

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs

EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2026

EDITORIALE
SCIENTIFICA



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)
Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)
Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)
Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)
Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)
Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)
Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)
Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)
Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)
Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)
Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)
Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)
Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)
Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)
Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)
Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)
Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)
Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)
Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)
Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)
Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)
Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)
Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)
Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)
Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)
Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)
Federico Casolari, University of Bologna (Italy)
Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)
Fabio Coppola, University of Salerno (Italy)
Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)
Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)
Angela Festa, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)
Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)
Anna Iermano, University of Salerno (Italy)
Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)
Francesca Martines, University of Pisa (Italy)
Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Heliona Miço Bellani, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Luigi Palmieri, University of Salerno (Italy)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Matteo Del Chicca, University of Pisa (Italy)
Elisabetta Lambiase, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2026, No.2

EDITORIAL

Andrea Cascone

Fifty Years after the Final Act: Safeguarding the Helsinki Principles 6

ESSAYS

Marco Evola

Continuity and Discontinuity in Ukraine's Admission to the EU 14

Nina Madjovska Naumovska

Protecting EU Financial Interests Beyond EU Borders: The European Public Prosecutor's Office, Candidate Countries and the Limits of Supranational Criminal Enforcement 40

Jelena Ristić

Hate Speech and Discrimination in the Case-Law of the European Court of Human Rights 53

Alfredo Rizzo

Il contrasto alle discriminazioni "sistemiche" (con particolare riguardo alle discriminazioni razziali) nel processo di allargamento dell'Unione europea. I casi della Bosnia ed Erzegovina e della Serbia 67

Roze Surlovska Ristevska

Human Dignity and Antigypsyism: Racial Profiling in a Preventive Criminal Law Perspective 107

FOCUS

Julinda Beqiraj, Edlira Osmani

Between the Map and the Mission: Justice on New Coordinates. An Evaluation of the 2022 Judicial Map Reform in Albania and Its Impact on Efficiency and Access to Justice 129

CONFERENCE PROCEEDINGS

Teresa Russo

Criticità e nuove forme di tratta degli esseri umani: la tutela delle vittime in vista dell'attuazione del Patto dell'Unione su migrazione e asilo (report) 152

CRITICITÀ E NUOVE FORME DI TRATTA DEGLI ESSERI UMANI: LA TUTELA DELLE VITTIME IN VISTA DELL'ATTUAZIONE DEL PATTO DELL'UNIONE SU MIGRAZIONE E ASILO (REPORT)

di Teresa Russo*

SOMMARIO: 1. Il fenomeno migratorio e la tratta di esseri umani: evoluzione, cause strutturali e nuove forme di sfruttamento. – 2. Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo e le criticità nella tutela delle vittime. – 3. L'identificazione precoce delle vittime e il sistema italiano di protezione. – 4. Tratta a fini di sfruttamento lavorativo, decreto flussi e ruolo della cooperazione istituzionale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Il fenomeno migratorio e la tratta di esseri umani: evoluzione, cause strutturali e nuove forme di sfruttamento

Il fenomeno migratorio e la tratta di esseri umani costituiscono oggi due realtà profondamente interconnesse¹, la cui crescente complessità impone un approccio multidisciplinare e una cooperazione stabile tra istituzioni, magistratura, università, organizzazioni internazionali e operatori del settore. L'intensificazione dei movimenti migratori, l'evoluzione delle reti criminali transnazionali e il continuo mutamento delle forme di sfruttamento rendono infatti insufficiente una lettura esclusivamente repressiva del fenomeno, richiedendo strumenti di analisi e di intervento capaci di integrare le dimensioni giuridica, sociale ed economica. In questa prospettiva, la stipula di protocolli di collaborazione tra il mondo accademico, gli uffici giudiziari e gli enti impegnati nella tutela delle vittime assume una funzione strategica, favorendo il confronto tra competenze

* Associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche – Università degli Studi di Salerno (Italia). E-mail: trusso@unisa.it.

Il presente contributo costituisce una sintesi, redatta in forma di report scientifico, dei lavori della giornata di studi intitolata “*Criticità e nuove forme di tratta degli esseri umani: la tutela delle vittime in vista dell'attuazione del Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo*”. L'iniziativa si è svolta nell'ambito del Protocollo attuativo in materia di formazione stipulato tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno e il Tribunale di Salerno, in attuazione dell'art. 16 del Protocollo d'intesa sottoscritto tra il medesimo Tribunale, la Cooperativa Sociale Dedalus, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), volto a definire procedure condivise per l'identificazione delle vittime di tratta e di altre forme di sfruttamento tra le persone coinvolte nei procedimenti giudiziari pendenti presso il Tribunale di Salerno, mediante l'attivazione di meccanismi di *referral* e l'adozione di un approccio multiagenzia e orientato alla prospettiva di genere.

La giornata di studi si inserisce altresì nell'ambito delle attività di ricerca e di disseminazione dell'EUVALWEB *Legal Observatory*, quale sede di approfondimento scientifico dedicata all'analisi dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea e della giurisprudenza europea, con particolare attenzione alle ricadute applicative in materia di diritti fondamentali, migrazione e protezione delle persone vulnerabili. L'Autore desidera ringraziare la Dott.ssa Elisabetta Lambiase, *Supervisor degli Young Observers* dell'EUVALWEB *Legal Observatory* per il qualificato supporto fornito nell'attività di ricerca, nella ricognizione delle fonti e nella redazione dell'apparato bibliografico del presente contributo, nonché la Dott.ssa Francesca Iervolino, Giudice della Sezione Specializzata in materia di Immigrazione e Protezione internazionale del Tribunale di Salerno, per la preziosa disponibilità e per l'attenta rilettura del testo, nonché per le osservazioni e i suggerimenti forniti.

¹ Cfr. UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, ultima edizione, 2024, reperibile al <https://digitallibrary.un.org/record/4069246?v=pdf>; OIM, *World Migration Report 2024*, reperibile al <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>; UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement*, ultima edizione, 2025, reperibile al <https://www.unhcr.org/media/global-trends-2025-report>.

diverse e la costruzione di prassi condivise volte a garantire un'effettiva protezione delle persone vulnerabili.

La migrazione contemporanea deve essere interpretata come un fenomeno strutturale², strettamente connesso alle profonde disuguaglianze economiche, agli squilibri geopolitici, ai conflitti armati, agli effetti della crisi climatica e ai persistenti divari di sviluppo tra le aree del mondo. In tale contesto, la scelta migratoria raramente può essere ricondotta esclusivamente alla volontà individuale, bensì è piuttosto il prodotto di condizioni economiche e sociali che limitano concretamente la libertà di autodeterminazione delle persone. Da questa prospettiva emerge anche la progressiva inadeguatezza della tradizionale categoria del “migrante economico”³, spesso utilizzata per descrivere percorsi migratori che, in realtà, si caratterizzano per situazioni di vulnerabilità, indebitamento, coercizione e sfruttamento già presenti nei Paesi di origine o durante il viaggio migratorio. I procedimenti di protezione internazionale dimostrano infatti come motivazioni apparentemente generiche, quali la ricerca di lavoro o il miglioramento delle condizioni di vita, nascondano spesso contesti di grave deprivazione economica e sociale, aggravati da dinamiche di sfruttamento che rendono estremamente labile il confine tra migrazione volontaria e tratta di esseri umani.

In questo scenario si inserisce la persistente tensione tra le politiche migratorie nazionali, prevalentemente orientate al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi, e l'approccio dell'ordinamento europeo e internazionale, che continua a riconoscere la tutela della persona quale valore prioritario. Sebbene il sistema giuridico internazionale ed europeo disponga ormai di un articolato insieme di convenzioni, direttive e regolamenti dedicati alla protezione dei migranti e al contrasto della tratta⁴, tali strumenti non hanno ancora consentito di offrire una risposta definitiva alla complessità del fenomeno. La difficoltà deriva non soltanto dalla continua evoluzione delle organizzazioni criminali, ma anche dalla necessità di bilanciare le esigenze di sicurezza e controllo con gli obblighi di protezione dei diritti fondamentali, il che impone agli Stati un costante sforzo di coordinamento tra politiche migratorie, strumenti di contrasto alla criminalità organizzata e sistemi di tutela delle persone vulnerabili.

