



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 23 maggio 2016
(OR. fr)

9324/16

JAI 472
DROIPEN 95
COPEN 169
GENVAL 63
MIGR 96
COSI 91

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	19 maggio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 267 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Relazione 2016 sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 267 final.

All.: COM(2016) 267 final



Bruxelles, 19.5.2016
COM(2016) 267 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Relazione 2016 sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani

**a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e
la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime
{SWD(2016) 159 final}**

I. CONTESTO

Per tratta di esseri umani si intende l'acquisto, la vendita e lo sfruttamento di adulti e minori. È un fenomeno con effetti devastanti sui singoli individui, sulla società e sull'economia. **I trafficanti sfruttano le vulnerabilità delle persone**, talvolta esacerbate da fattori quali povertà, discriminazione, disuguaglianza di genere, violenza contro le donne, mancato accesso all'istruzione, conflitti etnici e catastrofi naturali.

La tratta di esseri umani è un reato mosso da domanda e profitto. I profitti generano, sia nell'economia legale che in quella sommersa, complesse interazioni tra offerta e domanda, che è imperativo affrontare se si vuole eradicare il reato di tratta.

La tratta di esseri umani è una grave violazione dei diritti fondamentali ed è esplicitamente vietata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. È inoltre elencata tra i reati di cui all'articolo 83 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, noti come "reati a dimensione europea". Si tratta di reati particolarmente gravi con una dimensione transfrontaliera.

Di conseguenza, la cooperazione e il coordinamento tra Stati membri sono essenziali, come indicato dalla **direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**¹ ("la direttiva anti-tratta"). A norma dell'articolo 20 della direttiva, per contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani, gli Stati membri trasmettono al coordinatore anti-tratta le informazioni di cui all'articolo 19, in base alle quali egli contribuisce alla relazione che la Commissione presenta ogni due anni in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani.

A tal fine, la Commissione ha nominato un coordinatore anti-tratta dell'UE, cui compete rafforzare il coordinamento e la coerenza tra istituzioni dell'UE, agenzie dell'UE, Stati membri e attori internazionali, elaborare nuove politiche dell'UE e migliorare quelle esistenti, al fine di contrastare la tratta di esseri umani².

Il presente documento costituisce **la prima relazione della Commissione sulla tratta di esseri umani dall'adozione della direttiva anti-tratta.** In conformità al considerando 27 e all'articolo 19 della suddetta direttiva, la relazione è suddivisa in tre sezioni principali: tendenze della tratta di esseri umani, risultati delle azioni anti-tratta e statistiche fornite dagli Stati membri. È corredata di un documento di lavoro dei servizi della Commissione³, che fornisce informazioni fattuali, sia particolareggiate che complessive, che integrano quelle qui contenute. La relazione esamina inoltre le azioni intraprese dalla Commissione e dagli altri portatori d'interessi pertinenti nell'ambito della **strategia dell'UE per l'eradicazione della**

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

³ SWD(2016) 159.

tratta degli esseri umani 2012-2016⁴ ("la strategia dell'UE"). Le conclusioni della presente relazione evidenziano l'orientamento strategico adottato dalla Commissione e alimenteranno l'elaborazione di **una strategia relativa alla tratta di esseri umani per il periodo successivo al 2016**, che verrà pubblicata nel corso del 2016.

In aggiunta, la relazione esamina le principali politiche dell'UE in materia di tratta di esseri umani, tra cui rientrano l'agenda europea sulla migrazione⁵, l'agenda europea sulla sicurezza⁶, il piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti 2015-2020⁷, il piano d'azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019)⁸, il nuovo quadro per le attività dell'UE in materia di parità di genere e di emancipazione delle donne nelle relazioni esterne dell'UE per il 2016-2020⁹ e l'impegno strategico dell'UE per la parità di genere 2016-2019¹⁰.

