre alle fasi emergenziali per ridurre il rischio di tratta.

- **Rafforzare e migliorare i meccanismi di segnalazione, affinché si concentrino sulle esigenze delle persone di minore età:** i meccanismi di segnalazione nazionale dovrebbero essere accessibili, concisi e facili da comprendere, con ruoli, competenze e aspettative chiare

in tutti i settori coinvolti. Occorre includere dei provvedimenti specifici, pensati per le persone di minore età, e delle iniziative di comunicazione per far sì che il meccanismo raggiunga tutti i soggetti interessati e sostenga al meglio l'attuazione delle pratiche in tutti i contesti locali.

4. Strumenti pratici

- Le linee guida dell'OIM dal titolo "Guidance on Referral Mechanisms for the Protection and Assistance of Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse and Victims of Trafficking" comprendono anche il diagramma di flusso del progetto TACT sviluppato per coordinare il ritorno e il reinserimento delle vittime di tratta.

- La guida dell'OIM dal titolo "The Mental Health Aspects of Trafficking in Human Beings: A Set of Minimum Standards". I parametri descritti mirano a favorire l'attuazione di misure complete volte a sostenere dal punto di vista psicosociale le persone vittime di tratta dal momento in cui vengono identificate fino al termine del processo di reinserimento sociale.

- "Long Journey": Toolkit for Supporting Victims of Forced Marriage, sviluppato nell'ambito del progetto EASY.

- Il *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* contiene una lista di controllo che fornisce delle indicazioni relative al processo di ritorno e reintegro di donne e persone di minore età (identificazione, tracciamento delle famiglie, valutazione della situazione familiare, ecc.), strumenti specifici e linee guida e valutazione dei rischi per il rimpatrio delle persone di minore età.

- Una guida dell'UNICEF dal titolo "Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe", che contiene delle linee guida per determinare se il ricongiungimento familiare e/o il ritorno al Paese di origine rispondono al migliore interesse dalla persona di minore età.

Modulo 4 Procedimenti penali

1. Quadro normativo

A livello internazionale il Protocollo di Palermo getta le basi dell'azione penale in quanto chiede la criminalizzazione della tratta e conferisce carattere di reato anche al tentativo e alle azioni connesse alla partecipazione e all'organizzazione. Nei casi che riguardano le persone di minore età, il quadro legislativo è deliberatamente semplificato: non è richiesta una prova dell'uso della forza e il consenso della vittima non è giuridicamente rilevante. Tali misure abbassano la soglia di prove richieste e affidano alle autorità la responsabilità di condurre le indagini senza affidarsi alla capacità delle persone di minore età di collaborare e parlare della loro esperienza. Il Protocollo associa il procedimento penale alla protezione delle persone di minore età allo scopo di proteggere la privacy, la sicurezza e la capacità delle vittime di partecipare con successo all'azione penale.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e il Protocollo operativo rafforzano questo approccio in quanto le persone di minore età sono viste come detentrici di diritti nell'ambito dell'azione penale. Il procedimento penale deve essere guidato dal migliore interesse della persona di minore età e pensato in modo da prevenire la vittimizzazione secondaria. Occorre, dunque, trovare delle soluzioni opportune per raccogliere le testimonianze e le prove, garantire la correttezza delle procedure, rispettare le esigenze delle persone di minore età e nominare dei tutori laddove gli interessi genitoriali confliggono con quelli delle persone di minore età.

A livello europeo la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani rende operativi questi principi, chiedendo delle indagini proattive che non dipendono dalla capacità di collaborazione della vittima. Introduce delle indicazioni dettagliate, come interrogatori a misura di minore, limiti al ripetersi delle audizioni e misure di salvaguardia nel corso dei processi. La Convenzione, inoltre, ribadisce l'obbligo di perseguire delle indagini finanziarie e sul crimine organizzato, in quanto le azioni penale relativi alle vittime di tratta non sono pienamente efficaci se si limitano ai perpetratori di basso livello o riducono il reato a un episodio isolato.

A livello europeo la Direttiva 2011/36/EU e le modifiche ad essa apportate dalla Direttiva (UE)2024/1712 costituiscono i principali strumenti penali. Armonizzano i reati collegati alla tratta negli Stati Membri, chiedendo delle indagini e dei procedimenti penali efficaci, proporzionati e che facciano da deterrente, riconoscendo anche le sfide procedurali poste dalle vittime di minore età.

La Direttiva si basa su un principio centrale: il procedimento penale non può dipendere dalla capacità di cooperazione della vittima. Le autorità devono avviare e perseguire le indagini sulla base di indizi ragionevoli anche quando le persone di minore età non desiderano, sono inabili oppure troppo traumatizzate per testimoniare.

È necessario adattare l'istruzione probatoria affinché non danneggi le vittime di minore età, limitando il numero di interrogatori, concedendo la possibilità di videoregistrare le audizioni e adottare dei accorgimenti volti a ridurre il confronto diretto con gli imputati. Tali provvedimenti danno forma alle strategie adottate, incoraggiano la raccolta di prove di alta qualità e riducono la dipendenza dalle testimonianze orali nei tribunali.

È importante osservare che la Direttiva amplia la protezione concessa alle vittime di tratta dando loro la garanzia di non poter essere perseguite o punite per i reati commessi sotto coercizione (prostituzione, accattonaggio, vagabondaggio o lavoro nero). Questa misura mira a incoraggiare le vit-

time a denunciare i crimini e a cercare un sostegno senza temere delle conseguenze penali. Gli Stati Membri sono chiamati a formare le forze dell'ordine, la magistratura e le autorità coinvolte affinché imparino ad applicare queste misure, anche per i reati commessi tramite il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le autorità sono incoraggiate a creare delle unità specializzate dotate delle conoscenze e degli strumenti necessari per gestire i casi di tratta.

Questo quadro di riferimento è ribadito dalla Direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE), che introduce la valutazione individuale al fine di individuare le esigenze di protezione, attribuisce una condizione di maggiore vulnerabilità alle vittime di minore età e istituisce delle misure volte a prevenire le intimidazioni, le ritorsioni e la rivittimizzazione. In pratica limita la discrezionalità dell'azione penale richiedendo una pianificazione puntuale delle strategie istruttorie volte a contenere i danni psicologici per le vittime.

La Direttiva 2011/93/UE è utile nei casi in cui la tratta si intreccia allo sfruttamento sessuale, poiché rafforza gli obblighi relativi all'azione penale, riconosce l'impatto a lungo termine dei danni psicologici e prevede delle misure di assistenza e salvaguardie procedurali che possono estendersi fino all'età adulta. Ciò è particolarmente rilevante per i casi in cui i procedimenti penali sono prolungati o in cui la confessione è tardiva.

Infine, la Strategia europea per la lotta contro la tratta (2021–2025) indica nell'azione penale una componente di una risposta sistemica collegata all'identificazione precoce, alle misure di protezione e la trasparenza. Riconosce i problemi legati al passaggio dall'identificazione delle vittime all'azione penale e invita a promuovere delle indagini attente alle esigenze delle persone di minore età e indipendenti dalle vittime, a rafforzare la cooperazione giudiziaria e a fornire dei corsi specializzati a magistrati e giudici. La Strategia ricorda che un'azione penale efficace dipende non solo dalle competenze giuridiche, ma anche dal coordinamento, dalle risorse e dalla capacità di integrare le misure di protezione nel procedimento penale.

Nel suo insieme questo quadro normativo definisce l'azione penale nei confronti della tratta di persone di minore età come un processo guidato dallo Stato e basato sulle prove, ancorato ai diritti delle persone di minore età e pensato per funzionare indipendentemente dalla volontà del minore e della sua capacità di testimoniare. L'efficacia si misura non solo in base al numero di condanne, ma anche in base alla capacità della giustizia penale di inchiodare i perpetratori alle loro responsabilità senza danneggiare le vittime. La sfida per i sistemi nazionali risiede nel tradurre questi obblighi in un'azione penale coerente e attenta alle esigenze dei minori.

2. Criticità e pratiche efficaci

In tutti gli otto i Paesi presi in esame l'azione penale contro i casi di tratta si basa su una tensione strutturale: benché il quadro normativo sia in linea con gli standard internazionali ed europei, tali reati continuano ad essere perseguiti in ritardo, l'impianto probatorio è spesso fragile e le misure di salvaguardia delle persone di minore età sono applicate in modo irregolare.

Nella maggior parte dei contesti i casi di tratta di cui sono vittime persone di minore età vengono perseguiti solo quando lo sfruttamento diviene visibile o grave. Le forze dell'ordine, le autorità alle frontiere, chi si occupa delle procedure di asilo e le ONG sono le prime a identificare i casi. Le segnalazioni sistematiche del personale che opera in scuole, ospedali, servizi sanitari o servizi sociali sono rare, nonostante questi soggetti siano nella posizione migliore per individuare i segnali di sfruttamento. Tale tendenza è stata descritta nei rapporti redatti in **Grecia, Polonia, Finlandia, Bulgaria**

e **Italia**, e limita significativamente la portata delle indagini. Capita spesso che lo sfruttamento sia andato avanti per mesi o anni prima dell'avvio delle indagini ed è dunque impossibile raccogliere delle prove.

Benché secondo le normative nazionali l'identificazione della vittima non possa dipendere dalla cooperazione con le forze dell'ordine, questo principio non sempre viene messo in pratica. In **Grecia** i ritardi nel riconoscimento dello status della vittima nella fase dell'azione penale limitano l'accesso a misure di protezione e ai diritti procedurali. In **Finlandia**, soprattutto nei casi che coinvolgono persone di minore età migranti o richiedenti asilo, raramente le indagini vengono condotte priva dell'avvio dell'azione penale a causa della riluttanza a denunciare e, più spesso, per via della mancanza di prove o informazioni sui crimini commessi all'estero, anche in presenza di chiari indicatori. Tale tendenza impedisce di identificare le vittime e approntare delle misure di protezione, mentre le formalità procedurali continuano ad agire da meccanismo di sbarramento, limitando l'azione penale in casi di tratta complessi.

Finlandia – Sfruttamento sessuale minorile: denunce tardive e danni a lungo termine (2025)

A giugno 2025 il tribunale distrettuale della Lapponia ha condannato una donna nata nel 1999 per tratta aggravata, un reato commesso quando non era ancora maggiorenne, in relazione allo sfruttamento sessuale di due ragazze minorenni nel 2016. La sua pena è stata sospesa e le è stato ordinato di pagare un risarcimento alle vittime. Due clienti sono stati condannati per abusi sessuali sui minori e costretti a pagare i danni. Il tribunale ha anche scoperto che l'azione penale era stata ritardata e ha concesso un risarcimento da parte dello stato per violazione del diritto delle vittime a un giusto processo in tempi congrui.

Il tribunale ha stabilito che le vittime hanno subito dei danni psicologici a lungo termine, in quanto hanno sofferto di depressione, ansia, disturbi del sonno, incapacità di fidarsi degli altri, disturbi che hanno richiesto terapie specifiche. Il caso ci aiuta a comprendere che le persone di minore età possono tacere gli abusi subiti per anni per paura, vergogna, senso di colpa o per timore di venire messe alla berlina, nonché confusione riguardo alle proprie responsabilità penali. Inoltre, ci consente di riflettere sul fatto che le persone di minore età possono non riconoscersi come vittime di sfruttamento nel caso in cui tale atto sia percepito come "consensuale" e rivelare l'abuso solo da adulte.

La raccolta di prove costituisce uno degli aspetti ti più difficili dell'azione penale. In molti Paesi il personale addetto ha descritto ritardi negli interrogatori a misura di minore, la mancanza di terapeuti e interpreti competenti e la tendenza a interrogare più volte le persone di minore età a causa di problemi tecnici o procedurali. Al di fuori dei grandi centri urbani questi problemi diventano particolarmente gravi. In **Grecia** la limitata diffusione delle cosiddette *Child Houses* sul territorio impedisce di ricorrere a una singola audizione registrata e ostacola la valutazione delle misure di protezione necessarie per la vittima, aumentando il rischio di vittimizzazione secondaria e indebolendo l'impianto probatorio. Sono stati denunciati problemi simili anche in **Italia** in cui l'ordinamento prevede delle misure di salvaguardia, tra cui la videoregistrazione degli interrogatori, garanzie di anonimato e il coinvolgimento di psicologhe e psicologi durante le audizioni, che, tuttavia, non vengono applicate. Il **Belgio** ha sviluppato delle pratiche promettenti come, ad esempio, le udienze TAM (Testimony by Audiovisual Means), condotte prestando attenzione alle esigenze delle persone di minore età e regi-

strate in modo da evitare il ripetersi degli interrogatori. Ogni audizione segue una metodologia strutturata, articolata in cinque fasi e 11 passaggi. Tuttavia, secondo il personale addetto questa modalità si fonda su domande a risposta aperta che non sempre consentono di raccogliere degli elementi utili, soprattutto quando la persona di minore età non desidera o è impossibilitata a collaborare.

La crescente digitalizzazione della tratta complica ulteriormente le indagini. Le autorità inquirenti e le forze dell'ordine di **Belgio, Finlandia, Italia** e **Grecia** hanno dichiarato che i trafficanti ai affidano sempre più ad applicazioni di messaggistica crittografate, archivi su cloud e messaggi che si possono eliminare facilmente, lasciando a chi indaga il compito di analizzare tracce digitali complesse. A dispetto della diffusione dei nuovi strumenti di analisi, mancano i corsi di formazione e il personale non riesce ad elaborare la mole di dati in modo tempestivo. Le autorità inquirenti spesso non possono accedere direttamente al materiale e devono affidarsi a intermediari che rallentano l'azione penale e aumentano le possibilità che le prove chiave vadano perdute o siano inservibili.

Le indagini finanziarie sono poco sviluppate. Nella maggior parte dei Paesi le indagini tendono a fermarsi alla fase di sfruttamento e non riescono ad approfondire i legami con la rete di risorse e profitti. Capita ancora raramente che si mappino i flussi di denaro, si colleghino i casi avvenuti in Paesi diversi e perseguano i responsabili all'estero, in quanto tali azioni dipendono dalle capacità e dalle risorse disponibili a livello locale. Ciò risulta particolarmente evidente nei casi che coinvolgono l'accattonaggio forzato, lo sfruttamento lavorativo o la tratta all'interno dei nuclei familiari, in cui trovare i guadagni al di là dello sfruttamento è più complesso.

Il trattamento riservato alle persone di minore età vittime di tratta nel corso dei procedimenti penali varia in modo considerevole. Quando le misure di salvaguardia vengono applicate come dovrebbero, queste si dimostrano efficaci. La registrazione degli interrogatori condotti da professioniste e professionisti formati opportunamente riduce la ritraumatizzazione e consente di utilizzare le testimonianze in tribunale in un secondo momento, anche se la persona di minore età non desidera prendere parte all'azione penale. I ritardi, il ripetersi delle audizioni e la scarsa capacità di comunicare i progressi sono spesso citati dalle ONG e dai servizi sociali come fonti di stress o causa del progressivo disinteresse e allontanamento delle vittime di minore età. Per questa ragione, capita spesso che i casi che coinvolgono minori siano perseguiti sulla base di altre accuse. In questo modo si evita che i tribunali esaminino le accuse di tratta e ciò contribuisce alla scarsa rappresentazione dei casi di tratta nella giurisprudenza.