La tratta di esseri umani si conferma, infatti, uno dei mercati criminali più redditizi a livello globale⁵, capace di generare enormi profitti attraverso lo sfruttamento sistematico

² V. OIM, cit.; UNDP, *Human Development Report*, 2009, reperibile su <https://hdr.undp.org/content/2025-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>; World Bank, *World Development Report*, 2023, si v. in part. Capitolo 1, *The Match and Motive Matrix*, pp. 21-43 e Capitolo 5, *Origin countries: Managing migration for development*, pp. 127-158; si v., *ex multis*, S. CASTLES, H. DE HAAS, M.J. MILLER, *The Age of Migration*, Londra, 2009.

³ Sul tema v., tra gli altri, J. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge, 2014; H. DE HAAS, *How Migration Really Works*, Londra, 2024; cfr. anche C. FAVILLI, *Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale*, in *Questione giustizia*, 2025, reperibile su <https://www.questionegiustizia.it/articolo/bacino-dei-talenti>; S. VELLUTI, *Questioning legal personhood: a critique of the legal and jurisprudential underpinnings of EU immigration and asylum law*, in *European Law Open*, 2023, pp. 1-32; A. DI PASCALE, *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione dell'Unione europea*, in *Eurojus*, fascicolo n. 4, 2019, pp. 107-115.

⁴ Cfr. Convenzione sullo status dei rifugiati c.d. di Ginevra, 1951; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria di Palermo del 2000. Direttiva (UE) 2024/1712 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, del 13 giugno 2024, in GUUE L 2024/1712, del 24 giugno 2024. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sul punto cfr. E. LAMBIASE, *L'emersione delle vulnerabilità di genere nello screening pre-ingresso: quale tutela effettiva per le donne vittime di tratta?*, in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, n. 1, 2026, pp. 258-287.

⁵ V. UNODC, *op.cit.*; ILO, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, II ed., 2024.

della vulnerabilità delle persone migranti. La sua elevata redditività economica consente alle reti criminali di adattarsi rapidamente ai mutamenti normativi e ai meccanismi di contrasto predisposti dagli Stati, sviluppando modalità di reclutamento, trasferimento e controllo sempre più sofisticate. Inoltre, se in passato il fenomeno risultava prevalentemente associato allo sfruttamento sessuale, oggi emerge con crescente evidenza la diffusione della tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo, che coinvolge un numero sempre maggiore di uomini giovani impiegati soprattutto nei settori agricolo, edilizio e logistico⁶. A livello territoriale si evidenzia che tali lavoratori, pur essendo spesso formalmente presenti sul territorio in condizioni di apparente regolarità, si trovano in realtà esposti a forme di grave sfruttamento, alimentate dalla sproporzione tra le quote di ingresso autorizzate e il numero effettivo delle richieste di lavoro, circostanza che favorisce il ricorso a mercati informali, intermediazioni illecite e forme di caporalato. In tale prospettiva, la valutazione giuridica della condizione della persona migrante non può limitarsi all'analisi del singolo episodio di sfruttamento, ma deve ricostruire l'intero percorso migratorio, individuando le molteplici situazioni di vulnerabilità che possono aver accompagnato il viaggio fin dal Paese di origine.

L'evoluzione più significativa degli ultimi anni riguarda, tuttavia, la progressiva digitalizzazione delle attività criminali connesse alla tratta⁷. Le organizzazioni ricorrono sempre più spesso a *social network*, piattaforme digitali, applicazioni di messaggistica e strumenti telematici sia per il reclutamento delle vittime sia per il controllo delle attività di sfruttamento. Le tecnologie digitali consentono infatti di rendere il fenomeno meno visibile, favorendo forme di reclutamento a distanza, il controllo psicologico e l'organizzazione delle attività criminali, difficilmente intercettabili con gli strumenti investigativi tradizionali. Particolarmente significativo appare il crescente ricorso ai canali online nello sfruttamento sessuale cosiddetto “*indoor*”, organizzato attraverso annunci pubblicati sul web e su piattaforme digitali che consentono di occultare le reti criminali e di ridurre il rischio di individuazione da parte delle autorità. Parallelamente, anche il reclutamento finalizzato allo sfruttamento lavorativo ricorre sempre più spesso a strumenti informatici, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, solo apparentemente regolare, e consentendo alle organizzazioni criminali di operare su scala transnazionale.

L'evoluzione delle modalità di sfruttamento rende il rapporto tra vittima e sfruttatore ancora più complesso. Le moderne forme di tratta si fondano sempre meno sulla

⁶ Cfr. GRETA, *15th General Report*, 2025, reperibile al <https://rm.coe.int/15th-general-report-of-greta-prems-059526-gbr-2578-15th-general-report/48802c1f5c>; ILO, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 2022, reperibile al https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipecc/documents/publication/wcms_854795.pdf; UNODC, *op.cit.* Per l'Italia, si v. le sezioni dedicate alla Missione 5, componente C1 – “politiche del lavoro” delle Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché l'Allegato n.1 alla Relazione sulla *performance* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che raccolgono il lavoro del Commissario straordinario per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, istituito ex art. 7 del decreto-legge 19/2024. Si cfr. anche Ispettorato nazionale del lavoro, *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, 2025, reperibile al link <https://www.ispettorato.gov.it/files/2026/04/INL-Relazione-annuale-e-rapporto-vigilanza-2025.pdf> e, in generale, si segnala l'Agenzia nazionale per le Politiche attive del lavoro (ANPAL), che partecipa al Tavolo di coordinamento contro il caporalato istituito presso il Ministero del Lavoro.

⁷ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2020, in part. si segnala il Capitolo V, *Traffickers use of Internet*, pp. 119-128; Europol, *The Changing DNA of Serious and Organised Crime. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025*, 2025, reperibile su <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/changing-dna-of-serious-and-organised-crime>; ID., *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, 2026, reperibile su <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA-2026.pdf>.

coercizione fisica immediata e sempre più su meccanismi di inganno, dipendenza economica, manipolazione psicologica e controllo esercitato attraverso il debito contratto nei Paesi di origine o mediante minacce rivolte ai familiari rimasti nel Paese di provenienza⁸. In molti casi, inoltre, gli sfruttatori appartengono alla stessa rete familiare o comunitaria della vittima, circostanza che rende particolarmente difficile interrompere il rapporto di soggezione e favorire la denuncia. La consapevolezza della propria condizione di vittima è spesso assente o fortemente compromessa, poiché le vittime tendono a percepire lo sfruttamento come l'unica possibilità concreta di adempiere agli obblighi economici assunti nei confronti della propria famiglia o dei soggetti che hanno finanziato il percorso migratorio. Tali elementi confermano che l'identificazione della tratta non possa fondarsi esclusivamente sull'accertamento di forme manifeste di violenza, ma richieda una valutazione complessiva delle dinamiche di vulnerabilità, dipendenza e coercizione che caratterizzano l'intero percorso migratorio.

Pertanto, tali trasformazioni rendono ancora più evidente che la risposta al fenomeno non possa limitarsi all'intervento repressivo. Accanto agli strumenti penali, assume un ruolo decisivo la costruzione di politiche di integrazione in grado di ridurre le condizioni di marginalità che alimentano lo sfruttamento. Una gestione programmata dei flussi migratori, accompagnata da efficaci percorsi di inclusione sociale e lavorativa, rappresenta infatti uno dei principali strumenti di prevenzione della tratta. Parallelamente, va rafforzata la formazione degli operatori, la diffusione della cultura dei diritti e il coinvolgimento delle nuove generazioni attraverso iniziative comuni tra università, magistratura e professionisti, nella consapevolezza che soltanto una rete istituzionale stabile e adeguatamente formata potrà affrontare efficacemente le nuove sfide poste dalla tratta di esseri umani nel contesto delle politiche migratorie europee.

2. Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo e le criticità nella tutela delle vittime

Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo rappresenta una delle più rilevanti riforme del sistema europeo comune di asilo degli ultimi anni, destinata a incidere profondamente sulle modalità di gestione delle frontiere esterne dell'Unione e sulle procedure di accesso alla protezione internazionale. L'obiettivo dichiarato del legislatore europeo è stato quello di costruire un sistema più uniforme, efficiente e prevedibile, fondato su una maggiore integrazione tra il controllo delle frontiere, la rapidità delle procedure, la solidarietà tra gli Stati membri e la cooperazione con i Paesi di origine e di transito. Tuttavia, proprio la ricerca di un equilibrio tra le esigenze di efficienza amministrativa e la tutela dei diritti fondamentali pone interrogativi particolarmente delicati in relazione alla posizione delle persone vulnerabili e, in particolare, delle vittime della tratta di esseri umani. La sfida principale consiste, infatti, nel garantire che l'accelerazione delle procedure non comprometta la possibilità di individuare tempestivamente situazioni di sfruttamento che, per loro natura, richiedono tempi di emersione incompatibili con meccanismi decisionali eccessivamente rapidi⁹.

⁸ Cfr. i *General Reports* di GRETA; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 gennaio 2010, ricorso n. 25965/04, *Rantsev c. Cipro e Russia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 30 marzo 2017, ricorso n. 21884/15, *Chowdury e altri c. Grecia*.

⁹ Sul punto cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trafficking in persons, especially women and children: note by the Secretary-General*, 3 agosto 2015, UN Doc.A/70/260, ove si evidenzia l'inadeguatezza delle politiche migratorie restrittive a garantire tutela alle vittime di tratta delle persone. Sul punto cfr. M.G. GIAMMARINO, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, in *Questione Giustizia*, 2018, n. 2, pp. 129-134.

Uno degli elementi di maggiore innovazione introdotti dal Patto è la fase di *screening*, disciplinata come momento preliminare comune alle diverse procedure migratorie¹⁰. Per la prima volta il diritto dell'Unione europea prevede una fase formalmente dedicata non soltanto alla verifica dell'identità della persona, ai controlli sanitari e agli accertamenti di sicurezza, ma anche alla rilevazione di eventuali condizioni di vulnerabilità¹¹. Entro un termine massimo di sette giorni le autorità competenti sono chiamate a raccogliere le informazioni necessarie per orientare il successivo percorso procedurale, con la possibilità di coinvolgere, sin da questa fase iniziale, le autorità responsabili della tutela dei minori e gli enti specializzati nel contrasto alla tratta di esseri umani¹². Tale previsione rappresenta un significativo avanzamento rispetto al precedente quadro normativo, poiché riconosce espressamente che l'identificazione delle vulnerabilità costituisce un presupposto indispensabile per garantire l'effettività del diritto di asilo e delle ulteriori forme di protezione previste dall'ordinamento europeo.

Nonostante tale innovazione, lo *screening* presenta evidenti limiti applicativi. La brevità dei termini entro i quali devono essere svolti gli accertamenti rischia, infatti, di risultare incompatibile con le caratteristiche della tratta di esseri umani. L'identificazione delle vittime non costituisce necessariamente un atto istantaneo, bensì un processo che può richiedere un approfondimento progressivo della condizione individuale della persona, anche attraverso l'interazione con personale adeguatamente formato e specializzato. Le vittime di tratta, infatti, spesso non sono consapevoli della propria condizione giuridica, ignorano i diritti loro riconosciuti dall'ordinamento, temono ritorsioni da parte delle organizzazioni criminali e manifestano comprensibili difficoltà nel riferire spontaneamente esperienze caratterizzate da violenze, coercizioni e profonde sofferenze psicologiche. Gli indicatori di sfruttamento emergono spesso soltanto nel corso di audizioni ripetute o dopo un periodo di osservazione che può protrarsi per mesi e, in alcuni casi, addirittura fino alla reiterazione della domanda di protezione internazionale. Proprio per questa ragione, il Patto stabilisce che la valutazione delle vulnerabilità non si esaurisca nello *screening* iniziale, ma prosegua in tutte le fasi successive della procedura. La direttiva accoglienza impone infatti un ulteriore approfondimento delle condizioni personali entro trenta giorni dall'accesso alla procedura di asilo¹³, mentre il regolamento sulle procedure attribuisce alle autorità amministrative il dovere di verificare costantemente l'eventuale emersione di nuove situazioni di vulnerabilità¹⁴.

Le principali criticità emergono, tuttavia, con riferimento alle nuove procedure accelerate o di frontiera, destinate ad assumere un ruolo centrale nell'attuazione del Patto. Tali procedure, che possono protrarsi fino a dodici settimane (art. 35), saranno obbligatorie in una pluralità di ipotesi, tra cui quella dei richiedenti provenienti da Paesi caratterizzati da un basso tasso di riconoscimento (20%) della protezione internazionale

¹⁰ Cfr. Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, del 14 maggio 2024, in GUUE L 2024/1356, del 22 maggio 2024.

¹¹ V. Agenzia per l'asilo dell'Unione europea (EUAA), *Guidance on Vulnerability Assessment*, 2024, reperibile al <https://www.euaa.europa.eu/publications/guidance-vulnerability-operational-standards-and-indicators>.

¹² Si v. art. 8, par. 9, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹³ Si v. art. 25, sulla valutazione delle esigenze di accoglienza particolari, della Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, del 14 maggio 2024, in GUUE L, 2024/1346, del 22 maggio 2024.

¹⁴ Analogamente, il Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE prevede all'art. 20 la valutazione della necessità di garanzie procedurali particolari*, del 14 maggio 2024, in GUUE L, 2024/1348, del 22 maggio 2024.

nell'Unione europea (art. 42). La loro peculiarità consiste nella cosiddetta “finzione di non ingresso”¹⁵, in virtù della quale la persona, pur essendo fisicamente presente nel territorio dello Stato membro, viene giuridicamente considerata come non ancora ammessa nel territorio nazionale. L'obiettivo perseguito dal legislatore europeo è consentire una rapida definizione delle domande manifestamente infondate o inammissibili, limitando la permanenza sul territorio delle persone prive dei requisiti per ottenere la protezione internazionale. Tuttavia, proprio tale impostazione suscita rilevanti perplessità quando viene applicata a persone con particolari esigenze di tutela, come le vittime della tratta.

L'ordinamento italiano vigente tende infatti a escludere l'applicazione delle procedure accelerate nei confronti delle persone vulnerabili, riconoscendo che la particolare condizione personale impone tempi e modalità istruttorie differenti. Il nuovo sistema europeo, invece, non prevede un'esclusione automatica delle vittime di tratta dalle procedure accelerate, ma si limita a stabilire che tali persone possano essere sottoposte a tali procedure, purché sia loro garantito un “sostegno adeguato” (considerando 20)¹⁶. Tuttavia, la nozione di sostegno adeguato non è definita. Il Patto non chiarisce, infatti, quali soggetti siano concretamente chiamati a prestare tale assistenza, quale debba essere il contenuto minimo, né quali strumenti operativi debbano essere predisposti per assicurare una partecipazione effettiva della persona vulnerabile al procedimento amministrativo. Analoga incertezza riguarda l'istituto dell'orientamento legale (art. 8), introdotto come attività distinta dalla tradizionale assistenza legale. Se quest'ultima è orientata prevalentemente alla difesa tecnica del richiedente, l'orientamento legale dovrebbe invece garantire una preventiva informazione sui diritti e sugli obblighi procedurali, favorendo nel contempo l'emersione delle vulnerabilità e il tempestivo collegamento con gli enti specializzati. La concreta attuazione di tale istituto, tuttavia, resta affidata alle scelte organizzative future degli Stati membri.

Su tali aspetti si sono concentrate anche le osservazioni formulate dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)¹⁷, che ha evidenziato come procedure caratterizzate da termini estremamente ridotti difficilmente possano garantire un'effettiva identificazione delle vittime della tratta e delle altre categorie vulnerabili. Secondo l'orientamento dell'UNHCR, la complessità delle esperienze traumatiche vissute rende generalmente inappropriato il ricorso alle procedure accelerate di frontiera, poiché tali procedure non consentono la costruzione di quel rapporto di fiducia indispensabile affinché la vittima acquisisca consapevolezza della propria situazione e sia posta nelle condizioni di riferire gli elementi rilevanti ai fini della protezione. La posizione dell'UNHCR trova conferma nell'esperienza concreta degli enti antitratta e delle Commissioni territoriali, che evidenziano come gli indici di sfruttamento emergano frequentemente soltanto dopo una pluralità di colloqui, grazie al progressivo consolidamento del rapporto tra la persona migrante e gli operatori specializzati.