La presente relazione è incentrata sugli aspetti che evidenziano l'approccio globale adottato nell'ambito della direttiva anti-tratta e della strategia dell'UE. In particolare, analizza i progressi compiuti nell'attuazione delle "tre P", **perseguimento** (con particolare attenzione alle indagini finanziarie), **protezione** (con particolare attenzione alla creazione di meccanismi nazionali di riferimento) e **prevenzione** (con particolare attenzione alle azioni intraprese dagli Stati membri al fine di prevenire il reato di tratta, conformemente all'articolo 18 della direttiva anti-tratta).

La relazione si basa su informazioni provenienti da tre fonti principali: le informazioni raccolte dai **relatori nazionali o meccanismi equivalenti** e trasmesse al coordinatore anti-tratta dell'UE dagli Stati membri conformemente agli articoli 19 e 20 della direttiva anti-tratta, i contributi inviati dalle organizzazioni della società civile che partecipano alla **piattaforma della società civile dell'UE contro la tratta di esseri umani**¹¹ e alla **piattaforma elettronica della società civile dell'UE**, nonché informazioni fornite dalle **agenzie dell'UE e da organizzazioni internazionali e regionali pertinenti**.

Le informazioni comunicate dagli Stati membri interessano principalmente il **periodo 2011-2013**. Ciononostante, la relazione contiene altresì informazioni più aggiornate, tra cui **dati statistici per gli anni 2013 e 2014**¹².

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&rid=1>

⁷ <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&rid=1>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0016&rid=2>

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ Tutte le informazioni sulla piattaforma della società civile dell'UE sono disponibili sul sito Internet dedicato della Commissione: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

¹² Nel dicembre 2015 è stata inviata agli Stati membri una richiesta specifica di dati statistici per gli anni 2013 e 2014.

II. TENDENZE E SFIDE DELLA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI NELL'UE

I collegamenti con altre attività criminali e le differenze nelle normative nazionali rendono difficile determinare l'esatta portata del complesso reato della tratta di esseri umani a livello dell'UE. Negli ultimi anni la Commissione ha raccolto tramite Eurostat statistiche al riguardo. L'ultima relazione Eurostat sulla tratta di esseri umani¹³ è stata pubblicata nel 2015 e riguarda il periodo 2010-2012.

Le tendenze nelle statistiche **per il periodo 2013-2014**¹⁴ comunicate dagli Stati membri in vista della presente relazione sono coerenti con le tendenze registrate nel periodo precedente. Giova sottolineare che i presenti dati si riferiscono alle "vittime registrate" (accertate e presunte)¹⁵. Tuttavia, data la complessità del fenomeno, ci sono validi motivi per ritenere che il numero effettivo delle vittime della tratta nell'UE sia in realtà significativamente più elevato.

- In totale vi sono stati **15 846 casi di "vittime registrate"** (sia accertate che presunte) della tratta nell'UE.
- La tratta a fini di **sfruttamento sessuale** si conferma la fattispecie di tratta più diffusa (67% delle vittime registrate), seguita dallo sfruttamento del lavoro (21% delle vittime registrate). Il restante 12% è stato registrato per le vittime di tratta finalizzata ad altre forme di sfruttamento.
- Per oltre i tre quarti dei casi le vittime erano di sesso femminile (76%).
- In almeno 15% dei casi, le vittime registrate erano minori¹⁶.
- Il **65%** delle vittime registrate erano **cittadini dell'UE**.
- I **primi cinque paesi dell'UE in termini di cittadinanza** delle vittime registrate nel 2013-2014 sono stati la Romania, la Bulgaria, i Paesi Bassi, l'Ungheria e la Polonia, gli stessi paesi degli anni 2010-2012.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Per la presente relazione i dati sono stati raccolti nell'ambito di un esercizio intermedio e semplificato, condotto dopo la pubblicazione dei due documenti di lavoro di Eurostat sulla tratta degli esseri umani e prima di successive raccolte ufficiali di dati. Per ulteriori informazioni sui metodi di raccolta dei dati sulla tratta impiegati dalla Commissione, cfr. il documento di lavoro statistico di Eurostat "Trafficking in human beings", edizione 2015.