In **Polonia** i parametri relativi al rendimento del sistema giudiziario premiano la velocità dell'azione penale, scoraggiando l'approfondimento delle indagini e molti casi vengono archiviati a causa della mancanza di prove, misure di tutela irregolari e lo scarso sostegno fornito alle vittime.

Il **Portogallo** è l'unico Paese in cui i problemi relativi alla segnalazione dei casi sono collegati alla gestione separata dei procedimenti penali relativi alla tratta di cui si occupano i tribunali penali, civili o minorili. Chi opera nel settor0e denuncia le difficoltà di coordinamento tra queste procedure e i rispettivi attori che possono far sì che misure protettive e procedurali prese da una parte minino quelle attuate dall'altra. Queste sfide si associano alla limitata capacità dei tribunali civili di rispondere in maniera efficace ai casi di tratta che coinvolgono persone di minore età e di garantire misure di protezione adeguate. I problemi riguardano anche l'ampiezza e l'aspecificità del quadro giuridico attuale; occorrerebbe, infatti, fornire delle informazioni specifiche sulla tratta di esseri umani, concedere uno status speciale alle vittime di minore età e mettere a punto delle regole più specifiche sull'uso di tecnologie. Una maggiore specializzazione delle autorità giudiziarie, in particolare in materia di diritto penale e civile, è ritenuta fondamentale al fine di rafforzare la risposta delle istituzioni.

La bassa percentuale di condanne costituisce un motivo di preoccupazione. I soggetti interessati che lavorano in **Grecia, Italia** e **Finlandia** dichiarano che solo una piccola percentuale di casi con presunte vittime minorenni ha portato a delle condanne. Il gran numero di prove richieste, la debolezza degli elementi probatori, la scarsa uniformità dell'interpretazione degli indicatori di tratta e la scarsa specializzazione contribuiscono a questo risultato. In molti Paesi l'assenza di dati, disaggregati e non, sui procedimenti giudiziari in materia di tratta limita ulteriormente la capacità di valutare il rendimento, individuare problemi sistemici o valutare l'impatto delle riforme.

Un'iniziativa sperimentale sulla prostituzione online

Nel 2024 la Polizia federale belga ha lanciato una sperimentazione relativa le indagini sulla prostituzione online al fine di individuare i casi di sfruttamento sessuale, tra cui quelli che coinvolgono persone di minore età. L'iniziativa si basava sul ricorso allo strumento OSINT, ed è stata portata avanti per un periodo di sei mesi.

Nel corso di questo periodo la polizia ha individuato 125 siti connessi alla prostituzione, 21 dei quali sono stati attivamente monitorati. Lo strumento ha raccolto circa 17000 annunci online, molti ripetuti su diverse piattaforme, che indicavano una vasta platea di persone potenzialmente a rischio.

L'analisi di questi dati ha portato all'identificazione di 112 casi sospetti che coinvolgevano minori. Queste informazioni sono state condivise con la polizia locale al fine di approntare degli interventi mirati e aprire delle indagini per individuare i casi di tratta o sfruttamento sessuale.

Nonostante queste criticità, esistono delle prassi efficaci che riguardano le azioni penali inserite in un sistema di risposta più ampio e coordinato. Il coinvolgimento attivo e tempestivo delle autorità inquirenti nella pianificazione della fase istruttoria consente di conservare meglio le prove e allinea l'azione investigativa alle misure di tutela delle persone di minore età. In **Polonia** si utilizzano degli algoritmi basati sull'intelligenza artificiale per le procedure di identificazione, in **Romania** è obbligatorio il coinvolgimento delle autorità che proteggono le persone di minore età fin dalla prima audizione. In **Finlandia** si segnala l'utilità del modello investigativo armonizzato (Ihmemalli), del manuale sulle indagini per i casi di tratta. L'uso proattivo di uno strumento di *intelligence open-source* in **Belgio** aiuta a comprendere in che modo la specializzazione delle istituzioni può consentire di ottenere risultati migliori. A livello locale le piattaforme interdisciplinari, come quelle presenti in **Italia**, hanno aiutato a creare dei legami tra inquirenti, forze dell'ordine e attori della società civile. In **Bulgaria** "Protection Zone" Advocacy and Support Centre for Children a Sofia, gestita da Animus Association, opera adottando il modello del Barnahus e fornisce assistenza legale, medica, psicologica e sociale attraverso procedimenti a misura di minore e personale opportunamente formato. La creazione di questo modello, un progetto portato avanti dal Ministero della giustizia, UNICEF Bulgaria, e Institute for Social Activities and Practices, mira a istituire altri otto centri a livello nazionale, insieme alla rete esistente di 21 stanze per gli interrogatori e i colloqui a misura di minore ("*blue rooms*").

3. Raccomandazioni

- **Separare l'avvio delle indagini dalla volontà di collaborazione della vittima, non solo in teoria, ma anche a livello pratico:** gli Stati dovrebbero introdurre delle linee guida per i procedimenti penali affinché l'apertura delle indagini si basi su indicatori specifici, a

prescindere dalla volontà della persona di minore età di collaborare con le autorità inquirenti. Tale disposizione è essenziale al fine di allineare i procedimenti penali ai provvedimenti a misura di minore e al principio di non-punibilità inseriti nel processo giuridico.

- **Prevedere un coinvolgimento istruttorio precoce e continuo nei casi di tratta di persone di minore età:** le autorità inquirenti dovrebbero essere coinvolte a livello investigativo al fine di guidare il processo di raccolta delle prove, i sequestri digitali e la pianificazione di procedimenti attenti alle esigenze delle persone di minore età. Il coinvolgimento tempestivo consente di non disperdere le prove, limita la ripetizione degli interrogatori e aumenta le possibilità che gli elementi probatori legati alla tratta siano mantenuti per tutta la durata del processo.

- **Garantire a livello nazionale l'accesso a meccanismi a misura di minore per gli interrogatori:** bisognerebbe avere sempre la possibilità di condurre degli interrogatori registrati condotti da persone competenti (cfr. i modelli Child House/Barnahus/TAM) anche al di fuori degli orari di ufficio. Le salvaguardie procedurali progettate per prevenire la traumatizzazione dovrebbero essere accessibili sempre, non solo in determinati contesti.

- **Rafforzare la capacità di condurre delle indagini sulla tratta di persone di minore età online:** corsi di formazione, personale tecnico e accesso diretto agli strumenti per le indagini digitali sono necessari per gestire le comunicazioni crittografate, le procedure di reclutamento online e raccogliere le prove necessarie sulle piattaforme. Senza questi elementi, i metodi di indagine sono destinati a rimanere indietro rispetto alle evoluzioni avvenute nel panorama criminale.

- **Integrare le indagini finanziarie nei procedimenti relativi alla tratta delle persone di minore età:** le forze dell'ordine e le autorità inquirenti dovrebbero tracciare sistematicamente i profitti, le risorse e i meccanismi di controllo nei tratti di tratta. Per fare ciò bisogna ricorrere all'*intelligence* finanziaria, al sequestro degli asset e alla cooperazione internazionale per evitare di limitarsi a perseguire casi isolati.

- **Ridurre la tendenza a perseguire reati alternativi in presenza di chiari indicatori relativi alla tratta:** fornire delle linee guida istruttorie e formare le autorità giudiziarie al fine di scoraggiare la tendenza ad associare i casi di tratta delle persone di minore età ad altri reati per ragioni di convenienza. Gli errori di classificazione minano la credibilità delle istituzioni, distorcono i dati e indeboliscono la deterrenza.

- **Istituzionalizzare la cooperazione interdisciplinare attraverso meccanismi formali per l'individuazione dei casi:** bisognerebbe affrontare la frammentazione dei flussi di informazione tra le forze dell'ordine, le autorità inquirenti, chi si occupa della tutela delle persone di minore età e le ONG attraverso un sistema di segnalazione e tracciamento dei casi sicuro. Tale strumento garantirebbe la continuità nell'utilizzo delle prove, eliminerebbe la necessità di ripetere le audizioni delle vittime e garantirebbe dei progressi importanti sia nel campo delle misure di protezione che in quello dell'azione penale.

- **Migliorare le competenze delle autorità giudiziarie e promuovere una maggiore coerenza nell'esame dei casi di tratta:** la formazione mirata delle autorità giudiziarie sulla tratta, sulla psicologia infantile e sulla valutazione degli elementi probatori è fondamentale al fine di porre rimedio alle divergenze interpretative e all'alta percentuale di archiviazione dei

procedimenti penali. La specializzazione contribuisce alla certezza della pena e rafforza la fiducia nei confronti degli esiti dell'azione penale.

- **Migliorare le procedure di raccolta dei dati e la trasparenza delle azioni penali relative ai casi di tratta di persone di minore età:** gli Stati dovrebbero creare delle statistiche centralizzate e disaggregate relative alle indagini, ai procedimenti penali, alle condanne e al ravvedimento per i casi di tratta. È fondamentale disporre di dati affidabili al fine di valutare l'efficacia delle procedure, individuare problemi sistemici e avviare dei processi di riforma basati su prove.

4. Strumenti pratici

- → Barnahus Quality Standards a cura di Barnahus Network
- → CBSS' Child Protection mapping: Outlining challenges and good practices in Barnahus supportive role to child protection
- → Lista di controllo volta a promuovere la collaborazione tra servizi volti a tutelare le persone di minore età e altri servizi all'interno del modello del Barnahus a cura di CBSS e Marie Cederschiöld University
- → Handbook on trafficking in human beings - indicators for the investigating police forces a cura del Consiglio dell'Unione europea
- → Moduli didattici a cura di EASO sulla tratta di esseri umani, sui colloqui con persone di minore età e sulla valutazione dell'età
- → Eurojust's Joint Investigation Teams: Practical Guide
- → Buone pratiche per combattere la tratta di persone di minore età, identidicare e sostenere le vittime: rapporti sui Paesi del Baltico a cura del Ministero della giustizia finlandese
- → VEGA Handbook:Children at airports a cura di Frontex
- → VEGA Handbook: Children at land borders a cura di Frontex
- → Handbook for forensic child interviews in presumed cases of trafficking a cura di HEUNI
- → International Child Sexual Exploitation database dell'Interpol
- → Toolkit to Combat Trafficking in Persons a cura dell'UNDOC, che comprende dei moduli dedicati alle autorità inquirenti (pianificazione dei casi, interrogatori, protezione dei testimoni, prove digitali, forme di tratta) che si occupano delle indagini e della preparazione delle udienze nei casi che coinvolgono persone di minore età
- → Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings a cura dell'OSCE
- → Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors. Questo strumento è stato sviluppato nell'ambito del progetto FLOW a cui hanno preso parte delle organizzazioni partner provenienti da Bulgaria, Estonia, Finlandia e Lettonia. Lo strumento è disponibile in bulgaro, estone, finlandese e lettone e i rapporti sono stati redatti in collaborazione con le autorità nazionali.

Modulo 5 Rapporti di partenariato

1. Quadro normativo

Al livello internazionale, questo approccio è imperniato sul Protocollo di Palermo, il quale pone la collaborazione tra i propri obiettivi cardine, insieme alla prevenzione e alla protezione delle vittime. Il documento mette in luce l'esplicita correlazione tra la tutela e la ripresa generali delle vittime, in particolare delle persone minori, alla cooperazione non soltanto tra Stati, ma anche con le ONG, la società civile e i servizi di assistenza specializzati. In particolare, le misure di assistenza quali gli alloggi, le consulenze, la cura medica e psicologia, l'istruzione e la formazione sono intese, per la loro stessa natura, come processi multi-attore, i quali necessitano di coordinazione tra le autorità pubbliche e soggetti non statali. Il Protocollo associa la collaborazione anche alla prevenzione, richiedendo che gli Stati cooperino al livello bilaterale e multilaterale per affrontare vulnerabilità strutturali, quali povertà, disuguaglianza e mancanza di opportunità, nonché per ridurre la domanda dei servizi di sfruttamento. La cooperazione svolge un ruolo chiave anche nell'ambito delle forze dell'ordine: la formazione per ufficiali di polizia, dell'immigrazione e di frontiera è direttamente legata ai diritti umani, agli approcci sensibili alle questioni relative all'infanzia e alla collaborazione con la società civile; al tempo stesso, una comunicazione solida tra le autorità di frontiera costituisce una misura preventiva necessaria.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia conferma questa logica cooperativa da una prospettiva incentrata sulla persona minore. Pur non riferendosi specificamente alla tratta, il documento considera la cooperazione internazionale come uno strumento essenziale per migliorare la capacità degli Stati di proteggere le e i minori dai pericoli e sostenerne la ripresa. La Convenzione pone l'accento sullo scambio di informazioni, competenze e buone pratiche nell'ambito dell'assistenza medica, psicologica e sociale, con particolare attenzione alle persone minori in situazioni di vulnerabilità. Questo quadro richiede implicitamente che le risposte alla tratta di minori siano integrate in sistemi di protezione dell'infanzia più ampi e coordinate tra i vari settori e oltre i confini nazionali, piuttosto che limitarsi alle sole risposte di giustizia penale.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani traduce questi principi in obblighi di coordinamento più concreti. Il trattato riconosce esplicitamente la tratta come un fenomeno riguardante diversi ambiti politici e mandati istituzionali. Gli Stati sono tenuti a istituire o rafforzare il coordinamento nazionale tra tutti gli organismi coinvolti nella prevenzione e nella lotta alla tratta, compresi i servizi sociali, le forze dell'ordine, le autorità competenti in materia di migrazione, gli organi giudiziari, le agenzie amministrative, le ONG e altri soggetti della società civile. Tale requisito di coordinamento riflette la concezione della Convenzione relativa alla tratta, considerata un'attività dinamica, spesso transnazionale, svolta da reti criminali adattabili e mobili. In tal senso, l'elaborazione di risposte efficaci dipende non solo dal coordinamento a livello nazionale, ma anche da una cooperazione internazionale sostenuta che vada oltre le indagini penali per estendersi alla prevenzione e alla protezione delle vittime. La gestione delle frontiere e la cooperazione tra le autorità di frontiera sono evidenziate come punti critici di intervento, in particolare nel contesto della tratta transnazionale di minori, nel rispetto della libertà di movimento e di altri obblighi internazionali.