Le criticità del nuovo sistema non si limitano alla fase amministrativa iniziale, ma riguardano l'intera architettura procedurale delineata dal Patto. La crescente integrazione tra procedure accelerate di asilo e procedure di rimpatrio alla frontiera determina infatti una significativa compressione dei tempi disponibili per l'esercizio del diritto di difesa,

¹⁵ Sul punto cfr. F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, pp. 83-112.

¹⁶ V. Regolamento (UE) 2024/1348, cit. *supra* nota 15.

¹⁷ Cfr. UNHCR, *Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, 2019, reperibile su <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595>; UNHCR, *Observations on the Legislative Proposals in the Report “The Pact on Migration and Asylum”*, 2026, reperibile su <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2026/en/151277>.

anche attraverso la previsione di termini particolarmente ridotti per la proposizione dei ricorsi (art. 67, par. 7)¹⁸ e la possibile limitazione dell'effetto sospensivo delle impugnazioni (art. 68)¹⁹. Tale impostazione suscita dubbi di compatibilità con il principio del ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli obblighi derivanti dal principio di *non-refoulement*, soprattutto nei casi in cui la condizione di vittima emerga soltanto dopo l'adozione del provvedimento amministrativo. Analoghe perplessità riguardano il crescente ricorso ai concetti di "Paese di origine sicuro" e ai criteri statistici basati sul tasso di riconoscimento delle domande di protezione internazionale. Sebbene tali strumenti siano finalizzati a razionalizzare la gestione dei flussi migratori, essi rischiano di favorire valutazioni standardizzate incompatibili con il principio dell'esame individuale della domanda, particolarmente rilevante nei casi di tratta, in cui la vulnerabilità della persona non può essere desunta dalla situazione generale del Paese di provenienza, ma richiede un'attenta ricostruzione dell'intero percorso migratorio e delle specifiche condizioni di sfruttamento.

Accanto ai profili critici, il nuovo quadro europeo presenta tuttavia anche elementi in grado di rafforzare il sistema di tutela. La nuova Direttiva (UE) 2024/1712²⁰ amplia significativamente la nozione di sfruttamento rilevante ai fini della tratta, estendendo l'ambito di applicazione della disciplina penale a nuove fattispecie, quali i matrimoni forzati, lo sfruttamento della maternità surrogata illegale, le forme di riduzione o mantenimento in schiavitù e l'utilizzo delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale per il reclutamento e il controllo delle vittime. Parallelamente, il Patto valorizza il ruolo delle autorità nazionali competenti nella protezione delle persone vulnerabili e riconosce, almeno sul piano normativo, la centralità degli enti antitratta nell'identificazione e nell'assistenza alle vittime. L'effettività di tali innovazioni dipenderà, tuttavia, dalla concreta attuazione delle nuove disposizioni. Il rischio principale è che l'obiettivo della velocizzazione delle procedure finisca per prevalere sulle esigenze di protezione, trasformando strumenti concepiti per migliorare l'efficienza amministrativa in fattori di compressione delle garanzie fondamentali. In tale prospettiva, il successo della riforma non potrà essere misurato esclusivamente sulla base della riduzione dei tempi procedimentali, ma dovrà essere valutato soprattutto in relazione alla capacità del nuovo sistema di individuare precocemente le situazioni di vulnerabilità, assicurare un'effettiva partecipazione delle vittime alla procedura e garantire che nessuna vittima venga esclusa dai percorsi di protezione a causa della rapidità delle nuove procedure amministrative.

3. L'identificazione precoce delle vittime e il sistema italiano di protezione

Uno dei profili più problematici nell'attuazione del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo riguarda l'identificazione precoce delle vittime di tratta²¹, considerata ormai il presupposto imprescindibile per garantire l'effettività di qualsiasi forma di protezione. Se il legislatore europeo ha posto crescente attenzione all'individuazione tempestiva delle persone vulnerabili già nella fase dello *screening*, l'esperienza maturata dal sistema antitratta italiano evidenzia come l'identificazione non possa essere concepita come attività meramente amministrativa da svolgersi in tempi predeterminati, bensì come un

¹⁸ Cfr. Regolamento (UE) 2024/1348, cit. *supra* nota 15.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ V. Direttiva (UE) 2024/1712, cit. *supra* nota 4.

²¹ V. GRETA, *Guidance Note on the Entitlement of Victims of Trafficking, and Persons at Risk of Being Trafficked, to International Protection*, cit.

processo articolato che richiede ascolto, osservazione, costruzione della fiducia e collaborazione tra una pluralità di soggetti istituzionali. Non è un caso che diversi operatori abbiano evidenziato l'inadeguatezza della stessa espressione "rapida identificazione", spesso utilizzata nelle traduzioni della normativa europea, preferendo il concetto di identificazione "precoce e tempestiva"²². L'obiettivo, infatti, non consiste nell'accelerare artificialmente il riconoscimento della vittima, ma nell'attivare fin dal primo contatto un percorso capace di far emergere progressivamente le situazioni di sfruttamento, senza che i tempi della procedura compromettano il diritto alla protezione.

L'esperienza italiana offre, sotto questo profilo, un modello particolarmente significativo. Il sistema nazionale di contrasto alla tratta, sviluppatosi ben prima dell'adozione del Protocollo di Palermo grazie all'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione, si è progressivamente consolidato attraverso oltre trent'anni di evoluzione normativa e giurisprudenziale²³. Tale sistema non si limita alla repressione penale delle organizzazioni criminali, ma si fonda su una rete integrata di soggetti pubblici e privati impegnati nell'assistenza, nella protezione e nel reinserimento sociale delle vittime. Nel corso del tempo, il sistema antitratta si è inoltre progressivamente intrecciato con altri ambiti della tutela della persona, quali la protezione dei minori stranieri non accompagnati, il contrasto alla violenza di genere, la repressione del caporalato e dello sfruttamento lavorativo, dando vita a un modello multidisciplinare nel quale le diverse forme di vulnerabilità vengono affrontate in modo unitario. Proprio questa esperienza dimostra come la tratta non possa essere considerata un fenomeno isolato, ma rappresenti spesso il punto di convergenza di differenti situazioni di marginalità economica, sociale e personale.

Elemento centrale di tale modello è il riconoscimento del ruolo della consapevolezza della vittima. Le persone vittime di tratta, infatti, raramente giungono a contatto con le istituzioni avendo piena consapevolezza della propria condizione giuridica. Molte provengono da ordinamenti caratterizzati da istituzioni deboli o profondamente corrotte, nei quali la fiducia nei confronti dell'autorità pubblica è pressoché inesistente; altre hanno interiorizzato il controllo esercitato dalle organizzazioni criminali attraverso forme di dipendenza economica, psicologica o familiare che impediscono loro di percepirsi come vittime. In numerosi casi, lo sfruttamento viene vissuto come il prezzo inevitabile da pagare per adempiere agli obblighi economici assunti nei confronti della propria famiglia o di coloro che hanno finanziato il viaggio migratorio. Il lavoro degli operatori consiste pertanto non soltanto nel raccogliere informazioni utili ai fini dell'identificazione, ma soprattutto nell'accompagnare la persona in un percorso di progressiva ricostruzione della propria identità e di acquisizione della consapevolezza dei diritti riconosciuti dall'ordinamento. Tale processo richiede inevitabilmente tempo e mal si concilia con procedure amministrative eccessivamente accelerate.

In questo contesto, assume un ruolo decisivo la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, il cui contributo non si limita alla

²² Cfr. Commissione europea, European Migration Network, *Study on the identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, 2020, reperibile su https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/FlashInformSyntheseberichte/Inform/emn-wp56-inform-menschenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=7; EUAA, 7. *Identification, assessment and response to special needs*, in *Guidance reception*, January 2022, e, più recentemente, EUAA, *Operational Standards and Indicators on Reception including Vulnerability-related Aspects*, 27 aprile 2026.