¹⁵ Conformemente alla definizione contenuta nella direttiva anti-tratta, il termine "vittima accertata" si riferisce a una persona che le autorità competenti hanno formalmente individuato come vittima della tratta di esseri umani. Il termine "vittima presunta" è utilizzato per una vittima della tratta che soddisfa le condizioni di cui alla direttiva UE ma che non è stata formalmente individuata come tale dalle competenti autorità, o ha rifiutato di essere formalmente e giuridicamente individuata come vittima della tratta di esseri umani. Alcuni Stati membri hanno incluso entrambe le categorie nella rilevazione nazionale dei dati, mentre altri si riferiscono solo ad una delle due categorie.

¹⁶ Sulla base dei dati parzialmente disaggregati in base all'età forniti dagli Stati membri.

- I **primi cinque paesi terzi in termini di cittadinanza** delle vittime registrate sono stati la Nigeria, la Cina, l'Albania, il Vietnam e il Marocco.
- **6 324** persone sono entrate formalmente in contatto con la polizia o il sistema giudiziario penale¹⁷ per questioni connesse al reato di tratta di esseri umani¹⁸.
- In totale nell'UE sono state riportate **4 079** azioni penali e **3 129** condanne per tratta di esseri umani.

Un'analisi più dettagliata dei dati statistici è presentata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Confrontando i dati su base annua, il totale di vittime registrate indicato dai dati per il 2013-2014 è inferiore a quello riportato nel documento di lavoro di Eurostat per il 2010-2012 (8 034 nel 2013 e 7 812 nel 2014, rispetto a 9 710 nel 2010, 9 438 nel 2011 e 10 998 nel 2012). Nonostante le analogie nei metodi di raccolta di dati utilizzati per i due periodi, non si ritiene opportuno a questo stadio raffrontare i dati tra i due esercizi o tra anni diversi, a causa di possibili differenze nelle metodologie di rilevazione e nelle definizioni giuridiche. Per tale ragione, la discrepanza nei totali annuali e, in particolare, le ragioni per cui si sono registrate meno vittime della tratta, sono aspetti che devono essere esaminati e analizzati ulteriormente. Inoltre, la coerenza registrata nel corso dei cinque anni (2010-2014) in termini di paesi di origine e di destinazione delle vittime, forme di sfruttamento e profilo di età e genere delle vittime dimostra che, nonostante gli sforzi profusi, la situazione non è cambiata¹⁹.

In base a questi elementi, è importante che gli **Stati membri proseguano le attività intraprese per migliorare la raccolta di dati (disaggregati per genere e per età) sulla tratta degli esseri umani, al fine di monitorare il fenomeno.** La raccolta di dati è altresì importante per determinare l'incidenza dell'azione di lotta alla tratta. La coerenza delle tendenze statistiche nei due periodi indica che gli **Stati membri devono intensificare le attività di indagine del reato di tratta, di azione penale nei confronti dei colpevoli e di identificazione delle potenziali vittime.** La Commissione è impegnata a sostenere gli Stati membri nelle iniziative prese a tal riguardo, anche elaborando migliori orientamenti e raccogliendo dati su indicatori supplementari, per migliorare l'affidabilità e la comparabilità dei dati.

¹⁷ Tale numero può includere persone sospettate, arrestate o indagate per un reato a livello nazionale. Per le definizioni, si consultino i metadati di Eurostat sulla criminalità e la giustizia penale nella struttura di metadati Euro SDMX (ESMS): http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Non tutti gli Stati membri hanno fornito dati sul processo della giustizia penale. Inoltre, sebbene la maggioranza degli Stati membri riporti dati riferiti ai singoli individui, alcuni Stati membri fanno invece riferimento a casi o reati.

¹⁹ Tali conclusioni sono rispecchiate altresì nel documento di Europol "[Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU](#)", del febbraio 2016.