A livello dell'Unione europea, la direttiva (UE) 2024/1712 si articola attorno al quadro cooperativo e multidisciplinare istituito dalla direttiva 2011/36/UE, consolidando e ampliando il coordinamento, tanto a livello nazionale che dell'UE. La direttiva formalizza il ruolo dei soggetti coordinatori nazionali contro la tratta di esseri umani ed enfatizza la collaborazione sistematica con la società civile, gli organismi indipendenti e il settore privato, comprese le società di informatica e telecomunica-

zioni, al fine di migliorare la prevenzione, l'identificazione precoce e la segnalazione della tratta. La direttiva introduce la raccolta obbligatoria e armonizzata di dati annuali e la loro comunicazione alla Commissione, garantendo politiche basate su dati concreti e consentendo l'analisi delle tendenze. A livello dell'UE, gli Stati membri facilitano i compiti della coordinatrice o coordinatore dell'UE per la lotta alla tratta di esseri umani, che assicura il coordinamento con le coordinatrici e i coordinatori nazionali o con meccanismi equivalenti, organismi indipendenti, agenzie dell'Unione e con le organizzazioni della società civile attive in questo settore.

La direttiva 2012/29/UE integra tale struttura concentrandosi sulla cooperazione come mezzo per garantire un accesso effettivo ai diritti. Il documento impone agli Stati membri di agevolare la cooperazione finalizzata allo scambio di buone pratiche, alla consultazione nei singoli casi e al sostegno delle reti europee che operano nel campo dei diritti delle vittime. Per le persone minori e altri gruppi a maggiore rischio di vittimizzazione secondaria, sono previste misure coordinate di sensibilizzazione e prevenzione, come responsabilità condivisa tra le autorità pubbliche e la società civile.

Infine, la direttiva 2011/93/UE sugli abusi sessuali e lo sfruttamento sessuale delle persone minori enfatizza l'importanza del coordinamento in materia di giurisdizione e perseguimento penale, in particolare nei casi che riguardano reati transfrontalieri e online. Stabilendo norme giurisdizionali di ampio respiro ed eliminando gli ostacoli procedurali, quali la dipendenza delle indagini dalle denunce delle vittime o la doppia incriminabilità, la direttiva ottimizza il coordinamento dei procedimenti penali tra gli Stati membri. Riconosce, inoltre, esplicitamente che i reati commessi attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiedono una cooperazione transfrontaliera, nonché l'armonizzazione degli approcci investigativi e giudiziari. Anche in questo caso, la prevenzione e la sensibilizzazione sono inquadrate come azioni di cooperazione che coinvolgono la società civile e altri soggetti interessati.

Nell'insieme, i quadri internazionali e a livello dell'UE menzionati configurano la creazione di partenariati nella lotta alla tratta di esseri umani come un obbligo su più livelli, combinante il coordinamento delle politiche con la cooperazione operativa. La tratta di minori è costantemente inquadrata come un fenomeno che non può essere affrontato attraverso un'azione istituzionale isolata, ma che richiede una collaborazione strutturata tra le autorità di giustizia penale, i sistemi di tutela dell'infanzia, la governance in materia di migrazione, l'ispezione del lavoro e le attrici e gli attori della società civile. È fondamentale sottolineare che tali quadri operativi tracciano una chiara distinzione tra i meccanismi volti ad allineare le politiche, monitorarne l'attuazione e stabilire priorità comuni e quelli destinati a sostenere una cooperazione concreta, basata sui casi specifici, a livello transfrontaliero e intersettoriale. Tale distinzione si riflette nell'architettura istituzionale che sostiene l'azione contro la tratta di esseri umani, che spazia dagli organismi di coordinamento orientati alle politiche alle agenzie operative e ai sistemi di condivisione delle informazioni direttamente coinvolti nell'identificazione, nelle indagini, nella protezione e nel perseguimento dei casi di tratta di minori.

Coordinamento e definizione degli standard al livello politico

A livello internazionale, l'UNODC funge da organo principale di politica e sviluppo delle capacità a sostegno dell'attuazione del Protocollo di Palermo, in quanto fornisce linee guida, indicatori e materiali formativi relativi alla tratta di minori. L'UNICEF integra questo ruolo definendo politiche di prevenzione e protezione incentrate sulle persone minori, mentre l'ILO fornisce indicazioni normative e politiche sul lavoro minorile forzato e lo sfruttamento nei mercati del lavoro e nelle catene di approvvigionamento. Queste organizzazioni favoriscono la cooperazione principalmente attraverso la definizione di standard comuni, la promozione di approcci sensibili alle esigenze delle e dei minori e il sostegno allo sviluppo di sistemi nazionali, piuttosto che intervenendo nei singoli casi.

All'interno del Consiglio d'Europa, il GRETA svolge un ruolo chiave di coordinamento e responsabilità attraverso il monitoraggio indipendente del rispetto, da parte degli Stati, degli standard anti-tratta, nonché delle misure di salvaguardia specifiche per le persone minori. Il suo operato favorisce indirettamente la cooperazione, individuando le lacune sistemiche, incoraggiando il coordinamento interistituzionale e rafforzando il ruolo dei meccanismi nazionali di riferimento. Il Comitato delle Parti porta avanti tali risultati al livello istituzionale, consolidando ulteriormente la cooperazione a livello politico.

Nel contesto dell'Unione europea, il coordinamento politico è guidato dalla coordinatrice dell'UE anti-tratta, che garantisce la coerenza tra le istituzioni, le agenzie e gli Stati membri dell'UE e mantiene visibile la tratta di minori nell'ambito delle più ampie agende in materia di sicurezza, migrazione e diritti delle vittime. I relatori nazionali o meccanismi equivalenti sostengono questa funzione di coordinamento raccogliendo dati, analizzando le tendenze e fornendo prove per lo sviluppo delle politiche a livello nazionale e dell'UE. Questi attori plasmano il contesto strategico in cui si svolge la cooperazione, ma non partecipano direttamente alle indagini o alla gestione dei casi delle vittime.

Cooperazione operative e assistenza basata sui casi

A fianco di questi organismi orientati alle politiche, una serie distinta di organizzazioni e sistemi consente una cooperazione pratica in casi concreti di tratta, inclusi quelli che coinvolgono persone minori.

In qualità di operatore in prima linea presso le frontiere esterne dell'UE, Frontex sostiene gli Stati membri nell'identificazione precoce delle potenziali vittime della tratta, comprese le persone minori, formando le guardie di frontiera, fornendo strumenti e manuali per la profilazione dei rischi e partecipando a operazioni congiunte volte a individuare e segnalare le persone vulnerabili. Attraverso queste attività, condotte in coordinamento con le autorità nazionali e altre agenzie dell'UE, una cooperazione efficace può consentire il tempestivo rinvio ai sistemi di protezione nazionali e ridurre la probabilità che le persone minori vittime di tratta non vengano individuate durante le procedure di frontiera e di migrazione.

Nella fase investigativa, l'INTERPOL e l'Europol svolgono ruoli complementari nel sostenere la cooperazione transfrontaliera nei casi di tratta di minori. L'INTERPOL mette a disposizione una piattaforma globale per le forze dell'ordine, che consente la cooperazione oltre il territorio comunitario e facilita lo scambio di informazioni con i Paesi terzi, attraverso la sua rete mondiale di uffici centrali nazionali. I suoi strumenti, quali le segnalazioni internazionali, gli avvisi di diffusione e le banche dati criminali globali, sono particolarmente rilevanti nei casi di tratta di minori che coinvolgono Paesi di origine, transito o destinazione non appartenenti all'UE, persone minori scomparse o reti transnazionali che operano in più continenti. L'Europol, invece, funge da centro nevralgico dell'Unione europea per la cooperazione operativa delle forze di polizia, offrendo supporto analitico specializzato, coordinamento dell'intelligence e scambio di informazioni tra gli Stati membri in tempo reale. Il valore aggiunto di Europol risiede nella sua capacità di identificare modelli transfrontalieri, connettere indagini tra giurisdizioni diverse, avviare task force congiunte11 e sostenere azioni coordinate come le giornate di azione congiunta. In pratica, i casi di traffico di minori si avvalgono spesso di entrambi i sistemi: da un lato, l'INTERPOL consente l'allerta internazionale iniziale e la diffusione al di fuori

11 Per esempio, la Joint Liaison Task Force Migrant Smuggling and Trafficking in Human Beings (JLT-MS) contro le reti criminali coinvolte nei casi di tratta di esseri umani e di traffico di migranti e l'Operational Taskforce GRIMM, volta a contrastare la "violenza come servizio" e il reclutamento di giovani autrici e autori di reato in gravi attività di criminalità organizzata.

dell'UE, dall'altro l'Europol consolida le informazioni all'interno dell'Unione, sostiene la pianificazione operativa e rafforza il seguito giudiziario in stretta collaborazione con Eurojust. Eurojust svolge un ruolo centrale nella lotta alla tratta di minori, consentendo una cooperazione giudiziaria strutturata a livello transfrontaliero. Supporta le procuratrici e i procuratori e le autorità giudiziarie nazionali nell'individuazione dei collegamenti tra casi in giurisdizioni diverse, nella coordinazione delle strategie investigative e di perseguimento penale, nonché nella risoluzione dei conflitti di giurisdizione. Attraverso tale coordinamento, Eurojust contribuisce a prevenire la vittimizzazione secondaria delle persone minori e, al contempo, a migliorare l'efficacia dei procedimenti penali contro le reti di trafficanti.

La cooperazione tra queste agenzie è agevolata da sistemi informativi operativi, quali il Sistema d'informazione Schengen (SIS), che consente alle autorità di emettere e consultare segnalazioni su persone minori scomparse o vittime di tratta, sospetti e persone a rischio, e l'ECRIS, che sostiene lo scambio di casellari giudiziari, aiutando le procuratrici e i procuratori a valutare la recidiva e il coinvolgimento della criminalità organizzata a livello transfrontaliero. Questi strumenti sono fondamentali per la continuità e la valutazione dei rischi nei casi di tratta di minori, in particolare quando le vittime o le autrici e gli autori dei reati si spostano tra gli Stati membri. Gli strumenti menzionati sono integrati dall'EMPACT (piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali), la quale definisce il quadro strategico e operativo per l'azione congiunta contro la criminalità grave e organizzata, compresa la tratta di esseri umani. Grazie a EMPACT, gli Stati membri, le agenzie dell'UE e le e i partner interessati allineano le priorità, condividono le informazioni e svolgono attività operative coordinate contro le reti di trafficanti, dedicando particolare attenzione a quelle che sfruttano i minori. Tutti insieme, questi meccanismi sono fondamentali per garantire la continuità, la valutazione dei rischi e risposte coordinate nei casi di tratta di minori, in particolare quando le vittime, le autrici e gli autori dei reati circolano tra i vari Stati membri.

2. Criticità e pratiche efficaci

In tutti i Paesi oggetto dello studio, la creazione di partenariati emerge come un elemento fondamentale ai fini di una risposta al traffico di minori efficace ma caratterizzata da un divario persistente tra i quadri di coordinamento formali e la pratica operativa quotidiana. La maggior parte dei Paesi ha istituito strutture multi-agenzia, ma il loro impatto dipende in larga misura dal grado di istituzionalizzazione, operatività e sostenibilità della cooperazione al di là dell'impegno individuale o dei cicli di progetto.

Cooperazione nazionale

A livello nazionale, diversi Paesi hanno già investito in meccanismi di coordinamento formali progettate per riunire le forze dell'ordine, la procura, i servizi di tutela dell'infanzia, le autorità competenti in materia di migrazione e la società civile. Il **Belgio**, la **Bulgaria**, la **Finlandia**, la **Grecia**, la **Romania** e il **Portogallo** presentano quadri strutturali relativamente solidi, grazie ai loro *Meccanismi nazionali di segnalazione* (MNR), che definiscono formalmente i ruoli, le procedure e i percorsi per l'identificazione, il rinvio e l'assistenza delle vittime minorenni. I MNR **rumeno** e **bulgaro** vengono descritti come sistemi multidisciplinari funzionanti, particolarmente apprezzati per la chiarezza delle procedure di segnalazione e per l'inclusione delle ONG accanto alle attrici e agli statali. Anche l'MNR **greco** fornisce una base procedurale condivisa, supportata da procedure operative standard, formazione, nonché da un servizio di assistenza, ed è ampiamente riconosciuto dalle e dagli *stakeholder* come lo strumento di coordinamento centrale, anche se il suo pieno potenziale di coordinamento rimane sottoutilizzato nella pratica. Il meccanismo di segnalazione del **Portogallo** comprende nove stru-

menti pratici progettati per aiutare le professioniste e i professionisti a identificare e rispondere ai casi di tratta di minori, compresi indicatori per la valutazione del rischio e linee guida per il rinvio. Analogamente, in **Finlandia** il MNR è stato pubblicato nel 2025 sotto forma di un manuale pratico con materiali aggiuntivi di apprendimento digitale, che forniscono informazioni e supporto nell'identificazione e nell'assistenza alle vittime della tratta di esseri umani. Una delle principali questioni che l'Italia deve ancora affrontare nell'attuazione e nell'applicazione delle misure anti-tratta è la mancanza di un sistema nazionale di segnalazione unificato e completo che affronti tutte le forme di tratta di minori. Sebbene esistano meccanismi settoriali, manca ancora un quadro standardizzato a livello nazionale per l'identificazione, il rinvio e la protezione delle persone minori vittime di tratta. Allo stesso modo, la **Polonia** riferisce che l'assenza di un MNR unificato e la frammentazione della raccolta dei dati tra la polizia, la guardia di frontiera e la procura nazionale comportano una quantità limitata di statistiche complete sulla tratta di minori.

Una pratica particolarmente promettente in **Grecia** è il *meccanismo nazionale di risposta alle emergenze* per le persone minori non accompagnate, che facilita la cooperazione in situazioni urgenti e ad alto rischio. La sua efficacia risiede nella comunicazione rapida e chiaramente definita tra le forze dell'ordine, i servizi sociali, le ONG che svolgono attività di sensibilizzazione nelle strade e i servizi fornitori di alloggi, consentendo risposte rapide in materia di protezione.

In **Belgio**, se da un lato l'ICP e il suo *bureau* offrono un forum strutturato per l'allineamento delle politiche e lo scambio di informazioni, dall'altro la struttura federale del Paese rende ancora complicato un coordinamento efficace. Malgrado l'aumento della consapevolezza generale sulla tratta di esseri umani e della cooperazione intersettoriale, gli sforzi rimangono frammentati e sono spesso organizzati in maniera personalizzata dalle attrici e dagli attori coinvolti, piuttosto che essere formalmente coordinati o imposti. Si stanno compiendo progressi, ma a un ritmo lento. In questo contesto, la prossima circolare sulla cooperazione multidisciplinare è considerata una riforma positiva che potrebbe chiarire i ruoli e rafforzare la collaborazione tra le agenzie nella protezione delle persone minori vittime di tratta, a condizione che sia efficacemente diffusa e ben nota tra le professioniste e i professionisti. Al tempo stesso, a livello operativo emergono pratiche promettenti, tra cui banche dati congiunte utilizzate da centri specializzati, protocolli mirati come quelli sviluppati da Child Focus per le persone minori scomparse e riunioni periodiche tra le procuratrici e i procuratori di riferimento e le forze di polizia. Il **Portogallo** presenta una pratica promettente simile attraverso le riunioni semestrali del gruppo allargato sulla tratta di esseri umani, organizzate dall'OTHS (Osservatorio sulla tratta di esseri umani), il quale riunisce rappresentanti della giustizia, delle forze dell'ordine, della sanità, del lavoro, dell'istruzione, dell'immigrazione e delle organizzazioni della società civile, creando uno spazio per la condivisione di informazioni, il monitoraggio delle politiche nazionali, la valutazione delle misure attuate e la definizione di strategie per potenziare la risposta alla tratta di esseri umani. Il **Portogallo** opera anche a livello regionale, attraverso cinque reti, operanti tramite riunioni e attività periodiche in collaborazione con soggetti pubblici e società civile, valutate come efficaci e di successo a livello locale.