²³ V. Decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286*; Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 16 maggio 2016, *recante il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani*.

decisione finale sulla domanda di asilo. L'esperienza della Commissione territoriale di Salerno dimostra che l'attività istruttoria costituisce una fase essenziale per l'identificazione delle vulnerabilità. Già prima dell'audizione vengono raccolte informazioni sul Paese di origine, sulle condizioni personali del richiedente e sulle eventuali segnalazioni provenienti dagli avvocati, dagli enti antitratta, dagli operatori dell'accoglienza e dalle organizzazioni presenti sul territorio. Tali elementi consentono spesso di individuare precocemente indicatori di sfruttamento che impongono una prioritaria trattazione della domanda e l'attivazione delle misure di tutela previste dall'ordinamento. L'audizione personale rappresenta tuttavia il momento centrale dell'intero procedimento. Essa costituisce il principale strumento attraverso il quale il funzionario specializzato può instaurare un rapporto di fiducia con il richiedente, cogliendo quegli elementi che difficilmente emergono dalla documentazione amministrativa. Proprio per tale ragione, le Commissioni territoriali investono in modo significativo nella formazione specialistica dei propri componenti, anche attraverso percorsi organizzati con l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), finalizzati a sviluppare competenze specifiche nell'ascolto delle persone vulnerabili e nella conduzione di interviste particolarmente complesse²⁴.

La centralità dell'audizione si collega direttamente al cosiddetto "periodo di riflessione", istituto che costituisce uno degli strumenti più efficaci del sistema italiano di protezione. Quando emergono indicatori di tratta, la procedura può essere sospesa affinché la persona, adeguatamente informata sui propri diritti, possa valutare consapevolmente l'opportunità di aderire ai programmi di assistenza predisposti dagli enti specializzati. L'attivazione del *referral*, subordinata al consenso della persona interessata, consente l'avvio di un percorso di protezione nel quale gli aspetti giuridici si intrecciano con il sostegno psicologico, sanitario, sociale e abitativo²⁵. Tale meccanismo dimostra come l'identificazione della vittima non possa essere separata dalla costruzione di una concreta prospettiva di emancipazione dallo sfruttamento. La possibilità di accedere a un ambiente protetto rappresenta infatti una condizione essenziale affinché la persona possa progressivamente acquisire fiducia nelle istituzioni e maturare la disponibilità a riferire episodi di violenza o di coercizione finora taciuti.

Il funzionamento di tale sistema presuppone una stretta collaborazione tra le Commissioni territoriali ed enti antitratta, descritta dagli stessi operatori come un rapporto "osmotico"²⁶. La cooperazione si sviluppa in entrambe le direzioni: da un lato la Commissione segnala agli enti specializzati le persone nei confronti delle quali emergano

²⁴ Cfr. EUAA, *Training Catalogue*, reperibile al <https://www.euaa.europa.eu/training-catalogue>; EUAA, *Interviewing Children*, reperibile al <https://www.euaa.europa.eu/interviewing-children>; EUAA, *Interviewing Vulnerable Persons*, reperibile al <https://www.euaa.europa.eu/training-catalogue/interviewing-vulnerable-persons-0>.

²⁵ V. Dipartimento per le Pari Opportunità, *Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate; Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e accoglienza*, del Ministero degli interni (Giugno 2023) che include tra le persone portatrici di vulnerabilità anche le vittime di tratta, reperibile al <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/pubblicazioni/vademecum-rilevazione-referral-e-presa-carico-persone-portatrici-vulnerabilita-arrivo-sul-territorio-ed-inserite-nel-sistema-protezione-e-accoglienza>.

²⁶ Cfr. Dipartimento per le Pari Opportunità, *Linee di indirizzo per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento tra le persone di Paesi terzi in arrivo o in transito alle frontiere e le procedure di referral*, pubblicate nel luglio 2025, reperibile al <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/linee-di-indirizzo-per-la-tempestiva-identificazione-delle-vittime-di-tratta-eo-grave-sfruttamento/#usefulLinks>, nonché GRETA(2024)03, *Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings – Italy*, terzo round di valutazione, pubblicato il 23 febbraio 2024.

indicatori di sfruttamento; dall'altro, gli enti antitratta indirizzano verso la procedura di protezione internazionale coloro che, nel corso dei programmi di assistenza, manifestino esigenze particolari di tutela. Tale sinergia consente di valorizzare il cosiddetto “doppio binario”, in cui il percorso antitratta e la procedura di protezione internazionale procedono in parallelo, senza escludersi reciprocamente. Molte vittime di tratta, infatti, sono al tempo stesso vittime di persecuzioni, discriminazioni, violenze di genere o conflitti armati e possono pertanto beneficiare di entrambe le forme di tutela. La possibilità che la Commissione territoriale riconosca la protezione internazionale anche prima della conclusione del programma antitratta assume particolare rilievo sotto il profilo dell'integrazione, poiché consente alla persona di acquisire rapidamente una posizione giuridica stabile e di avviare con maggiore serenità il proprio percorso di inclusione sociale e lavorativa.

Un ruolo fondamentale nell'intero processo è svolto dalla mediazione culturale²⁷, la cui funzione trascende ampiamente la mera traduzione linguistica. La mediazione rappresenta infatti uno strumento essenziale per consentire alla persona migrante di comprendere il funzionamento delle istituzioni, acquisire consapevolezza dei propri diritti e superare le profonde diffidenze derivanti dalle esperienze maturate nei Paesi di origine o lungo il percorso migratorio. In molti casi il mediatore culturale costituisce la prima figura capace di instaurare un dialogo realmente efficace con la vittima, favorendo l'emersione di elementi che difficilmente verrebbero comunicati direttamente alle autorità amministrative o giudiziarie. La costruzione della fiducia rappresenta, dunque, un presupposto imprescindibile dell'identificazione precoce e conferma l'insufficienza di un approccio esclusivamente burocratico alle procedure di accoglienza.

L'efficacia del sistema italiano emerge anche dalla capacità di adattare la procedura alle esigenze concrete della persona vulnerabile. La Commissione territoriale conserva infatti la possibilità di trasformare, in qualsiasi momento, una procedura accelerata o di frontiera in una procedura ordinaria qualora emergano indicatori di tratta o altre condizioni di vulnerabilità, comprese situazioni sanitarie particolarmente complesse. Analogamente, il superamento dei termini ordinariamente previsti per la definizione delle procedure accelerate può essere disposto ogniqualvolta sia necessario garantire un esame completo della vicenda personale del richiedente. Tale flessibilità appare coerente con il principio dell'esame individuale della domanda di protezione internazionale e costituisce uno degli strumenti attraverso i quali l'ordinamento italiano cerca di bilanciare le esigenze di celerità procedimentale con la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

L'attuazione del nuovo Patto europeo pone tuttavia interrogativi significativi sulla tenuta di tale modello. Se, da un lato, il nuovo quadro normativo valorizza il ruolo degli enti antitratta e introduce l'obbligo di individuare precocemente le vulnerabilità, dall'altro lato la riduzione dei tempi procedurali rischia di comprimere proprio quegli spazi di ascolto e di osservazione sui quali il sistema italiano ha costruito la propria efficacia. La principale sfida dei prossimi anni consisterà pertanto nel preservare gli elementi qualificanti dell'esperienza nazionale – la cooperazione interistituzionale, la formazione specialistica degli operatori, il ruolo della mediazione culturale e il carattere progressivo dell'identificazione – adattandoli al nuovo assetto europeo senza sacrificare la centralità della persona. In tale prospettiva, l'identificazione precoce non dovrà essere intesa come un adempimento amministrativo da esaurire nella fase iniziale della procedura, ma come un processo continuo che accompagna l'intero percorso della persona migrante,

²⁷ V. EUAA, *Practical Guide: Personal Interview*, 2014, reperibile su <https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>; UNHCR, *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, 2013, reperibile su <https://www.refworld.org/reference/regionalreport/unhcr/2013/104283>.

consentendo alle vulnerabilità di emergere anche nelle fasi successive delle nuove procedure.