Tendenze nelle forme di sfruttamento

La tratta di esseri umani è un fenomeno sociale che assume molteplici forme. Evolve nel tempo, spesso in funzione della domanda e dell'ingegnosità dei trafficanti. L'elenco delle diverse forme di sfruttamento riportato nella direttiva anti-tratta non è esaustivo e nuove forme di sfruttamento possono quindi essere incluse nella definizione di tratta degli esseri umani. Gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi pienamente di questo margine fornito dalla normativa.

Gli Stati membri e gli altri attori dovrebbero destinare alla lotta contro la tratta risorse proporzionate, al fine di contrastare con efficacia tutte le forme di tratta di esseri umani, anche quelle emergenti, e garantire il monitoraggio delle tendenze della tratta.

- **Tratta a fini di sfruttamento sessuale**

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale continua a essere di gran lunga la fattispecie predominante di tratta nell'UE. Secondo i dati statistici per il 2013-2014, sono state registrate 10 044 vittime (il 67% del totale delle vittime registrate) di tale forma di sfruttamento, che concerne in primo luogo donne e ragazze (il 95% delle vittime registrate), benché alcuni Stati membri abbiano segnalato un aumento nel numero di uomini tra le vittime. L'industria del sesso annovera la maggior parte delle vittime. Dalle informazioni disponibili si evince che i trafficanti si spostano progressivamente da forme visibili a forme meno visibili della tratta a fini di sfruttamento sessuale e che utilizzano illecitamente lo status di "lavoratore autonomo".

Secondo Europol, nei paesi in cui la prostituzione è legale e regolamentata è possibile che l'industria del sesso debba fare i conti con una domanda di lavoro a basso costo e, in tali paesi, i trafficanti che vogliono servirsi dell'ambiente giuridico per sfruttare le loro vittime²⁰ incontrano pochi ostacoli. Anche i modelli stanno cambiando, con un'evoluzione da forme visibili a forme meno visibili di prostituzione.

I dati raccolti per la presente relazione indicano che, nonostante gli sforzi profusi sinora, la tratta a fini di sfruttamento sessuale non è stata contrastata come opportuno e non se ne registra alcuna diminuzione. Gli Stati membri **dovrebbero proseguire, anzi intensificare, gli sforzi tesi a combattere la tratta a fini di sfruttamento sessuale.**

- **Tratta a fini di sfruttamento del lavoro**

Diversi Stati membri hanno comunicato che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro è in aumento (il 21% del totale delle vittime registrate). Gli Stati membri hanno altresì riferito un incremento nel numero di uomini vittime di questa forma di tratta, ad esempio nel

²⁰ Ibid.

settore agricolo. I dati statistici per il 2013-2014 indicano che il 74% delle vittime dello sfruttamento di manodopera registrate erano uomini²¹.

I trafficanti approfittano delle lacune esistenti nelle misure di attuazione e di controllo delle normative sui permessi di lavoro e sui visti e nella legislazione sui diritti dei lavoratori e sulle condizioni di lavoro. La tratta a fini dello sfruttamento del lavoro è tutt'altro che un fenomeno nuovo nell'UE e, in seguito alla crisi economica, la domanda di manodopera a basso costo è aumentata²². Le vittime della tratta sono quindi condotte nell'UE o reclutate al suo interno per svolgere mansioni lavorative scarsamente o per nulla retribuite e si ritrovano a vivere e a lavorare in condizioni irrispettose della dignità umana.

La servitù domestica è una forma di tratta a fini di sfruttamento del lavoro particolarmente difficile da rilevare. Interessa principalmente donne e ragazze. Atteso che ciò avviene tra le mura domestiche, le vittime sono spesso isolate e hanno poche o nessuna possibilità di denunciare lo sfruttamento o di uscirne.