Anche la **Polonia** presenta una solida struttura formale, come team interministeriali e regionali, meccanismi di perseguimento penale specializzati. Tuttavia, nella pratica la cooperazione rimane frammentata. Le e gli *stakeholder* segnalano un'attuazione disomogenea tra le regioni, una scarsa continuità delle informazioni quando le e i minori passano da un istituto all'altro, nonché l'assenza di sistemi condivisi di gestione dei casi. Le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo fondamentale di collegamento attraverso segnalazioni, sostegno di emergenza e formazione, ma il loro coinvolgimento è in gran parte informale e basato su progetti, il che ne limita la sostenibilità.

Una sfida ricorrente e comune a tutti i Paesi è il ricorso a contatti personali piuttosto che a procedure standardizzate. Una tale flessibilità favorisce una rapida risoluzione dei problemi, in particolare nelle giurisdizioni più piccole o nei casi urgenti, come descritto in **Grecia** e **Belgio**, ma genera anche vulnerabilità nel contesto del ricambio del personale, alle disparità geografiche e alla perdita di memoria istituzionale. L'elevato ricambio del personale, le risorse limitate e la mancanza di una formazione congiunta e intersettoriale compromettono ulteriormente la cooperazione coerente. Le piattaforme digitali condivise e le banche dati interoperabili sono ripetutamente identificate come strumenti mancanti ma fondamentali per ridurre la duplicazione, prevenire il ritraumatizzazione dei minori e garantire la continuità dell'assistenza.

Cooperazione transfrontaliera

Data la natura transnazionale della tratta di minori, la cooperazione transfrontaliera è fondamentale ma sviluppata in maniera disomogenea nei Paesi esaminati. La **Bulgaria** e la **Romania** si distinguono per l'impegno nei meccanismi internazionali e regionali, affidandosi a Europol, Eurojust, INTERPOL, Frontex, EMPACT, squadre investigative comuni e accordi bilaterali, in particolare con i Paesi di destinazione e gli Stati confinanti lungo le rotte della tratta. Queste strutture consentono la condivisione tempestiva di informazioni, indagini coordinate e processi più coerenti di segnalazione e rimpatrio delle vittime, anche attraverso la partecipazione a meccanismi transnazionali di segnalazione. In particolare, nel 2024 la **Bulgaria** ha partecipato all'operazione Global Chain, coordinata dalla **Romania**. L'operazione ha portato all'arresto di 219 persone e all'identificazione di 1374 potenziali vittime, tra cui 153 minori, in 39 Paesi (tra cui **Belgio**, **Finlandia**, **Grecia**, **Polonia**, **Portogallo** e **Romania**). Le informazioni raccolte sul campo sono state sistematicamente confrontate con le banche dati dell'Interpol, mentre le e gli ufficiali di collegamento hanno coordinato le operazioni in tempo reale presso un centro operativo internazionale, semplificando così il flusso di informazioni e rafforzando gli sforzi investigativi transnazionali.

Il **Belgio** dimostra un forte impegno a livello europeo e internazionale, in particolare attraverso Europol, Eurojust, le giornate di azione EMPACT e le task force operative coordinate dalla Polizia federale. Tra le buone pratiche figurano l'uso di SIENA e SIS per lo scambio di informazioni, le task force operative che mettono in contatto più giurisdizioni e la cooperazione con organizzazioni internazionali come l'IOM per il reinserimento delle vittime. L'OIM assiste anche le vittime belghe che sono state sfruttate all'estero e desiderano tornare a casa, ma tale assistenza non è finanziata dal governo belga. La collaborazione con i centri per le vittime in altri Paesi è sporadica, ma generalmente efficace quando avviene. Lanciato nel 2019, il progetto Koutcha è stato una collaborazione di 4,5 anni tra KOUTCHA (Francia), ESPERANTO (Belgio) ed ECPAT (Francia), volta a trasferire le competenze del centro Esperanto per sostenere la creazione di un polo specializzato in Francia. Il progetto comprendeva anche un webinar a livello europeo e lo sviluppo di una guida pratica per sostenere la riproduzione di centri di tipo Esperanto in altri Paesi. La cooperazione internazionale dell'**Italia** in materia di tratta di esseri umani è anch'essa ancorata a meccanismi a livello dell'UE, tra cui Europol, Interpol, Eurojust, EMPACT e le squadre investigative comuni. Questo quadro è integrato da accordi bilaterali e multilaterali con i principali Paesi di origine e di transito, come Nigeria, Albania, Romania e Tunisia, che facilitano le valutazioni congiunte dei rischi e l'invio di funzionari di collegamento, anche se, secondo il GRETA, la loro attuazione e il loro impatto sulla protezione dei minori rimangono disomogenei. La **Polonia** e la **Grecia** partecipano attivamente ai quadri di cooperazione a livello dell'UE, tra cui EMPACT, le task force di Europol e le giornate di azione congiunta, con notevoli successi operativi per la **Polonia** in casi che coinvolgono persone rifugiate ucraine e sfruttamento lavorativo e sessuale transfrontaliero. L'uso da parte della **Polonia** di *hackathon* e strumenti di monitoraggio online e la partecipazione della **Grecia** a operazioni congiunte, come “Amaryllis”, dimostrano una collaborazio-

ne transfrontaliera innovativa ed efficace. Le squadre investigative comuni, pur essendo riconosciute come preziose, rimangono sottoutilizzate, in particolare in Grecia.

Allo stesso modo, la **Finlandia** partecipa ai quadri di cooperazione europei e ha collaborato con successo con Paesi come la **Romania** nella lotta allo sfruttamento sessuale commerciale delle persone minori. Anche la Finlandia fa parte della nuova Operational Task Force GRIMM dell'Europol, che mira a "contrastare la tendenza crescente della violenza come servizio e il reclutamento di giovani autrici e autori di reati gravi e di criminalità organizzata".

Nell'ambito delle azioni coordinate dell'Europol per il 2023, le autorità portoghesi sono state coinvolte nello smantellamento di gruppi organizzati che sfruttavano minori e donne per l'accattonaggio forzato in tutta Europa. Allo stesso modo, nell'ambito dell'operazione Liberterra II dell'Interpol, nel 2024 il **Portogallo** ha preso parte a un salvataggio su larga scala di oltre 3000 vittime di tratta e traffico di esseri umani. Nell'ambito dell'iniziativa VEGA Children di FRONTEX, le funzionarie e i funzionari di frontiera **portoghesi** sono dotati di formazione e strumenti per individuare le persone minori non accompagnate e le potenziali vittime di tratta di minori ai valichi di frontiera, dimostrando l'impegno del Paese nella protezione delle e dei minori in contesti migratori.

In tutti i rapporti, la cooperazione all'interno dell'UE è costantemente descritta come più prevedibile ed efficace rispetto alla cooperazione con i Paesi terzi, dove ritardi, divergenze giuridiche e mancanza di controparti affidabili complicano le indagini, il rimpatrio delle vittime e le indagini finanziarie. Anche all'interno dell'UE, le indagini finanziarie e la tracciabilità dei beni oltre confine rimangono poco sviluppate. Le ONG e le organizzazioni internazionali come l'OIM, l'UNICEF, La Strada e la Caritas svolgono un ruolo cruciale di intermediazione nei rinvii transfrontalieri e nel reinserimento, ma l'assenza di piattaforme permanenti di coordinamento delle ONG internazionali limita la continuità, in particolare per le persone minori a rischio di ricaduta nelle reti di tratta.

3. Raccomandazioni

- **Rafforzare l'uso operativo degli strumenti di cooperazione dell'UE nei casi di traffico di minori:** gli Stati membri dovrebbero promuovere l'uso sistematico delle segnalazioni SIS, dell'ECRIS, del supporto analitico dell'Europol, del coordinamento di Eurojust e delle squadre investigative comuni nei casi che coinvolgono persone minori, affrontando il problema del sottoutilizzo degli strumenti esistenti e riducendo la dipendenza dai canali informali.

- **Garantire un'identificazione tempestiva e coordinata attraverso la cooperazione multi-agenzia in prima linea:** le autorità di frontiera, le forze dell'ordine, i servizi di tutela dell'infanzia, gli ispettorati del lavoro e le ONG dovrebbero essere messi in grado di cooperare sin dalle prime fasi di contatto con le persone minori, con il supporto di percorsi di orientamento chiari, pratiche congiunte di valutazione dei rischi e un rapido accesso a competenze specialistiche.

- **Istituzionalizzare il ruolo della società civile nei quadri di partenariato:** le ONG che forniscono competenze specifiche sulle persone minori, attività di sensibilizzazione e sostegno alle vittime dovrebbero essere formalmente integrate nei meccanismi di cooperazione nazionali e transfrontalieri, con finanziamenti sostenibili e circuiti di *feedback*, piuttosto che operare attraverso accordi ad hoc o basati su progetti.

- **Potenziare la cooperazione transfrontaliera attraverso canali strutturati e prevedibili:** gli Stati membri dovrebbero rafforzare i collegamenti operativi diretti con i principali Paesi

di origine, transito e destinazione delle vittime minorenni di tratta, avvalendosi di Europol, Eurojust, delle priorità EMPACT e delle funzionarie e dei funzionari di collegamento, al fine di garantire lo scambio tempestivo di informazioni, indagini congiunte e misure coordinate di protezione delle vittime.

- **Investire in una formazione congiunta e multidisciplinare trasversale ai settori e alle frontiere:** occorre istituzionalizzare corsi di formazione congiunti periodici che coinvolgano forze di polizia, procuratrici e procuratori, giudici, assistenti sociali, autorità di frontiera e ONG, al fine di costruire una comprensione condivisa, ridurre la frammentazione e migliorare la gestione dei casi di tratta sensibile alle esigenze delle persone minori, anche in contesti transfrontalieri.

- **Ottimizzare l'integrazione e l'interoperabilità dei dati salvaguardando i diritti delle persone minori:** gli Stati membri dovrebbero affrontare gli ostacoli persistenti alla condivisione delle informazioni sviluppando sistemi e protocolli di dati interoperabili e sensibili alle esigenze delle e dei minori che consentano l'accesso tempestivo alle informazioni pertinenti per i soggetti autorizzati, garantendo al contempo la riservatezza, la protezione dei dati e l'interesse superiore della persona minore.

4. Strumenti pratici

- Comunicazione giudiziaria digitale tramite lo scambio elettronico di dati (e-CODEX)
- Eurodac, la banca dati biometrica centralizzata dell'Unione europea, progettata per assistere nella gestione delle domande di asilo e sostenere gli sforzi volti a individuare, indagare e prevenire il terrorismo e i reati gravi.
- Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS)
- Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali - cittadine e cittadini di Paesi terzi (ECRIS-TCN)
- Database dell'INTERPOL, che supportano la condivisione globale di informazioni di intelligence criminale, anche in materia di sfruttamento sessuale e traffico di minori, incluso il database dell'ICSE (International Child Sexual Exploitation), che facilita l'identificazione transfrontaliera di materiale pedopornografico online (CSAM) e vittime e consente alle figure esperte di recuperare indizi, individuare eventuali sovrapposizioni nei casi e unire i loro sforzi per localizzare le vittime di abusi sessuali su minori.
- Joint Investigation Teams Collaboration Platform (JITs CP)
- Piano d'azione dell'OSCE & *toolkit* anti-tratta, che comprende la cooperazione internazionale e regionale e le buone pratiche.
- Sistema di informazione Schengen
- Il Meccanismo Transazionale di Referral della Regione del Mar Baltico, operativo in tutta la regione del Mar Baltico, in Bulgaria, Romania e Ucraina, che stabilisce le procedure per il rinvio transnazionale sicuro ed efficace e l'assistenza alle vittime della tratta verso i servizi adeguati.
- Il Manuale del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla vendita e lo sfruttamento sessuale infantile, 25 Years of Fighting the Sale and Sexual Exploitation of Children: Addressing new challenges, a promozione della cooperazione multi-*stakeholder*.

ALLEGATO I: BIBLIOGRAFIA SPECIFICA PER PAESE

Belgium:

1. SafeBorders Country report - Belgium

National legislation (as in force on 14 October 2025)

2. Criminal Code (1867)
3. Code of Criminal Procedure (1878)
4. Law of 14 November 2019 amending the law of 17 April 1878 containing the preliminary title of the Code of Criminal Procedure with a view to removing the limitation period for serious sexual offences committed against minors.
5. Judicial Code (1967)
6. Law of 15 December 1980 regarding the entry, residence, settlement and removal of aliens
7. Law of 28 December 2012 inserting article 134quinquies into the New municipal law, relating to the police powers of the mayor in the fight against human trafficking and smuggling networks.
8. Public Prosecution Office, COL 01/2015 (Confidential).
9. Royal Decree of 18 May 2024 implementing Article 433quater/2 of the Criminal Code.
10. Program Law of 24 December 2002 on the guardianship of unaccompanied foreign minors.

Policy documents and administrative guidance

11. Circular of the 23 December 2016 of the Federal public service justice concerning the implementation of multidisciplinary cooperation regarding victims of human trafficking and/or certain aggravated forms of human trafficking.
12. PS Justice, Service of Criminal Policy. 'Action Plan Fighting Human Trafficking', 2021.

Case Law

13. Court of First Instance of East Flanders Dendermonde Division, 2995/2020, 8 December 2020.
14. Court of First Instance of Liège Liège Division, 2021/2314, 15 July 2021.
15. Court of Appeal of Liège Liège Division, 2021/CO/704, 15 March 2022.

Institutional and Monitoring Reports

16. Council of Europe, 'Barnauhaus: a European journey', September 2023, accessed 27 January 2026.
17. Myria, 'Annual report trafficking and smuggling of human beings: online', 2017, accessed 23 October 2025.
18. Myria. 'Annual Report 2018 Trafficking and Smuggling of Human Beings Minors at Major Risk', 2018.

19. Myria, 'Jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel 2023: een keten van verantwoordelijkheden', 28 November 2023, accessed 14 October 2025, *2023 MYRIA Annual report THB.
20. Myria, 'Annual Report on Trafficking and Smuggling in Human Beings 2024', 2024.

NGO and Civil Society Research & Advocacy

21. Caritas, 'Xtra MENA: niet-begeleide minderjarigen op doortocht in België en de nood aan pre-opvang', 2021, accessed 25 September 2025.
22. ECPAT France, 'From the design to the creation of a safe and secure centre dedicated to the care of child victims of human trafficking', n.d., accessed 30 September 2025.
23. OSCE, 'Invisible victims: the nexus between disabilities and trafficking in human beings', 7 May 2024, accessed 30 September 2025.