4. Tratta a fini di sfruttamento lavorativo, decreto flussi e ruolo della cooperazione istituzionale

Negli ultimi anni la tratta di esseri umani ha conosciuto una significativa evoluzione, che ha progressivamente spostato l'attenzione dallo sfruttamento sessuale verso forme sempre più articolate di sfruttamento lavorativo²⁸. Tale trasformazione riflette i cambiamenti intervenuti nei fenomeni migratori e nelle strategie delle organizzazioni criminali, che hanno saputo adattarsi ai nuovi canali di ingresso legale e alle esigenze del mercato del lavoro, sfruttando le vulnerabilità economiche e sociali delle persone migranti. In questo contesto, il lavoro irregolare, il caporalato e la servitù per debiti rappresentano oggi alcune tra le principali manifestazioni della tratta²⁹, imponendo un ripensamento degli strumenti di prevenzione e di contrasto. L'esperienza maturata in diversi contesti territoriali, e in particolare nella provincia di Salerno, evidenzia infatti come il confine tra migrazione per motivi di lavoro e tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo sia sempre più sottile, rendendo indispensabile una lettura unitaria delle dinamiche migratorie, delle condizioni di ingresso e dei successivi percorsi di inserimento lavorativo.

Un ruolo centrale in tale evoluzione è svolto dal sistema del decreto flussi, nato per consentire l'ingresso regolare di lavoratori stranieri in base alle esigenze del mercato del lavoro nazionale³⁰. Sebbene il meccanismo sia concepito come strumento di programmazione dei flussi migratori, la prassi applicativa ha evidenziato numerose forme di abuso³¹. Le esperienze raccolte nel territorio della Piana del Sele mostrano come il

²⁸ Cfr. UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2024, cit.; ILO, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, cit.; ID., *Profits and Poverty. The Economics of Forced Labour*, cit.

²⁹ Cfr. art. 603-bis c.p., Legge 29 ottobre 2016, n. 199; Convenzione OIL n. 29 del 1930 sul lavoro forzato; Protocollo del 2014 alla Convenzione OIL n. 29.

³⁰ V. art. 3, Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

³¹ Negli ultimi anni il sistema del decreto flussi è stato al centro di crescenti tensioni istituzionali e giudiziarie, determinate dall'emersione di diffuse frodi e di pratiche elusive nell'utilizzo delle quote di ingresso destinate ai lavoratori stranieri. Le indagini condotte presso diverse procure hanno evidenziato l'esistenza di meccanismi fraudolenti con cui il canale dell'immigrazione regolare è stato utilizzato per finalità del tutto estranee all'effettivo fabbisogno di manodopera, favorendo l'ingresso di cittadini stranieri destinati, in molti casi, a situazioni di lavoro irregolare o di sfruttamento. In tale contesto operano su piani differenti sia la magistratura penale, chiamata ad accertare le responsabilità delle organizzazioni criminali e degli intermediari coinvolti, sia la Corte dei conti, competente a verificare eventuali profili di danno erariale derivanti dall'utilizzo distorto delle procedure amministrative e dall'impiego inefficiente delle risorse pubbliche. La Corte dei conti esercita, inoltre, il controllo preventivo di legittimità sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che disciplinano la programmazione dei flussi di ingresso, verificandone la conformità all'ordinamento prima della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Sul piano della responsabilità amministrativo-contabile, l'attenzione della magistratura contabile si concentra anche sulle condotte di funzionari pubblici o di soggetti che, abusando del proprio ruolo, abbiano agevolato pratiche fittizie o procedure irregolari, determinando un pregiudizio economico per la pubblica amministrazione. Le frodi emerse nel corso dei monitoraggi istituzionali presentano caratteristiche ricorrenti. In numerosi casi sono state costituite società prive di una reale attività imprenditoriale, create esclusivamente per presentare domande durante il cosiddetto *click day*. A tali richieste facevano seguito domande di nulla osta per rapporti di lavoro che non sarebbero mai stati effettivamente instaurati. Una volta ottenuto il visto di ingresso, infatti, molti lavoratori non sottoscrivevano alcun contratto oppure venivano impiegati in condizioni di lavoro irregolare, frequentemente nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e della

reclutamento dei lavoratori avvenga spesso tramite intermediari irregolari che richiedono il pagamento di somme particolarmente elevate, formalmente destinate a coprire i costi delle pratiche amministrative, del viaggio e dell'alloggio. Tali somme vengono spesso reperite tramite prestiti familiari o circuiti usurari nei Paesi di origine, determinando un indebitamento che accompagna il lavoratore fin dal momento della partenza. Una volta giunto in Italia, tuttavia, le condizioni lavorative promesse risultano spesso disattese: il datore di lavoro indicato nella richiesta di ingresso scompare, il rapporto di lavoro non viene instaurato, oppure il lavoratore viene impiegato presso soggetti diversi, in mansioni differenti e in condizioni gravemente deteriorate rispetto a quelle prospettate. L'indebitamento contratto nel Paese di origine, unito alla necessità di inviare denaro ai familiari rimasti nel Paese di provenienza, rende tali persone particolarmente esposte al ricatto e allo sfruttamento, alimentando un sistema di dipendenza che presenta tutti gli elementi caratteristici della tratta.

La rilevanza giuridica di tali situazioni non può essere circoscritta alla sola violazione della normativa in materia di lavoro. Come evidenziato anche dalla recente evoluzione della giurisprudenza e dell'interpretazione dell'art. 601 c.p., la tratta può configurarsi anche quando il percorso migratorio sia stato inizialmente caratterizzato da un'apparente regolarità formale³². Non è infatti necessario che la vittima versi già in una condizione di schiavitù conclamata affinché possa ravvisarsi il reato: è sufficiente che il reclutamento sia stato realizzato mediante artifici, raggiri o false promesse finalizzati a predisporre una successiva situazione di sfruttamento. In questa prospettiva, particolare rilievo assumono gli indicatori di coercizione che frequentemente accompagnano tali percorsi, quali la sottrazione dei documenti d'identità, il controllo delle comunicazioni, la limitazione della libertà di movimento, la sorveglianza costante, le minacce rivolte ai familiari rimasti nel Paese d'origine e l'imposizione di condizioni lavorative incompatibili con la dignità della persona. Tali elementi confermano che il momento dello sfruttamento non costituisca un episodio isolato, bensì il risultato di un progetto criminoso unitario, avviato già nella fase del reclutamento e destinato a consolidarsi attraverso il mantenimento della vittima in una condizione di soggezione economica e psicologica.

In tale prospettiva assume particolare rilievo anche il fenomeno della cosiddetta "servitù per debiti", che oggi rappresenta uno degli strumenti più efficaci di controllo sulle persone migranti. Il debito contratto per finanziare il viaggio o per ottenere il nulla osta all'ingresso costituisce infatti un meccanismo di coercizione estremamente efficace, poiché induce la vittima ad accettare condizioni lavorative gravemente degradanti pur di

logistica. Le attività investigative hanno inoltre documentato l'esistenza di un vero e proprio mercato illecito dei nulla osta e dei visti di ingresso, ceduti dietro il pagamento di somme anche molto elevate, con il coinvolgimento di intermediari senza scrupoli e, in alcuni casi, di organizzazioni criminali. Le criticità riscontrate hanno indotto il legislatore a rafforzare i meccanismi di controllo nelle più recenti programmazioni dei flussi. Tra le principali innovazioni figurano la precompilazione preventiva delle domande con l'indicazione dei codici ATECO dell'attività economica, l'intensificazione delle verifiche da parte dell'Agenzia delle Entrate e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sulla capacità economica e occupazionale dei datori di lavoro, nonché la previsione della revoca o del blocco dei nulla osta nei confronti dei soggetti che presentino precedenti penali o concreti indicatori di rischio di frode. Tali interventi sono finalizzati a preservare la funzione originaria del decreto flussi quale strumento di programmazione dell'immigrazione legale e di incontro tra domanda e offerta di lavoro, riducendo il rischio che esso venga utilizzato come canale di ingresso per fenomeni di sfruttamento lavorativo, caporalato o tratta di esseri umani. Cfr. la relazione illustrativa al cosiddetto "decreto flussi 2026-2028", ovvero lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "*Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028*" approvato in via preliminare lo scorso 30 giugno, consultabile su <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazioneflussi.pdf>.