Le vittime della tratta a fini di sfruttamento del lavoro devono essere individuate e aiutate in modo opportuno. Sebbene sia importante sottolineare che non tutte le situazioni di sfruttamento nel mercato del lavoro dell'UE siano riconducibili alla tratta di esseri umani, alcune tuttavia lo sono. In tali casi, **tutte le vittime di reati di tratta ai fini di sfruttamento del lavoro devono essere adeguatamente individuate e assistite.**

- **Traffico a fini di altre forme di sfruttamento**

In base ai dati statistici per il 2013-2014, è vittima di altre forme di sfruttamento il 12% del totale delle vittime della tratta.

Tra le altre forme di sfruttamento comunicate dagli Stati membri rientrano la tratta a fini accattonaggio forzato, di attività criminali, il matrimonio forzato, il matrimonio fittizio, l'espianto di organi, la tratta di lattanti e bambini piccoli a fini adottivi, la tratta di donne incinte per la vendita dei neonati, la tratta finalizzata alla produzione di cannabis e la tratta a fini di spaccio o vendita di sostanze stupefacenti.

Gli Stati membri hanno riferito altresì casi in cui le persone sono vittime di **forme multiple di sfruttamento**, ad esempio laddove siano vittime della tratta a fini sia di sfruttamento del lavoro che di sfruttamento sessuale oppure siano vittime della tratta a fini di sfruttamento del lavoro e allo stesso tempo di coinvolgimento forzato in attività criminali.

Le relazioni trasmesse dagli Stati membri indicano un incremento dello **sfruttamento delle persone con disabilità fisiche, mentali e di sviluppo**. È stato registrato altresì un aumento **nella tratta** delle persone di etnia Rom **ai fini dell'accattonaggio forzato**. Le vittime della

²¹ In base a quanto comunicato dagli Stati membri, i principali settori di sfruttamento della manodopera maschile sono l'agricoltura, l'edilizia, i servizi alberghieri e di ristorazione, la produzione manifatturiera e i lavori domestici. Le donne sono principalmente sfruttate nei lavori domestici.

²² Come indicato da Europol nella relazione "Situation Report – Trafficking in human beings in the EU", febbraio 2016.

tratta sono utilizzate anche come **corrieri della droga**, sfruttati nella **coltivazione della cannabis** o utilizzati per commettere **frodi a danno dei sistemi sociali**. Gli Stati membri hanno inoltre comunicato che le **donne incinte sono reclutate e forzate a vendere i loro neonati**.

I matrimoni forzati²³ e i matrimoni fittizi sono segnalati in misura crescente dagli Stati membri nel contesto della tratta di esseri umani. Secondo Europol è possibile che l'attuale crisi di migranti e rifugiati comporti un aumento dei matrimoni forzati di convenienza, considerato il maggior numero di tentativi da parte dei migranti e dei richiedenti asilo di ottenere un soggiorno legittimo²⁴.

Tendenze riguardanti la tratta di minori

In base a quanto riferito dagli Stati membri, la tratta di minori è tra le tendenze in maggiore aumento nell'UE. Le statistiche per il 2013-2014 mostrano che delle 15 846 vittime registrate della tratta nell'UE almeno 2 375 erano bambini²⁵.

Le reti della tratta scelgono come bersaglio le famiglie in situazioni svantaggiate a livello sociale ed economico e le spingono a contrarre debiti che non potranno ripagare. In questo contesto, i bambini vengono sottratti ai genitori come forma di rimborso del debito.

I minori rappresentano uno dei gruppi più vulnerabili presi di mira dai trafficanti. I gruppi della criminalità organizzata scelgono come vittime della tratta i minori, per la facilità di reclutarli e la rapidità di sostituirli²⁶. Sebbene la tratta di minori interessi prevalentemente situazioni non riconducibili alla migrazione, le informazioni ricevute indicano che il fenomeno è stato aggravato dalla crisi migratoria in corso, durante la quale il numero di minori giunti nell'UE è cresciuto in modo esponenziale²⁷. Nella maggior parte dei casi si tratta di minori non accompagnati, che viaggiano verso l'UE e all'interno del suo territorio senza un adulto che ne sia responsabile, o rimasti soli dopo l'arrivo nell'UE.