Academic literature

24. Charles-Éric Clesse, Traite et trafic des êtres humains: Législations belge, française, luxembourgeoise et suisse (Brussels: Larcier, 2023), 79-107.
25. Heroes, 'Findings on Trauma Bonding Impact in THB and CSA/CSE victims', 24 November 2023.
26. Heroes, 'Novel Strategies to Fight Child Sexual Exploitation and Human Trafficking Crimes and Protect their Victims', 24 November 2023.

Media Publications

27. Belga News Agency, 'Frontex is allowed to operate actively on Belgian territory', 25 April 2025, accessed 1 October 2025.
28. Belgian Helpline for Victims of Human Trafficking, 'What Is Human Trafficking?', n.d., accessed May 28 2025.
29. Brussels Platform Geestelijke Gezondheid, 'Foyer – Dienst Roma en Woonwagenbewoners', n.d., accessed 5 September 2025.
30. Bruzz, 'Brussels meisje dat verkracht werd en geen opvang had, verblijft in Bergen', 30 August 2025, accessed 23 October 2025.
31. Caritas International, 'Vierde jaar van geen opvangbeleid: meer dan 10 000 veroordelingen voor de Belgische staat en nog steeds 3000 mensen op straat', 18 March 2025, accessed 30 September 2025.
32. Child Focus, 'Minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting in de prostitutie: kennen, detecteren, reageren en voorkomen. – Child Focus Learning Hub, n.d., accessed January 27 2026.
33. ECPAT, 'ECPAT Belgique | Éradiquons L'exploitation Sexuelle Des Enfants', n.d., accessed 15 May 2025.
34. European Commission, 'Belgium', n.d., accessed 15 May 2025.
35. Europol, 'Child Trafficking: 92 Minor Victims Identified Across Europe', July 16 2021, accessed May 28 2025.

36. Europol, 'Secure Information Exchange Network Application (SIENA)', March 6 2025, accessed May 28 2025.
37. Fedasil, 'Reception Centres', n.d, accessed May 28 2025.
38. FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 'Arbeidsovereenkomst voor sekswerker', n.d., accessed May 28 2025.
39. FPS Justice, Service of Criminal Policy. 'Belgium fights human trafficking', 18 September 2024, accessed 30 September 2025.
40. FPS, 'Procedure – criminal mediation', n.d., accessed 30 September 2025.
41. Frontex, 'Frontex Teams up to Combat Human Trafficking', June 24 2024, accessed May 28 2025.
42. Interpol, 'Belgium', n.d., accessed May 28 2025.
43. IOM, 'Fighting against Human Trafficking, n.d., accessed May 28 2025.
44. Mouton, M., 'het Nieuw Belgisch regeerakkoord: een rechtvaardiger rechtssysteem met de slachtoffers op de eerste plaats', 10 February 2025, 7 October 2025, accessed may 28 2025.
45. Myria, 'A Multidisciplinary Approach', n.d., accessed May 28 2025.
46. Myria, 'Slachtofferstatuut', n.d., accessed 23 October 2025.
47. Openbaar Ministerie, 'College Van Procureurs-generaal', n.d., accessed May 28 2025.
48. Samilia Foundation 'Human Trafficking', n.d., accessed 15 May 2025.
49. The Brussels Times, 'Belgium considers deploying Frontex agents at Brussel-midi station', 2 May 2025, accessed 1 October 2025.
50. The Brussels Times, 'Over 3000 unaccompanied foreign minors left vulnerable in Belgium', November 24 2024.
51. The Brussels Times with Belga, 'Nigerian police arrest smuggler convicted in Belgium', The Brussels Times, 7 May 2025, accessed 17 September 2025, Nigerian police arrest smuggler convicted in Belgium.
52. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 'gezinnen met jonge kinderen op straat door hardvochtig Belgisch opvangbeleid', 14 August 2025, accessed 30 September 2025.

Bulgaria:

1. SafeBorders Country report - Bulgaria

National Legislation (as in force on 30 September 2025)

2. Criminal Code (Наказателен кодекс) (in force since 1 May 1968, as amended)
3. Assistance and Financial Compensation of Crime Victims Act (Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления) (in force since 1 January 2007, as amended)
4. Bulgarian Identity Documents Act (Закон за българските лични документи) (in force since 1 April 1999, as amended)

5. Child Protection Act (Закон за закрила на детето) (in force since 16 June 2000, as amended)
6. Combating Trafficking in Human Beings Act (Закон за борба с трафика на хора) (in force since 23 May 2003, as amended)

Policy Documents and Administrative Guidence

7. Joint Political Declaration for a Strategic Partnership between Romania and the Republic of Bulgaria, 4 April 2023.
8. National Programme for the Prevention of Child Violence and Abuse (2023–2026) (Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца (2023 – 2026 г.)
9. Action Plan for the Implementation of the National Programme for the Prevention of Violence and Abuse against Children (2023–2026) (План за действие за изпълнение на националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца (2023г. – 2026 г.)
10. National Action Plan for implementing the European Child Guarantee (2022) (План за действие в изпълнение на препоръката на Съвета на ЕС за създаване на Европейска гаранция за детето (2030)
11. Coordination Mechanism for Referral and Care of Unaccompanied and Trafficked Children Returning from Abroad (Координационния механизъм за реферирane и обгрижване на непридружени деца и деца, жертви на трафик на хора, завръщащи се от чужбина), 2010.
12. National Mechanism for Referral and Support of Trafficked Persons in Bulgaria (Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик), 2010.

Case-law

13. Supreme Court of Cassation of Bulgaria, Interpretative Decision No. 2, Sofia, 16 July 2009 (Тълкувателно решение Nr. 2, гр. София, 16 юли 2009 година)
14. Regional Court – Burgas, Verdict 195/04.12.2019, General criminal case 4506/2019 (Присъда 195/04.12.2019 по НОХД 4506/2019 на Районен съд – Бургас)
15. Regional Court – Kardzhali, Verdict 76/27.08.2019, General criminal case № 705/2019 (Присъда 76/27.08.2019 по НОХД 705/2019 на Районен съд – Кърджали)

Institutional and Monitoring Reports

16. Council of Europe, Bulgaria, Monitoring of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.
17. Dragulin, A. (2024), The strategic partnership between Romania and Bulgaria. An instrument for regional policy and integrational organisations, IDR.
18. ECPAT, Bulgaria
19. ECPAT. 2021. Executive Summary: Bulgaria
20. Eurojust. 2025. Bulgaria.
21. Eurojust. 2023. Annual Report 2022.
22. Eurojust. 2022. Eurojust Annual Report 2021

23. Eurojust. 2021. Supporting judicial authorities in the fight against trafficking in human beings.
24. European Commission, Bulgaria - General information: situation on trafficking in human beings
25. Europol. 2021. A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organized Crime, Serious and Organized Crime Threat Assessment 2021.
26. GRETA. 2025. Fourth Evaluation Round Measures to prevent and detect vulnerabilities to human trafficking, Evaluation Report Bulgaria 2020-2024, 9 October 2025.
27. GRETA. 2024. Reply from Bulgaria to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA(2023)11_BGR_rep), Fourth evaluation round, 22 July 2024.
28. Eurochild. 2024. Roma children across Europe: Taken from Children's Rights: Political will or won't?, February 2024.
29. Europol. 2025. Bulgaria, 6 February 2025
30. Eurostat. 2024. Children at risk of poverty or social exclusion, 19 June 2024.
31. GRETA. 2022. Online and technology-facilitated trafficking in human beings: Summary and recommendations, Council of Europe, March 2022.
32. Interpol, Bulgaria
33. La Strada International Association, Bulgaria (Tier2)
34. Bulgaria, Ministry of Foreign Affairs, Combatting human trafficking
35. Bulgaria, Ministry of Labour and Social Policy, Deinstitutionalisation of child care
36. Bulgaria, National Commission for Combatting Trafficking in Human Beings (Национална комисия за борба с трафика на хора). Annual Report for 2024 on the Implementation of the National Programme for the Prevention and Counteraction of Trafficking in Human Beings and the Protection of Victims (Годишен доклад за 2024 г. в изпълнение на Националната програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите).
37. OSCE. 2025. Permanent Mission of the Republic of Bulgaria to the United Nations, the Organization for Security Cooperation in Europe and Other International Organizations in Vienna, Vienna, 10 April 2025.
38. OSCE. 2025. Country visit reports by the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.
39. OSCE, Special Representative and Co-ordinator for Combatting Trafficking in Human Beings, 23 September 2023
40. Parliamentary Assembly of the Mediterranean. 2024. The Eastern Mediterranean Route and the Western Balkan Route - the intertwined sides of the same trafficking route – Background note.
41. Romanian Border Police, International Collaboration
42. UNHCR. 2024. Bulgaria - Protection Brief: Detention of Asylum-seekers and Refugees (September 2024)
43. UNICEF. 2022. Un/Equal Childhood: Deep Dive in Child Poverty and Social Exclusion in Bulgaria
44. UNICEF. 2021. Volume I: Prevalence of VAC and related knowledge, attitudes and practices

45. UNICEF. 2019. Analysis of the Child Protection System in Bulgaria, October 2019.
46. UNICEF. 2018. Situation Analysis of Children and Women in Bulgaria
47. UNODC. 2022. Exploitation and Abuse: The Scale and Scope of Human Trafficking in South Eastern Europe, May 2022.
48. U.S. Department of State, 2025 Trafficking in Persons Report: Bulgaria, BULGARIA (Tier 2)
49. U.S. Department of State, 2024 Trafficking in Persons Report: Bulgaria, BULGARIA (Tier 2)
50. U.S. Department of State, 2022 Trafficking in Persons Report, Bulgaria. Bulgaria (Tier 2 Watch List).

Practical Tools

51. Animus Association, Safe Hut initiative for the empowerment of women and girls. The programme provides a safe and supportive space where women and their children meet twice a week to engage in activities promoting empowerment, relaxation, creativity, and social inclusion. These include art workshops, thematic seminars, and discussions dedicated to the prevention of labour exploitation.
52. Law and Internet Foundation. 2024. DISRUPT - EU Capacity Building Event on the Use of Digitial Evidence in Child Trafficking Cases for Sexual Exploitation (DISRUPT - Европейско обучение за работа с електронни доказателства в разследвания на трафик на деца с цел сексуална експлоатация), 22 October 2024.
53. PULSE Foundation, Youth Club "Let's Be Friends" which encourages young people to be proactive and engaged in their communities. Through the organisation and implementation of various initiatives, projects, and campaigns, the club addresses key topics such as youth participation, prevention of violence (including human trafficking), building healthy relationships, mental health, and critical thinking.
54. Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors. This tool was developed in the EU-funded FLOW project with partner countries Bulgaria, Estonia, Finland and Latvia. The investigation tool describes labour trafficking and exploitation in general. It also follows the progress of police investigations from start to finish. Moreover, it works as a concrete aid for coordinated and well-planned actions in effective labour trafficking investigations. The tool is also available in Bulgarian, Estonian, Finnish and Latvian languages and the reports have been tailored to the local context in close cooperation with national authorities.

NGO and Civil Society Research & Advocacy

55. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2023. The Organized Crime Index: Bulgaria.
56. Rusev, A. 2015. Child trafficking among vulnerable Roma communities – evidence from Bulgaria, Sofia, Center for the Study of Democracy

Academic Literature

57. Pushkarova, I. (2024), Human trafficking: patters and preventions (Трафик на хора: тенденции и превенция), Council for Criminology Research (Съвет за криминологични изследвания), Ministry of Justice (Министерство на правосъдието)

58. Pushkarova. I. The Specific Purposes of the Crime "Human Trafficking" (Специалните цели на престъплението „трафик на хора"), Contemporary Law (Съвременно право), vol. 4/2008.

Media Publications

59. Danailov, N. 2023. Greek Ambassador: Bulgaria is our Most Important Economic and Trade partner in the Region #AmbassadorTalks, Novinite Insider.

60. DarikNews. 2022. Criminal Group Dismantled for Coercing Young Men and Athletes into Prostitution Abroad (Разбиха престъпна група, склонявала млади мъже и спортисти да проституират в чужбина)

61. Eurojust. 2023. Human trafficking network dismantled in the United Kingdom and Bulgaria: nine arrests, 26 April 2023.

62. Europol. 2024. 42 arrested for smuggling migrants across the Danube, 15 March 2024.

63. Europol. 2023. 566 arrests in week of coordinated actions in Southern Europe, 30 November 2023.

64. Frontex. 2025. Frontex Leads International Effort to Tackle Child Trafficking in Europe, 7 May 2025.

65. Frontex. 2024. Frontex teams up to combat human trafficking, 24 June 2025.

66. Frontex. 2023. 212 arrests, 1426 victims identified in a global operation against human trafficking, 1 June 2023.

67. International Justice Mission. 2024. IJM and the National Commission for Combating Trafficking in Human Beings for Bulgaria Sign Cooperation Agreement to Enhance Regional Response to Human Trafficking in the Context of the Ukrainian Refugee Crisis

68. Interpol. 2024. 219 criminals arrested and 1,374 victims identified in action week against human trafficking, 24 June 2024.

69. National Commission for Combatting Trafficking in Human Beings. 2021. BULGARIA PARTICIPATES IN EUROPOL-COORDINATED EUROPE-WIDE ACTION TO COMBAT TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR LABOUR EXPLOITATION (България участва в координирана от Европол операция срещу трафика на хора с цел трудова експлоатация)

70. UNHCR. 2024. Bulgaria and Greece collaborate to strengthen the two countries' child protection systems, 24 July 2024.