³² Cfr., tra le altre, Cassazione civile sez. I, ordinanza del 24 aprile 2024, n. 11027; Cassazione civile sez. I, ordinanza del 6 aprile 2025, n. 9067; Cassazione civile sez. I, ordinanza del 3 aprile 2026, n. 8309.

evitare conseguenze nei confronti della propria famiglia o dei soggetti che hanno anticipato le somme necessarie alla partenza. In molti casi, inoltre, i lavoratori non sono pienamente consapevoli della natura illecita delle condizioni cui sono sottoposti, ritenendo normale dover sopportare periodi di sfruttamento quale contropartita dell'opportunità di migrare. Tale assenza di consapevolezza rende ancora più difficile l'emersione del fenomeno e conferma la necessità di un approccio fondato non esclusivamente sull'attività repressiva, ma anche sull'informazione, sull'accompagnamento e sulla costruzione di percorsi di autonomia.

L'importanza dell'identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo emerge con particolare evidenza dall'attività svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL). Secondo i dati illustrati nel corso del confronto istituzionale, circa il 41% delle vittime di tratta risulta coinvolto in forme di sfruttamento lavorativo³³, pur nella consapevolezza che il dato ufficiale rappresenti soltanto una parte del fenomeno reale, a causa della persistente difficoltà delle vittime a denunciare. La paura di perdere l'unica fonte di sostentamento, il timore di ritorsioni nei confronti dei familiari e l'incertezza sul proprio *status* giuridico inducono infatti molte persone a permanere in condizioni di sfruttamento piuttosto che rivolgersi alle autorità. Per contrastare tale situazione, l'Ispettorato ha progressivamente ampliato il proprio intervento, affiancando all'attività ispettiva tradizionale iniziative di prevenzione, informazione e di accompagnamento delle vittime. Particolare rilievo assumono, in tal senso, i programmi di contrasto al caporalato³⁴ realizzati in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), nonché l'istituzione di sportelli multilingue che consentono ai lavoratori stranieri di segnalare direttamente situazioni di sfruttamento, avvalendosi dell'assistenza di mediatori culturali appositamente formati.

Il contributo dell'OIM si inserisce in una più ampia strategia di cooperazione istituzionale, fondata sulla consapevolezza che il contrasto alla tratta richieda il coinvolgimento di una pluralità di soggetti dotati di competenze complementari. I mediatori culturali impiegati durante le attività ispettive non svolgono, infatti, una mera funzione linguistica, ma operano come figure specializzate nella rilevazione degli indicatori di sfruttamento, favorendo la costruzione di un rapporto di fiducia tra lavoratori e istituzioni³⁵. Grazie alla loro presenza, è possibile superare le diffidenze, i timori e le incomprensioni culturali che spesso impediscono alle vittime di raccontare la propria esperienza. L'attività di ascolto svolta durante gli accessi ispettivi consente inoltre di individuare situazioni che, pur manifestandosi inizialmente come semplici violazioni della normativa in materia di lavoro, rivelano successivamente l'esistenza di condotte più articolate riconducibili alla tratta di esseri umani. Tale esperienza conferma come la mediazione culturale costituisca uno strumento imprescindibile dell'identificazione precoce, in grado di coniugare le esigenze di controllo del mercato del lavoro e la tutela delle persone vulnerabili.

L'efficacia del sistema di protezione dipende, tuttavia, anche dalla capacità di offrire alle vittime concrete prospettive di emancipazione dallo sfruttamento. In tale prospettiva, assume particolare rilievo la disciplina dettata dagli artt. 18 e 18-ter del Testo Unico

³³ ILO, *Global Estimates of Modern Slavery*, 2022, cit.; UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2024, cit.; INL, *op.cit.*

³⁴ OIM, *Programma ALT Caporalato!*, iniziato nel 2020. Cfr. *A.L.T. Caporalato T.R.E. - Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro: Tutela, Resilienza ed Emersione*, reperibile al <https://italy.iom.int/it/alt-caporalato-tre>; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, prorogato al 2025 mediante decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 6 aprile 2023, n. 58.

³⁵ Cfr. OIM, *Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta*; EUAA, *Interviewing Vulnerable Persons*, cit.

sull'immigrazione, che consentono il rilascio di un permesso di soggiorno a favore delle persone che collaborano con le autorità o si trovano in situazioni di particolare vulnerabilità riconducibili alla tratta. L'esperienza applicativa evidenzia, tuttavia, che il rilascio del titolo di soggiorno costituisca soltanto il primo passo di un percorso molto più complesso. Perché la persona possa realmente sottrarsi al controllo delle organizzazioni criminali è infatti necessario costruire un progetto di integrazione stabile, fondato sull'accesso a un lavoro regolare, a un'abitazione, ai servizi sanitari e ai percorsi di formazione professionale. Da qui deriva la crescente attenzione alla costruzione di reti territoriali che coinvolgano enti locali, associazioni di categoria, organizzazioni sindacali, imprese e soggetti del terzo settore, con l'obiettivo di favorire l'inserimento lavorativo delle vittime e prevenire il rischio di un loro nuovo coinvolgimento nei circuiti dello sfruttamento.

La necessità di una cooperazione stabile emerge anche dall'attività delle Commissioni territoriali, degli enti antitratta, delle procure della Repubblica e delle forze di polizia, chiamate a operare secondo logiche di integrazione sempre più strette. La possibilità di condividere tempestivamente informazioni, indicatori di rischio ed elementi emersi nel corso delle rispettive attività istituzionali rappresenta infatti uno dei principali fattori di efficacia dell'intero sistema di protezione. La cooperazione non assume esclusivamente una dimensione nazionale, ma coinvolge anche le organizzazioni internazionali e le istituzioni europee, nella consapevolezza che la natura transnazionale della tratta renda indispensabile un coordinamento costante tra gli Stati di origine, di transito e di destinazione delle vittime. Tale esigenza risulta ulteriormente rafforzata dall'evoluzione delle modalità di reclutamento, sempre più caratterizzate dall'uso di canali digitali e da reti criminali che operano contemporaneamente in più ordinamenti.

Alla luce di tali considerazioni, la tratta a fini di sfruttamento lavorativo non può più essere interpretata come mera violazione delle regole del mercato del lavoro o come conseguenza marginale dei flussi migratori. Essa rappresenta, piuttosto, una delle principali manifestazioni delle nuove vulnerabilità prodotte dalle migrazioni contemporanee e impone una lettura integrata delle politiche migratorie, del diritto del lavoro e del sistema di protezione dei diritti fondamentali. Il decreto flussi, pur costituendo uno strumento essenziale di programmazione degli ingressi, richiede pertanto un costante monitoraggio delle sue modalità applicative, affinché i canali di migrazione regolare non diventino occasione di sfruttamento e di alimentazione delle reti criminali. Parallelamente, l'efficacia delle politiche di contrasto dipenderà dalla capacità di consolidare la cooperazione tra tutte le istituzioni coinvolte, promuovendo un modello di intervento in cui repressione, prevenzione, protezione e integrazione operino in modo coordinato. Solo attraverso tale approccio sarà possibile favorire l'emersione delle vittime, interrompere i meccanismi di dipendenza economica e sociale che alimentano la tratta e garantire un'effettiva tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti.

5. Riflessioni conclusive

In conclusione, la tratta degli esseri umani non può più essere considerata esclusivamente un fenomeno criminale, ma costituisce una grave violazione dei diritti fondamentali della persona che impone agli Stati obblighi positivi di prevenzione, identificazione, protezione e repressione. In tale prospettiva, l'attuazione del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo rappresenta una sfida particolarmente delicata, poiché richiede di conciliare l'esigenza di una gestione più efficiente delle frontiere esterne con il rispetto delle

garanzie fondamentali riconosciute alle persone migranti, soprattutto quando esse si trovino in condizioni di vulnerabilità o siano vittime di tratta.