Finland:

1. SafeBorders Country report - Finland

National Legislation (as in force on 2 October 2025)

2. Criminal Code (39/1899)
3. Act on Compensation for Crime Damage (1204/2005)
4. Act on Crime Prevention by the Border Guard (108/2018)

5. Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011) (aka Reception Act)
6. Aliens Act (301/2004)
7. Child Welfare Act (417/2007)
8. Criminal Investigation Act (805/2011)
9. Marriage Act (234/1929)
10. Social Welfare Act (1301/2014)

Policy Documents and Administrative Guidance

11. eOppiva & Oikeusministeriö. 2025. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen. NRM e-training materials.
12. Fadjukoff, Mari & Ellonen, Noora. 2023. Lapsirikosasioiden moniammatillinen esikäsittely huomioitava lainsäädännössä. Policy brief 2023:39. Helsinki: Valtioneuvosto.
13. Finnish Government. 2021. National Child Strategy (2021).
14. Government proposal 219/2024. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 6 ja 17 luvun muuttamisesta.
15. Korpilahti, Ulla, Kettunen, Hanna, Nuotio, Erika, Jokela, Satu, Nummi, Vuokko Maria & Lillsunde, Pirjo. (Eds.) 2020. Non-Violent Childhoods: Action Plan for the Prevention of Violence against Children 2020–2025. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2020:34. Helsinki: Ministry of Justice.
16. Malja, Marjo & October, Martta. 2022. The Lanzarote Convention: National Action Plan for the years 2022–2025. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2022:20. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
17. Nuotio, Anna. 2025. Ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (NRM): Käsikirja uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:5. Helsinki: Oikeusministeriö.
18. Poliisihallitus. 2020. Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen. Poliisihallituksen ohje POL-2020-38265.
19. Roth, Venla & Luhtasaari, Miia. 2021. Finland fights human trafficking - Action Plan against Trafficking in Human Beings. Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:24. Helsinki: Ministry of Justice.
20. State Treasury Compensation to crime victims: Instructions. Updated 29.1.2025.
21. Simanainen, Antti. 2016. Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirja. Sisäministeriön julkaisuja 14/2016. Helsinki: Ministry of the Interior.
22. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2024. Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Case-law

23. District Court of South Karelia 30.5.2024, R24/74. Public summary.

Institutional and Monitoring Reports

24. Europol. 2025. The rise of online cult communities dedicated to extremely violent child abuse. Intelligence Notification No. 6/202.
25. Fadjukoff, Mari, Hautamäki, Sari, Hakala, Venla & Ellonen, Noora. 2023. Lasta-seula-malli lapsiin kohdistuvan väkivallan rikosepäilyjen selvittämisen välineenä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:61. Helsinki: Valtioneuvosto.
26. GRETA. 2024. Evaluation report Finland. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings. Strasbourg: Council of Europe.
27. GRETA. 2019. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. Second evaluation round. Strasbourg: Council of Europe.
28. Hannonen, Jani & Kainulainen, Heini. 2022. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:8. Helsinki: Ministry of Justice
29. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. 2025. Ihmiskaupan puolivuotiskatsaus 1–6/2025.
30. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. 2024. Ihmiskaupan vuosikatsaus 2024.
31. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. 2023. Ihmiskaupan vuosikatsaus 2023.
32. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. 2022. Kaikki Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevat asiakkaat 31.12.2022.
33. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. 2021. Tilastot: Kaikki asiakkaat 2021.
34. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. 2020. Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2020.
35. Kainulainen, Heini & Valovirta, Anni. 2021. Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö. Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
36. Kekkonen, Outi & Pekkarinen, Elina. 2024. Hatkassa lapsen silmin: Analyysi lastensuojelun sijaishuollosta luvatta poistuneiden lasten kyselytutkimuksesta. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2024:1.
37. Kervinen, Elina & Ollus, Natalia. 2019. Trafficking in children and young persons in Finland. HEUNI Publication Series No. 89b. HEUNI: Helsinki.
38. Pihlaja, Saara. 2024a. Best Practices for Combating Trafficking in Children and Young People and for Identifying and Supporting Victims. Report on countries in the Baltic Sea region. Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2024:14. Helsinki: Ministry of Justice.
39. Royal Canadian Mounted Police. 2024. Violent online groups exploiting children and youth. Published in December 2024.
40. Valovirta, Anni & Kainulainen, Heini. 2024. Lapsi ihmiskaupan kohteena. Helsinki: Non-Discrimination Ombudsman.

Practical Tools

41. Ankkuritoiminta n.d.. Ankkuritoiminnan käsikirja.

42. Asmudela, Saara. 2024. Huomioita lapsiin kohdistuvan hyväksikäytön esitutkinnasta. In Minna Willman-Koistinen, Iina Sahramäki & Terhi Kankaanranta (Eds.) Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja 32. Tampere: Police University College, pp. 313–316.

43. CBSS Handbook for embassies and diplomatic missions on how to assist and protect victims of human trafficking

44. Isoniemi, Sami. 2024. Lastensuojelun luvattomat poissaolot. Tutkimustietoa ja havaintoja vuosilta 2013–2014 ja 2020. In Minna Willman-Koistinen, Iina Sahramäki & Terhi Kankaanranta (Eds.) Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja 32. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, pp. 68–70.

45. Jokinen, Anniina & Pekkarinen, Anna-Greta. 2025. Long Journey - Toolkit for supporting victims of forced marriage. Helsinki: HEUNI report series 108. This tool was developed in an EU-funded EASY project. It includes a journey map which key stages victims go through—from initial awareness and seeking help, to emergency support, long-term care, and empowerment. It is a practical guide for service providers, designed to enhance understanding and improve the support system for victims. The tool is available in English, Finnish, Spanish, German and Catalan languages. It also includes a checklist for individuals assessing forced marriage situations available in multiple languages.

46. Jokinen, Anniina, Pekkarinen, Anna-Greta & Rantanen, Jessiina (2025). Never Easy - Enhancing Response and Support to Victims of Forced Marriage. Helsinki: HEUNI report series 106. The best practice booklet is also available in Finnish.

47. Korkman, Julia. 2023. Trafficking in human beings: Psychological coercion and investigative interviewing. Helsinki: HEUN Policy brief 2/2023.

48. Lehtinen, Miia & Rossi, Maria. 2022. Käsikirja lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja seksuaalirikosten tutkintaan. Helsinki: Poliisihallitus.

49. Pihlaja, Saara. 2024b. Haasteet lapseen kohdistuneen ihmiskaupan tunnistamisessa. In Minna Willman-Koistinen, Iina Sahramäki & Terhi Kankaanranta (Eds.) Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, pp. 310–312.

50. Police University College. 2023. Modeling of pre-trial investigation of human trafficking offenses (Ihmemalli) - The modeling took into account children as a particular target group of exploitation. The handbook developed as part of the project provides concrete tools for different actors in dealing with human trafficking and related phenomenon.

51. Willman-Koistinen, Minna, Sahramäki, Iina & Kankaanranta, Terhi. 2024. Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja 32. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

52. Ylinen, Pekka, Ylinen, P., Jokinen, A., Pekkarinen, A-G, Ollus, N., Jenu, K-P. ja Skur, T. (2020). Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors. Publication Series No. 95a. Helsinki: HEUNI. This tool was developed in the EU-funded FLOW project with partner countries Bulgaria, Estonia, Finland and Latvia. The investigation tool describes labour trafficking and exploitation in general. It also follows the progress of police investigations from start to finish. Moreover, it works as a concrete aid for coordinated and well-planned actions in effective labour trafficking investigations. The tool is also available in Bulgarian, Estonian, Finnish and Latvian languages and the reports have been tailored to the local context in close cooperation with national authorities.

NGO and Civil Society Research & Advocacy

53. Mohamed, Amina & Poikolainen, Kimmo. 2024. Maahanmuuttajataustaisten nuorten henkeä ja terveyttä uhkaavat kurinpitomatkat. Kriisivalmiusjärjestön Kavala-hankkeen väliraportti.
54. Pelastakaa Lapset. 2024. Lasten suojelu ja nettivihje -toiminnon vuosiraportti 2024.
55. Pihlaja, Saara & Piipponen, Juulia. 2023. Selvitys Rikosuhripäivystyksen asiakkuudessa olevien seksuaaliväkivaltaa kokeneiden ihmiskaupan uhrien tapauksista ja tilanteista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:23. Helsinki: Oikeusministeriö.

Academic Literature

56. Halmeenlaakso, Noora. 2023. Verkossa ilmenevä lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta ihmiskaupan muotona – ilmiön tunnistaminen ja torjunta lainsäädännöllisenä ongelmana. Master's thesis, University of Eastern Finland.
57. Halmeenlaakso, Noora. 2025. Lapsiin verkon välityksellä kohdistettava seksuaaliväkivalta ihmiskaupan muotona – Kysynnästä ja sen seurauksista. Helsinki Law Review 18(2), pp. 92–114.
58. Isoniemi, Sami. 2019. Sijaishuoltopaikasta poistuminen ja sinne palaamatta jääminen poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun näkökulmasta. PhD Thesis. Vaasa: University of Vaasa.
59. Koivukari, Kristiina, Korkka-Knuts, Heli, Mahmood, Venus & Melander, Sakari. 2022. Ihmiskauppa ja sen lähirikokset: Säännösten soveltamiskäytäntö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
60. Koskinen, Katri. 2024. Naisiin kohdistuva hengellinen väkivalta eri uskonyhteisöissä. Bachelor's Thesis. Tampere: Police University College.
61. Pihlaja, Saara. 2025. Alaikäisten tekemiä rikoksia tutkivien poliisien kokemuksia lasten ja nuorten hyväksikäytöstä rikollisessa toiminnassa. Defensor & Legis 3/2025, pp. 400–423.
62. Toivonen, Virve-Maria. 2017. Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa. Helsinki: Background memorandum. Helsinki: University of Helsinki, Department of Social Sciences.

Media Publications

63. Europol. 2025. Eight countries launch Operational Taskforce to tackle violence-as-a-service. News, 29 Apr 2025.
64. FBI (Federal Bureau of Investigation) 2023. Violent Online Groups Extort Minors to Self-Harm and Produce Child Sexual Abuse Material. Public service announcement, 12 Sep 2023.
65. The Guardian. 2025. FBI opens inquiry into 764, online group that sexually exploits and encourages minors to self-harm. The Guardian news article from 11 May 2025.
66. Hannus, Tanja. 2025. Äiti löi, kuristi ja pakotti pieniä lapsiaan kotitöihin Lappeenrannassa – tuomio koveni tuntuvasti hovioikeudessa. Yle news article from 1 July 2025.
67. Hautamäki, Terhi. 2025. Valmistaudu henkilötodistelun uudistukseen. Advokaatti (3/2025) news article from 22 Sep 2025.
68. Helsingin Sanomat. 2024. Äiti pakotti 12-vuotiaan lapsensa tekemään kohtuuttomia kotitöitä – Tuomio ihmis-kaupasta. Helsingin Sanomat news article from 30 May 2024.

69. Ikola, Vilma. 2025. Poliisi: Lasten pyörittämä rikollisuus sai rinnalleen uuden väkivaltaisen ilmiön. Helsingin Sanomat news article from 26 Feb 2025.

70. Ilkka Pohjalainen. 2023. Syyt-tä-jä: Nainen piti Suomeen hou-kut-te-le-miaan thai-maa-lai-sia pak-ko-työs-sä hel-sin-ki-läi-ses-sä spa-yri-tyk-ses-sään, 11-vuo-tias lapsi pesi pyykkiä neljän euron tun-ti-pal-kal-la. Ilkka Pohjalainen news article from 6 March 2023.

71. Jompero, Sanna. 2020. Naistenklinikalla toimivan seksuaaliväkivallan uhrien keskuksen lääkäri: “Meille tulee myös ihmiskaupan uhreja”. Helsingin Uutiset news article from 17 Feb 2020, updated on 14 May 2020.

72. Juonala, Jouko. 2025. Tällainen on ”White Tiger”, jonka epäillään ajaneen 13-vuotiaan lapsen itsemurhaan. Ilta-Sanomat news article from 29 Jul 2025.

73. Kallionpää, Katri. 2025. KRP: Naista epäillään omiin lapsiin kohdistuneesta ihmiskaupasta al-Holin-tapauksessa. Helsingin Sanomat news article from 15 May 2025.

74. Korkee, Elina. 2025. Kohtuuttomiin kotitöihin pakottaneen äidin tuomio koveni hovioikeudessa: neljä vuotta ehdotonta vankeutta. Helsingin Sanomat news article from 1 July 2025.

75. Kossila, Eino. 2025. Mies pakotti alaikäisen tytön seksiin ja kaappasi kolme yhteistä lasta Irakiin – syyttäjä vaatii ehdotonta vankeutta. Yle news article from 22 February 2025.

76. Lapinkangas, Pasi. 2025. Tällainen on ”äärimmäisen julma” verkosto, joka etsii uhreikseen lapsia – poliisi: suomalaisuhreja voi olla useita. Ilta-Sanomat news article from 25 Jul 2025.

77. Malinen, Johanna. 2021. Hennaa ja Juhania rangaistiin esiaviollisesta seksistä – Suomalaisissa uskonyhteisöissä eläneet kertovat, kuinka heitä on painostettu avioitumaan nuorina ja mitä siitä on seurannut. Helsingin Sanomat, news article from 27 Jun 2021.

78. MTV Uutiset. 2024. Äidille tuomio omiin lapsiin kohdistuneesta ihmiskaupasta ja väkivallasta – 12-vuotias ei saanut syödä tai mennä kouluun, jos ei tehnyt kotitöitä. MTV news article from 30 May 2024.

79. Nuutinen-Kallio, Taina & Pöyhänen, Sari & Saukkonen, Emilia. 2025. Teinityttö myi alaikäisiä kavereitaan aikuisille miehille – asiantuntija kertoo, miksi pitää tapausta poikkeuksellisena. Yle news article from 5 June 2025.

80. Ruissalo, Pekka, Ekman, Mirva & Kasurinen, Riina. 2024. Yritys toi Suomen lukioihin tuhat ulkomaalaista nuorta, nyt ensimmäiset valmistuvat – kysyimme, aikovatko he jäädä. Yle news article from 3 May 2024.

81. Oikeusministeriö. 2023. Lapsiin kohdistuvien rikosten käsittely nopeutuu. Press release from 2 Feb 2023.

82. Poliisi. 2023. Poliisi on saanut valmiiksi epäillyn ihmiskaupparikoskokonaisuuden tutkinnan. Poliisi. Published 15 February 2023.

83. Poliisi. 2025a. Poliisi tutkii tapausta, jossa alle 15-vuotias lapsi on joutunut groomauksen kohteeksi. Published 23 Jul 2025, accessed 5 Sep 2025.

84. Poliisi 2025b. Poliisi huolestunut kansainvälisestä, äärimmäisen väkivaltaisesta “The Com” -verkostosta – uhreina etenkin lapset ja nuoret. Published 7 May 2025, accessed 5 Sep 2025.

85. Ristola, Petra. 2025. Irakilaismiehelle vuosien vankeusrangaistus muun muassa lapsiavioliitosta. Yle news article from 9 May 2025.

86. Salomaa, Marja. 2025. Espoolainen nuori pakotti toiset myymään huumeita puolestaan. Helsingin Sanomat, news article from 19 May 2025.

87. Saukkonen, Emilia. 2025. Teinityttö pyöritti julmaa seksibisnestä Rovaniemellä: myi kahta alaikäistä kaveriaan aikuisille miehille. Yle news article from 4 June 2025.
88. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2023. Tutkimus: Moniammatillinen yhteistyö tehostaa lapsiin kohdistuvan väkivallan selvittämistä. Press release from 6 November 2023.
89. Stolzmann, Jessica. 2025. 13-vuotias naitettiin salakuljettajalle. Yle news article from 11 May 2025.
90. Surakka, Jani. 2025. Miehen ihmiskauppasyytteet Turussa hylättiin – pakkotyötä ei voitu näyttää toteen. Edilex. Published 3 March 2025.
91. Söderlund, Linda & Westergård, Anki. 2025. Jere Valkonen kände sig fångad i äktenskapet – många kristna samfund tillåter inte skilsmässa. Yle news article from 5 May 2025.
92. Toivonen, Pasi. 2025. Pienten lukioiden pelastajat. Yle news article from 17 Feb 2025, updated 24 Feb 2025.
93. Yle. 2023. Thaimaalaisnaisen syytteet ihmiskaupasta hylättiin – yli vuosi ehdollista muista rikoksista. Yle news article from 30 May 2023.

Greece:

1. SafeBorders Country report – Greece

National Legislation (as in force on 5 February 2026)

2. Criminal Code
3. Criminal Procedures Code
4. Law 4478/2017 on the rights of victims of crimes (Dir 2012/29/EU)
5. Law 4816/2021on money laundering
6. Law 4267/2014 against child pornography and child abuse and exploitation
7. Law 4624/2019 on personal data protection
8. L. 3811/2009 on victims' compensation
9. Law 4855/2021 amending the Criminal Code and the Criminal Procedures Code
10. Law 4939/2022 on reception and international protection
11. Law 4960/2022 on National Guardianship System and Accomodation for unaccompanied children
12. Presidential Decree 233/2003 on human trafficking victims' rights
13. Joint Ministerial Decision No. 30840/2016 on NRM
14. Ministerial Decision 7320/2019 on Child Houses

Policy documents and Administrative Guidance

15. Anti-Trafficking Strategy of the Ministry for Citizen Protection (2021–2025)
16. National Strategy on Child Abuse and Juvenile Delinquency (2025-2030)

17. National Roma Inclusion Strategy (2021–2030)
18. National Youth Employment Strategy 2021–2027
19. National Strategy for the Protection of Unaccompanied Minors (2021)
20. National Strategy for Social Inclusion and Poverty Reduction
21. National Action Plan 2025 available only in Infographics
22. National Action Plan for Gender Equality 2021-2025
23. National Action Plan against Trafficking in Human Beings (2019–2023)
24. Circular No. 7/2022 of the Deputy Prosecutor of the Supreme Court
25. National Referral Mechanism (NRM)
26. The National Emergency Response Mechanism (NERM)

Case-law

27. European Court of Human Rights (First Section), *Chowdury and Others v. Greece*, Application no. 21884/15, Judgment of 30 March 2017, final on 30 June 2017.
28. Supreme Court of Greece, Criminal Chamber, Judgment no. 2/2019.

Institutional and Monitoring Reports

29. Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. 2023. Recommendation CP/Rec(2023)02 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Greece, adopted at the 32nd meeting of the Committee of the Parties on 16 June 2023. Strasbourg: Council of Europe.
30. GRETA 2023. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Greece (Third Evaluation Round) (GRETA(2023)03). Council of Europe.
31. 2024 NRM Annual Report
32. 2023 NRM Annual Report
33. 2023 Report on Serious and Organized Crime by the Hellenic Police (ELAS)

Practical Tools

34. Handbook of the Greek National Referral Mechanism for the Protection of Victims of Human Trafficking
35. Detection and Protection of Human Trafficking Victims. A Practical Guide for First Line Professionals (Athens, 2023)

Academic Literature

36. Stylianidou, C. A. (2023). Η ακούσια νοσηλεία ανηλίκων: Στοιχεία από την Εισαγγελία Ανηλίκων Αθηνών [Involuntary hospitalization of minors: Data from the Athens Juvenile Prosecutor's Office] (Master's thesis, National and Kapodistrian University of Athens).

Media Publications

37. Hellenic Police. 2023. Criminal organization dismantled for trafficking in human beings and illegal adoptions of infants. Press release, 9 Aug 2023.
38. Hellenic Police. 2022. Two Greek nationals arrested for sexual acts against a minor and other offences. Press release, 8 Oct 2022.

Italy:

1. Report sul contesto italiano delle pratiche di prevenzione e contrasto alla tratta di minori

Normativa nazionale (vigente al 5 febbraio 2025)

2. Decreto-legge n. 145/2024 – Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia dei lavoratori stranieri, protezione e assistenza alle vittime di tratta, gestione dei flussi migratori e protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali.
3. Legge 7 aprile 2017, n. 47 – Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 93.
4. Legge n. 228/2003 – Misure contro la tratta di persone e la riduzione in schiavitù.
5. Decreto legislativo n. 24/2014 – Attuazione della Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.
6. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 18 agosto 1998.

Documenti di policy e linee guida amministrative

7. Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022–2025, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, Roma, 2022.
8. Meccanismo nazionale di referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta di esseri umani e/o grave sfruttamento, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, Roma, 2023.

Relazioni istituzionali e di monitoraggio

9. Consiglio d'Europa. 2024. Panoramica Paese: Italia – Contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori: stato dell'arte alla luce della Convenzione di Lanzarote, Strasburgo.
10. GRETA. 2024. Rapporto sull'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani da parte dell'Italia – Terzo ciclo di valutazione, Strasburgo.
11. Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Risultati dettagliati della Missione indipendente di accertamento dei fatti sulla Libia, A/HRC/52/CRP.8.
12. Osservatorio Interventi Tratta. 2024. Relazione annuale "Numero Verde 2024: linea nazionale anti-tratta".
13. Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. 2024. Rapporto sulla tratta di persone: Italia, Washington D.C.

Ricerche e attività di advocacy di ONG e società civile

14. Save the Children Italia. 2024. La punta dell'iceberg – I minorenni accolti nel sistema di protezione antitratta.
15. Save the Children. 2023. Piccoli schiavi invisibili. Dentro lo sfruttamento: un'indagine sui figli dei braccianti a Latina e Ragusa.

Poland:

1. SafeBorders Country report - Poland

National Legislation (as in force on ….. October 2025)

2. Act of 7 July 2022, Journal of Laws 2022, item 1600.
3. Act of 6 June 1997 – Criminal Code, consolidated text.

Policy documents and Administrative Guidance

4. Polish Ministry of the Interior and Administration, National Action Plan Against Trafficking in Human Beings 2025–2027, Warsaw, April 2024.
5. Ministry of the Interior and Administration, Republic of Poland. National Referral Mechanism.

Institutional and Monitoring Reports

6. European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs. Poland: Together Against Trafficking in Human Beings. 2023.
7. GRETA. 2023. Evaluation Report on Poland: Third Evaluation Round – Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings. Strasbourg.
8. International Organization for Migration (IOM). 2023. Human Trafficking in the Ukraine Crisis: A Rapid Assessment.
9. U.S. Department of State. 2024 Trafficking in Persons Report: Poland. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons.
10. U.S. Department of State. 2023 Trafficking in Persons Report, Washington, D.C.

Practical Tools

11. CSAM reporting platform, operated by NASK (Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa). The platform incorporates AI-based mechanisms for handling online reports of illegal content and utilizes automated tools to triage and categorize thousands of user-submitted incidents involving suspected CSAM and related threats.

NGO and Civil Society Research & Advocacy

12. European Roma Rights Centre (ERRC). Roma in Poland, 2022.

Portugal:

1. SafeBorders Country report - Portugal

National Legislation (as in force on 1 April 2025)

2. 'Law No 39/2025 of 1 April', Diário da República [Journal of the Republic], No 64/2025, Série I, 1 April 2025.
3. 'Law No 52/2023 of 28 August', Diário da República [Journal of the Republic], No 166/2023, Série I, 28 August 2023.
4. 'Law No 68/2019 of 27 August', Diário da República [Journal of the Republic], No 163/2019, Série I, 27 August 2019.
5. 'Law No 62/2013 of 26 August', Diário da República [Journal of the Republic], No 163/2013, Série I, 26 August 2013.
6. 'Law No 49/2008 of 27 August', Diário da República [Journal of the Republic], No 165/2008, Série I, 27 August 2008.
7. 'Law No 59/2007 of 4 September', Diário da República [Journal of the Republic], No 170/2007, Série I, 4 September 2007.
8. 'Law No 147/1999 of 1 September', Diário da República [Journal of the Republic], No 204/1999, Série I-A, 1 September 1999.
9. Decree-Law No 29/2018 of 4 May', Diário da República [Journal of the Republic], No 86/2018, Série I, 4 May 2018.
10. 'Decree-Law No 159/2015 of 10 August', Diário da República [Journal of the Republic], No 154/2015, Série I, 10 August 2015.
11. 'Decree-Law No 34/2008 of 26 February', Diário da República [Journal of the Republic], No 40/2008, Série I, 26 February 2008.
12. 'Decree-Law No 11/2008 of 17 January', Diário da República [Journal of the Republic], No 12/2008, Série I, 17 January 2008.
13. 'Decree-Law No 368/2007 of 5 November', Diário da República [Journal of the Republic], No 212/2007, Série I, 5 November 2007.
14. Regulatory Decree n.º 1/2012, of 6 January. Diário da República [Journal of the Republic] n.º 5/2012, Série I de 2012-01-06
15. Council of Ministers' Resolution No 194/2024 of 24 December', Diário da República [Journal of the Republic], No 249/2024, Série I, 24 December 2024.
16. 'Council of Ministers' Resolution No 80/2018 of 19 June', Diário da República [Journal of the Republic], No 116/2018, Série I, 19 June 2018, 15-19.
17. 'Council of Ministers' Resolution No 101/2013 of 31 December', Diário da República [Journal of the Republic], No 253/2013, Série I, 31 December 2013, 7013-7015.
18. Council of Ministers Resolution No 94/2010 of 29 November', Diário da República [Journal of the Republic], No 231/2010, Série I, 29 November 2010.
19. Council of Ministers Resolution n.º 81/2007, of 22 June. Diário da República [Journal of the Republic], n.º 119/2007, Série I de 2007-06-22.

20. 'Ordinance No 1593/2007 of 17 December', Diário da República [Journal of the Republic], No 242/2007, Série I, 17 December 2007.'.

Policy documents and Administrative Guidance

21. Commission on Citizenship and Gender Equality [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'National Referral System for Victims of Human Trafficking. Guidelines for Reporting Victims of Human Trafficking in Portugal', 2014.
22. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'Tráfico de Seres Humanos: Enquadramento' [Human Trafficking: Framework], Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género website, n.d., accessed 7 February 2025.
23. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'Protocolos' [Protocols], Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género website, n.d., accessed 27 May 2025.
24. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos: Relatório, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [IV Action Plan for the Prevention and Combating of Human Trafficking: Report, Commission for Citizenship and Gender Equality], 2022.
25. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'Equipas Multidisciplinares de Apoio ao Tráfico de Seres Humanos' [Multidisciplinary Teams Supporting Human Trafficking], Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género website, n.d., accessed 27 May 2025.
26. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], Relatório de monitorização do IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos [Monitoring report on the Fourth Action Plan for the Prevention and Combating of Trafficking in Human Beings], 2021.
27. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], Relatório de monitorização do III Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos [Monitoring report on the Third National Plan to Prevent and Combat Trafficking in Human Beings], 2018.
28. Commissão para a Cidadania e Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'Representação Nacional e Internacional', [National and International Representation'], Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género website, n.d., accessed 27 May 2025.
29. Governo da República Portuguesa [Government of the Portuguese Republic], Protocolo de Compromissio da Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico (RAPVT) [Protocol of Commitment of the Network for Support and Protection of Victims of Trafficking (RAPVT)], 2012.
30. Observatório do Tráfico de Seres Humanos [Observatory on Trafficking in Human Beings], Sistema de Referenciação Nacional de Crianças (Presumíveis) Vítimas de Tráfico de Seres Humanos. [National Referral System for Children (Presumed) Victims of Human Trafficking.] Protocolo para a Definição de Procedimentos de Atuação Destinado à Prevenção, Deteção e Proteção, [Protocol for Defining Action Procedures for Prevention, Detection, and Protection], 2021.

31. Observatório do Tráfico de Seres Humanos [Observatory on Trafficking in Human Beings], Protócolo para a Definição de Procedimentos de Atuação Destinado à Prevenção [Protocol for Defining Action Procedures Aimed at Prevention], 2021.
32. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'Tráfico de Seres Humanos: Enquadramento', [Human Trafficking: Framework], Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género website, n.d., accessed 7 February 2025,
33. Departamento Central de Investigação e Ação Penal [Central Department of Criminal Investigation and Prosecution], 'Coordenação nacional', [National Coordination', Public Prosecutor' s Office], Ministério Público, accessed 7 May 2025.
34. Governo da República Portuguesa [Government of the Portuguese Republic], 'Migrações e Asilo: Perguntas e Respostas', [Migration and Asylum: Questions and Answers], 2023.

Institutional and Monitoring Reports

35. AIDA/ECRE, Country Report: Portugal – Asylum Information Database, European Council on Refugees and Exiles, 2023.
36. Eurostat, 'Population by educational attainment level, sex and age (%)', Eurostat website, accessed 4 January 2025.
37. European Commission, 'Immigrant integration indicators: Annual statistical report 2023', European Website on Integration, 22 December 2023.
38. FRONTEX, Risk Analysis for 2021, European Border and Coast Guard Agency, 2021.
39. GRETA. 2023. General Report (No. 13). Council of Europe.
40. GRETA, 2022. 'GRETA publishes its third report on Portugal', Council of Europe website, accessed 2 June 2025.
41. Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], International Migration Outlook 2024, 48th edition, OECD Publishing, 2024.
42. United Nations Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Persons: Western and Southern Europe Regional Report, 2024.
43. U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report: Portugal, U.S. Department of State website, 2024, accessed 2 June 2025.
44. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna. [Annual Internal Security Report] RASI 2024, Sistema de Segurança Interna, 2025.
45. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna, [Annual Internal Security Report] RASI 2023, 2024.
46. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna, [Annual Internal Security Report] RASI 2022, 2023.
47. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna, [Annual Internal Security Report] RASI 2021, 2022.
48. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna, [Annual Internal Security Report] RASI 2021.
49. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna, [Annual Internal Security Report] RASI 2019, 2020

50. Sistema de Segurança Interna [Internal Security System], Relatório Anual de Segurança Interna, [Annual Internal Security Report] RASI 2019.
51. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras [Immigration and Borders Service], Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020 [2020 Immigration, Borders, and Asylum Report], Serviço de Estrangeiros e Fronteiras [Immigration and Borders Service], 2020.
52. Observatório do Tráfico de Seres Humanos [Observatory on Trafficking in Human Beings], Relatório tráfico de seres humanos 2020, [2020 Human Trafficking Report], 2021, accessed 30 May 2025.
53. Ministério da Justiça [Ministry of Justice], 'Organização do sistema judiciário' [Organisation of the judicial system], Justiça.gov.pt, 2021.
54. Commissão para a Cidadania e Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], 'Enquadramento', Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género website, n.d., accessed 27 May 2025.
55. Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens [National Commission for the Promotion of the Rights and the Protection of Children and Young People], 'CPCJ - O que são' [CPCJ - What they are], Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens website, n.d., accessed 17 May 2025.
56. Observatório do Tráfico de Seres Humanos [Observatory on Trafficking in Human Beings], Relatório tráfico de seres humanos 2021, [2021 Human Trafficking Report], 2022.
57. Observatório do Tráfico de Seres Humanos [Observatory on Trafficking in Human Beings], Relatório tráfico de seres humanos 2020 [2020 Human Trafficking Report], 2021.
58. Observatório do Tráfico de Seres Humanos [Observatory on Trafficking in Human Beings], Relatório tráfico de seres humanos 2018 [2018 Human Trafficking Report], 2019.