Un ruolo centrale è svolto dalla giurisprudenza, chiamata a garantire che le innovazioni introdotte dal legislatore europeo siano interpretate in conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione e alle convenzioni internazionali sui diritti umani. Significativa, in questo senso, è la giurisprudenza della Corte di cassazione, che ha progressivamente ampliato l'ambito di tutela delle vittime attraverso un'interpretazione evolutiva della normativa interna. Particolare rilievo assume la sentenza delle Sezioni Unite civili n. 29459 del 2019, che propone un'interpretazione “a compasso largo” del fenomeno della tratta, invitando il giudice a non limitare la propria valutazione a categorie formali o rigidamente tipizzate, bensì a ricostruire l'intero percorso migratorio della persona, valorizzando tutti gli elementi idonei a rivelare situazioni di sfruttamento, coercizione o grave vulnerabilità³⁶. Tale orientamento conferma come il diritto alla protezione non possa essere subordinato a una rigida distinzione tra migrazione volontaria, traffico di migranti e tratta, fenomeni che nella realtà si presentano frequentemente intrecciati e richiedono un accertamento sostanziale delle condizioni concrete della persona.

Analoga evoluzione emerge anche nella giurisprudenza europea. Sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contenga una disciplina espressamente dedicata alla tratta di esseri umani, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha progressivamente ricondotto tale fenomeno nell'ambito dell'art. 4 CEDU, relativo al divieto di schiavitù, di servitù e di lavoro forzato³⁷. Attraverso tale interpretazione, la Corte ha individuato una serie di obblighi positivi gravanti sugli Stati, tra cui l'obbligo di predisporre un quadro normativo adeguato, di identificare tempestivamente le vittime anche in presenza di un semplice sospetto credibile, di garantire misure efficaci di assistenza e protezione e di svolgere indagini effettive finalizzate allo smantellamento delle organizzazioni criminali. La giurisprudenza di Strasburgo ha inoltre consolidato il principio della non punibilità delle vittime per gli illeciti commessi sotto costrizione, censurando gli ordinamenti nazionali che abbiano perseguito penalmente persone trafficate senza aver previamente accertato la loro condizione di sfruttamento³⁸.

Anche il diritto dell'Unione europea si muove nella stessa direzione. La recente Direttiva (UE) 2024/1712 amplia significativamente la nozione di sfruttamento, includendovi nuove forme di tratta realizzate attraverso strumenti digitali, matrimoni forzati, sfruttamento della maternità surrogata illegale e ulteriori condotte che riflettono l'evoluzione delle strategie criminali. Il recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano rafforza il sistema di contrasto previsto dall'art. 601 c.p. e valorizza ulteriormente il principio della centralità della vittima, prevedendo un coordinamento più stretto tra le autorità giudiziarie, le amministrazioni competenti e gli enti specializzati.

Tuttavia, proprio l'attuazione del nuovo Patto europeo evidenzia alcune delle tensioni più significative tra le esigenze di efficienza amministrativa e la tutela dei diritti fondamentali. La crescente integrazione tra procedure accelerate di asilo, *screening* preliminare e procedure di rimpatrio rischia infatti di comprimere gli spazi necessari all'identificazione delle persone vulnerabili. L'introduzione di criteri presuntivi, quali il ricorso al concetto di “Paese di origine sicuro” o al basso tasso di riconoscimento delle

³⁶ Cassazione civile, sez. un., sentenza del 15 novembre 2019, n. 29459, la quale afferma la necessità di una valutazione complessiva dell'intero percorso migratorio ai fini dell'accertamento della tratta e della vulnerabilità.

³⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit.

³⁸ Art. 26 della Convenzione di Varsavia; Direttiva (UE) 2024/1712; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 febbraio 2021, ricorsi nn. 77587/12 e 74603/12, *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito*.

domande provenienti da determinati Stati, può comportare un'applicazione eccessivamente standardizzata delle procedure, in contrasto con il principio dell'esame individuale, che costituisce uno dei cardini della protezione internazionale. Analogamente, la drastica riduzione dei termini per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi e le limitazioni dell'effetto sospensivo dei ricorsi pongono delicati problemi di compatibilità con il diritto a un ricorso effettivo e con il diritto di difesa sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In tale contesto, assume particolare rilevanza il possibile ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata a verificare la compatibilità delle nuove disposizioni con i principi generali del diritto dell'Unione. I rinvii pregiudiziali promossi dai giudici nazionali potranno contribuire a chiarire il significato di nozioni particolarmente controverse, quali il "supporto adeguato" da garantire alle persone vulnerabili nelle procedure accelerate, i limiti applicativi del concetto di Paese sicuro, la durata del trattenimento alle frontiere e l'effettività delle garanzie processuali previste dal nuovo assetto normativo europeo. La giurisprudenza della Corte sarà pertanto chiamata a svolgere una funzione di riequilibrio tra le esigenze di controllo delle frontiere e la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Un ulteriore profilo, destinato ad assumere un crescente rilievo, riguarda la progressiva esternalizzazione delle politiche migratorie³⁹. Gli accordi conclusi tra l'Unione europea e Paesi terzi per la gestione dei flussi migratori pongono infatti interrogativi significativi in ordine alla possibilità di garantire un'effettiva protezione delle vittime di tratta una volta trasferite al di fuori del territorio dell'Unione. La distanza geografica e istituzionale rischia di rendere più difficile l'identificazione delle vulnerabilità, il controllo del rispetto del principio di *non-refoulement* e la verifica dell'effettività delle garanzie procedurali. Analoghe preoccupazioni riguardano le prassi di esternalizzazione informale e i respingimenti alle frontiere, che possono compromettere irreversibilmente l'accesso ai sistemi di protezione internazionale.

Le prospettive future della tutela dipenderanno, pertanto, dalla capacità degli ordinamenti di mantenere la centralità della persona nelle nuove politiche migratorie. Ciò richiederà non soltanto un costante aggiornamento della legislazione, ma soprattutto un rafforzamento della cooperazione istituzionale, della formazione specialistica e della cultura dei diritti fondamentali. Magistrati, avvocati, Commissioni territoriali, enti antitrattra, organizzazioni internazionali, Ispettorato nazionale del lavoro, forze di polizia e operatori sociali saranno chiamati a operare secondo modelli sempre più integrati, fondati sulla condivisione delle informazioni e sulla valorizzazione delle rispettive competenze.

La formazione assume, in questa prospettiva, un valore strategico. L'evoluzione delle forme di sfruttamento, l'impiego crescente delle tecnologie digitali da parte delle organizzazioni criminali e la continua trasformazione del quadro normativo europeo impongono un costante aggiornamento degli operatori del diritto e di tutti i soggetti coinvolti nell'identificazione e nella protezione delle vittime. Parallelamente, il coinvolgimento del mondo universitario e delle nuove generazioni rappresenta uno strumento fondamentale per diffondere una cultura della tutela dei diritti umani e sviluppare competenze interdisciplinari in grado di affrontare fenomeni sempre più complessi.

In conclusione, la tratta di esseri umani rappresenta oggi una delle principali sfide poste al diritto dell'immigrazione, al diritto dell'Unione europea e alla tutela dei diritti fondamentali. L'attuazione del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo offrirà

³⁹ V. MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe*, Oxford, 2017; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, in CEPS, settembre 2020.

l'occasione per verificare la capacità dell'ordinamento europeo di coniugare efficienza amministrativa e tutela della persona. Tale equilibrio potrà essere raggiunto soltanto attraverso un'interpretazione delle nuove disposizioni coerente con i principi della dignità umana, della centralità della vittima, dell'esame individuale delle situazioni di vulnerabilità e della cooperazione tra le istituzioni. Solo mantenendo tali principi al centro dell'azione amministrativa e giudiziaria sarà possibile garantire che le esigenze di governo dei flussi migratori non si traducano in un arretramento della tutela dei diritti fondamentali, ma divengano un'occasione per rafforzare un sistema di protezione realmente efficace e conforme ai valori dell'ordinamento europeo.