Practical Tools

59. CATCH & SUSTAIN, Anti-Trafficking Intervention Programme Targeted to Vulnerable Children, CATCH & SUSTAIN, n.d.
60. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género [Commission for Citizenship and Gender Equality], Tráfico de seres humanos: Manual de formação módulo 6 – Acolhimento e protecção das vítimas, [Human trafficking: Training manual module 6 – Reception and protection of victims], 2nd edition, 2021.

NGO and Civil Society Research & Advocacy

61. Associação para o Planeamento da Família [Association for Family Planning], 'Assistência a vítimas de tráfico de seres humanos', [Assistance to victims of human trafficking], Associação para o Planeamento da Família website, n.d., accessed 27 May 2025.
62. Wenke, D. and Costella, P., IMPACT – Melhorar e Monitorizar os Sistemas de Proteção Contra o Tráfico e a Exploração de Crianças [IMPACT – Improving and Monitoring Protection Systems Against Trafficking and Exploitation of Children], 2014.
63. Saúde em Português [Health in Portuguese], 'Webinar | Tráfico de Seres Humanos em Português', [Webinar | Human Trafficking in Portuguese] Saúde em Português website, n.d, 28 July 2022.

64. Associação Portuguesa de Apoio à Vítima [Portuguese Association for Victim Support], 'Redes Especializadas' [Specialized Networks], Associação Portuguesa de Apoio à Vítima website, n.d., accessed 27 May 2025.

65. Associação Portuguesa de Apoio à Vítima [Portuguese Association for Victim Support], 'Linha Internet Segura' [Safe Internet Line], Associação Portuguesa de Apoio à Vítima website, n.d., accessed 27 May 2025.

66. Associação Portuguesa de Apoio à Vítima [Portuguese Association for Victim Support], 'Tráfico de Seres Humanos' [Human Trafficking], Associação Portuguesa de Apoio à Vítima website, n.d., 2022, accessed 27 May 2025.

67. Akto | Direitos Humanos e Democracia [Akto | Human Rights and Democracy], 'O Nosso Trabalho – Tráfico de Serem Humanos' [Our Work – Human Trafficking, Akto], | Direitos Humanos e Democracia website, n.d., accessed 27 May 2025.

68. Akto | Direitos Humanos e Democracia [Akto | Human Rights and Democracy], Tráfico de mulheres e raparigas: contexto europeu e português [Trafficking in women and girls: the European and Portuguese context], Akto – Human Rights and Democracy, 2018.

69. Mercadoria Humana [Human Merchandise], 'Sistema de Referenciação Nacional' [National Reference System], Mercadoria Humana website, n.d., accessed 27 May 2025.

70. Associação para o Planeamento da Família [Association for Family Planning], 'Assistência a vítimas de tráfico de seres humanos' [Assistance to victims of human trafficking], Associação para o Planeamento da Família website, n.d., accessed 7 February 2025.

Academic Literature

71. Clemente, M., 'Human trafficking in Portugal: An ethnography of research and data', Studi Emigrazione, Vol. 54, No 208, 2017, pp. 663–686.

72. Cunha, A., Gonçalves, M. and Matos, M., 'Exploring Perceptions of Portuguese Police about Human Trafficking Victims and Perpetrators', Crime, Law and Social Change, Vol. 77, Issue 3, 2022, pp. 253–273.

73. Farrell, A., Pfeffer, R. and Bright, K., 'Police perceptions of human trafficking', Journal of Crime and Justice, Vol. 38, Issue 3, 2015, pp. 315–333.

74. Fernandes, Â., Gonçalves, M. and Matos, M., 'Exploring Human Trafficking Victimization Experiences in Portugal', Victims & Offenders, Vol. 16, Issue 5, 2021, pp. 746–769.

75. Martinho, G., Matos, M. and Gonçalves, M., 'Professionals' Knowledge and Perceptions on Child Trafficking: Evidence from Portugal', European Journal on Criminal Policy and Research, Vol. 30, Issue 1, 2022, pp. 39–61.

76. Martinho, G., Gonçalves, M. and Matos, M., '"It takes a community to save a child": Child trafficking knowledge of the Portuguese community', Journal of Community Psychology, Vol. 50, Issue 2, 2021, pp. 1–20.

77. Martins, P. C., 'Child Trafficking: The Construction of a Social Problem', in: Bracco, F. (ed.), Modern Slavery and Human Trafficking, IntechOpen, 2020.

78. Matos, M., Gonçalves, M. and Maia, Â., 'Understanding the criminal justice process in human trafficking cases in Portugal: Factors associated with successful prosecutions', Crime, Law and Social Change, Vol. 72, Issue 5, 2019, pp. 501–525.

79. Melo, M. F. da S., Tráfico de seres humanos: Dificuldades e desafios da prevenção e repressão [Human trafficking: Difficulties and challenges in prevention and enforcement], Master's thesis, University of Minho, 2017.

80. Miranda, R. R., O tráfico de seres humanos em Portugal e o princípio da não-punição das vítimas [Human trafficking in Portugal and the principle of non-punishment of victims], (Master's thesis, Universidade Nova de Lisboa), RUN Repository, 2017.

81. Neves, S., "Tráfico de mulheres brasileiras para fins de exploração sexual em Portugal e interseccionalidade: Um estudo de caso"[Trafficking of Brazilian women for sexual exploitation in Portugal and intersectionality: A case study], PSICOLOGIA, vol. 24, no. 2, 2010, Article 2.

82. Palmer, E., 'Trafficked children and child protection systems in the European Union', European Journal of Social Work, Vol. 22, Issue 4, 2019, pp. 551–562.

Media Publications

83. Eurojust, 'Crackdown on criminal network that used minors and women for street begging in Portugal', Eurojust website, 12 April 2024, accessed 30 May 2025.

84. INTERPOL, 'Global raids rescue 3,200 potential victims of trafficking and identify 17,800 irregular migrants', INTERPOL website, 6 November 2024, accessed 30 May 2025.

85. Lusa. (2023, June 14). "*Operação El Dourado". SEF sinalizou 47 vítimas de tráfico de pessoas*"[Operation El Dorado." SEF identified 47 victims of human trafficking], RTP Desporto. Accessed on October 13

86. SIC Noticias. (2023, June 14). *Operação ''El Dourado'': SEF sinaliza 47 vítimas de tráfico humano no desporto* [Operation El Dorado." SEF identified 47 victims of human trafficking], accessed on October 13

87. RTP Notícias. (2023, June 14). *Alegado tráfico humano no Bsports. Cúpula da Liga em reunião "de urgência''* [Alleged human trafficking at Bsports. League leaders hold "emergency" meeting.]. Accessed on October 13

88. Porto Canal (2023, June 14). *SEF identifica 47 vítimas de tráfico humano no Grande Porto* [SEF identifies 47 victims of human trafficking in Greater Porto]. Accessed on October 29

89. Sábado. (2023, May 10). *Menor foi vendida duas vezes pela mãe e acabou em rede de tráfico humano em Portugal* [Minor was sold twice by her mother and ended up in a human trafficking ring in Portugal]. 13

90. Jornal de Notícias. (2023, May 10). *Menina vendida duas vezes pela mãe forçada a roubar e mendigar* [Girl sold twice by her mother forced to steal and beg]. Accessed on October 13

91. Correio da Manhã. (2023, May 10). *Criança vendida duas vezes pela mãe obrigada a roubar e mendigar em Portugal* [Girl sold twice by her mother forced to steal and beg]. Accessed on October

92. Correio da Manhã. (2019, March 15). *Mulher condenada a seis anos por forçar adolescente a prostituir-se no Porto* [Woman sentenced to six years for forcing teenager into prostitution in Porto]. Accessed on October 13.

93. Diário de Notícias. (2019, March 15). *Tribunal condena mulher a seis anos de prisão efetiva por tráfico de pessoas* [Court sentences woman to six years in prison for human trafficking.] Accessed on October 13.

94. Alves, A. M., 'Governo reforça apoios à integração de crianças vítimas de tráfico de seres humanos na escola' [Government strengthens support for the integration of child victims of human trafficking into school], Público, 7 February 2025.

95. Henriques, J. G., 'Imigrantes em Portugal já ultrapassam 1,5 milhões, segundo a AIMA' [Immigrants in Portugal now exceed 1.5 million, according to AIMA], Público, 8 April 2025.

96. RTP Notícias, 'Conselho da Europa alerta para baixo número de condenações de traficantes de seres humanos [Council of Europe warns of low number of convictions for human traffickers], Lusa, 13 June 2023.

97. A Verdade, "APAV lança campanha de sensibilização sobre tráfico de seres humanos" [APAV launches awareness campaign on human trafficking], A Verdade website, 18 October 2022, accessed 30 May 2025.

Romania:

1. SafeBorders Country Report - Romania

National Legislation

2. The Romanian Criminal Code (Codul penal) with the current version entering force in February 1,2014

3. Law no 211/2004 on Certain Measures to Ensure the Protection of Victims of Crime, Issued by the Parliament of Romania, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 505 of June 4, 2004

4. Law no. 272 from 21 June 2004 on the protection and promotion of children's rights, published on OFFICIAL GAZETTE no. 159 from 5 March 2014

5. LAW No. 39, on the prevention and combating of organized crime, issued by the Romanian Parliament, published in the OFFICIAL GAZETTE No. 50 of January 29, 2003

6. Law no. 678/2001 on preventing and combating trafficking in human beings, published in the OFFICIAL GAZETTE No. 783 of 11 December 2001

7. Government Decision no. 88 of January 31, 2023, for the approval of the national mechanism for the identification and referral of victims of human trafficking, issued by the Government of Romania, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 95 of February 3, 2023.

8. Government Decision no. 49 of January 19, 2011 for the approval of the Framework Methodology on the prevention and intervention in a multidisciplinary team and network in situations of violence against children and domestic violence and of the methodology of multidisciplinary and interinstitutional intervention regarding exploited children and children at risk of exploitation through labor, children victims of human trafficking, as well as Romanian migrant children victims of other forms of violence on the territory of other states, issued by the Government of Romania, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 117 of February 16, 2011.

9. Government Decision no. 867 of July 29, 2009 on the prohibition of hazardous work for children, issued by the Government of Romania, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 568 of August 14, 2009.

10. Government Decision no. 1443 of September 2, 2004, regarding the methodology for the repatriation of unaccompanied Romanian children and the provision of special protection measures in their favor, by the Romanian Government, published in the OFFICIAL GAZETTE No. 873 of September 24, 2004.

Policy documents and Administrative Guidance

11. Government Decision no. 533 of May 16, 2024, on the approval of the National Strategy against Human Trafficking for the period 2024-2028, issued by the Government of Romania, published in the OFFICIAL GAZETTE No. 467 of May 21, 2024.
12. NATIONAL STRATEGY of October 12, 2023 for the protection and promotion of children's rights "Protected children, safe Romania", 2023 - 2027, issued by the Government of Romania, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 942 bis of October 18, 2023, in accordance with LAW no. 272 of June 21, 2004 (**republished**), on the protection and promotion of children's rights.

Institutional and Monitoring Reports

13. 2025 Trafficking in Persons Report: Romania, on September 30, 2025, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State
14. 2025 GRETA- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. FOURTH EVALUATION ROUND- "Measures to prevent and detect vulnerabilities to human trafficking", EVALUATION REPORT- ROMANIA, Published on 12 November 2025.
15. STATISTICAL SITUATION REGARDING VICTIMS IDENTIFIED IN THE FIRST HALF OF 2025, National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2025.
16. Annual report on the evolution of human trafficking in Romania, 2024 - National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2024.
17. Annual report on the evolution of human trafficking in Romania, 2023 - National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2023.
18. Annual report on the evolution of human trafficking in Romania, 2022 - National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2022.
19. Annual report on the evolution of human trafficking in Romania, 2021 - National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2021.
20. Annual report on the evolution of human trafficking in Romania, 2020 - National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2020.
21. Annual report on the evolution of human trafficking in Romania, 2019 - National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2019.

Practical Tools

22. PRACTICAL GUIDE TO IDENTIFYING AND REPORTING CASES OF TRAFFICKING IN PERSONS FOR COMMUNITY ACTORS, National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2025.
23. PRACTICAL GUIDE TO IDENTIFYING AND REFERRING CASES OF TRAFFICKING IN PERSONS FOR PROFESSIONALS - Cases involving adult victims of Romanian citizenship, National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2025.

24. PRACTICAL GUIDE TO IDENTIFYING AND REFERRING CHILD TRAFFICKING CASES FOR SPECIALISTS, National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2025.

25. PRACTICAL GUIDE TO IDENTIFYING AND REPORTING CASES OF TRAFFICKING IN PERSONS FOR MEDICAL STAFF, National Agency against Trafficking in Persons (ANITP), 2025.

NGO and Civil Society Research & Advocacy

26. Hidden Chains and Missing Links – Child Trafficking in Romania: A Comprehensive Study, published in February 2025.

Media Publications

27. PROTV, "Membrii grupării de cămătari din Dâmboviţa, reţinuti de DIICOT, se lăudau cu sume mari de bani pe reţelele de socializare"(Members of the loan shark group from Dâmboviţa, detained by DIICOT, were bragging about large sums of money on social media) published on 29 September 2023 , accessed on 10 October 2025.

28. ADEVARUL "Proxeneţi şi cămătari care au îngrozit două judeţe, cu ramificaţii în Austria şi Germania. Descinderi în forţă" (Pimps and loan sharks who terrorized two counties, with ramifications in Austria and Germany. Forceful descents), published on 29 September 2023, accessed on 10 October 2025.

29. Spy News, "Cine este patronul fast food-ului din Braşov care racola copii pe internet pentru prostituţie" (Who is the owner of the fast food restaurant in Braşov that recruits children for prostitution online?), published on 20 August 2021, accessed on 11 October 2025.

30. Ziaristii, "Un mare şef de la McDonald's Braşov chema fete pentru angajare şi le racola să se prostitueze" (A big boss at McDonald's Braşov was calling girls for employment and recruiting them to prostitute themselves.), published on 20 august 2021, accessed on 11 October 2025.

31. Monitorul de Neamt, "Copii traficati în Franta, la furat" (Children trafficked into France to steal", published on 22 January 2018, accessed on 12 October 2025.

32. DIGI 24, "Zeci de minori români obligaţi să fure în Franţa" (Dozens of Romanian minors forced to steal in France), published on 20 June 2017, accessed on 12 October 2025.

33. Politia romana, "REŢINUT PENTRU TRAFIC DE MINORI" (DETENTION FOR CHILD TRAFFICKING), published on 10 April 2024, accessed on 13 October 2025.

34. Ziua de Constanta, "Minoră de 16 ani, forţată să se prostitueze în Germania. Se fac cercetări pentru infracţiunea de trafic de minori" ("16-year-old minor forced into prostitution in Germany. Investigation underway for the crime of trafficking in minors", published on 10 April 2024, accessed on 13 October 2025.

SafeBorders

Contact Details

CESIE Ente Del Terzo Settore

e. justice@cesie.org

CESIE ETS

Via Roma, 94, 90133 (Palermo, PA)

cesie.org

Co-funded by the European Union