Individuare i minori vittime della tratta e stabilirne la vera identità è un problema crescente, considerato che la loro vulnerabilità li rende il bersaglio privilegiato dei trafficanti.

La tratta di minori a fini di criminalità forzata e di sfruttamento sessuale è in aumento. I minori che ne sono vittime sono esposti al rischio elevato non soltanto di cadere nuovamente

²³ Si noti che gli Stati membri utilizzano i due termini in modi diversi, ma spesso per indicare fenomeni simili, soprattutto per quanto riguarda i matrimoni fittizi e i matrimoni di convenienza. Per le definizioni utilizzate nell'ambito del diritto dell'UE sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE, si consulti il Manuale sul modo di affrontare i presunti matrimoni fittizi tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi nel quadro della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini dell'UE (SWD(2014) 284): http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_en.pdf.

²⁴ "Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU", febbraio 2016.

²⁵ Le informazioni sull'età erano disponibili solo per 13 841 delle 15 846 vittime registrate. La cifra reale potrebbe quindi essere superiore.

²⁶ [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014](#)

²⁷ UNHCR, <http://data.UNHCR.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.2015.

nella rete dei trafficanti, ma anche di subire una **vittimizzazione secondaria** – essendo trattati come colpevoli del reato, anziché come vittime della tratta²⁸.

La Commissione raccomanda di mettere in atto azioni comuni e coordinate, al fine di prevenire e contrastare la tratta di minori, ridurre la vulnerabilità dei minori a rischio, fornire adeguata assistenza alle vittime minorenni e provvedere a che una dimensione di protezione dei minori sia integrata in tutte le misure loro applicabili, in particolare rafforzando i sistemi integrati di protezione dei minori e intensificando la cooperazione transfrontaliera²⁹.

Tendenze riguardanti la tratta di esseri umani e la criminalità organizzata

La tratta di esseri umani è **generalmente connessa alla criminalità organizzata**, benché esistano alcuni casi in cui un numero limitato di persone è vittima di sfruttamento a livello locale e in cui **singoli criminali agiscono con una minima organizzazione**. Le organizzazioni criminali coinvolte nella tratta presentano reti elastiche, flessibili, con la capacità di adattarsi rapidamente e connesse da legami di parentela o etnici. I ruoli sono spesso intercambiabili tra i vari membri e le organizzazioni sono generalmente presenti in diversi paesi³⁰.

In quanto forma grave di criminalità organizzata e seria minaccia alla sicurezza, la tratta di esseri umani richiede **una risposta politica coordinata e mirata a livello di UE**, come dichiarato **nell'agenda europea sulla sicurezza**. La risposta dovrebbe anche essere rivolta alla **lotta ad altri reati connessi**, quali la falsificazione di documenti, il traffico di stupefacenti, la criminalità informatica, la pornografia infantile, il traffico di migranti e la frode a danno dei sistemi sociali. **La presenza di reati connessi è spesso indicativa del fatto che la tratta di esseri umani non è oggetto di accertamenti o indagini in quanto tale³¹**. La continua evoluzione delle forme assunte dalla tratta degli esseri umani e la capacità dei trafficanti di adattarsi a nuove situazioni rende tale reato ancor più difficile sotto il profilo delle indagini e delle azioni penali nei confronti dei responsabili.

Tendenze della tratta nel contesto della migrazione e dell'asilo

Secondo la recente comunicazione della Commissione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione³², è evidente che **la crisi migratoria è stata sfruttata da reti criminali coinvolte nella tratta di esseri umani per agganciare le persone più vulnerabili, in particolare le donne e i bambini**. I trafficanti abusano sempre più dei sistemi di asilo, non sempre connessi a meccanismi nazionali di

²⁸ Ibid.

²⁹ Per ulteriori informazioni, cfr. lo studio della Commissione sui gruppi ad alto rischio http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf.

³⁰ "Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU", febbraio 2016.

³¹ Ibid.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_it.pdf

riferimento. Si è registrato un **drastico e preoccupante aumento di donne e ragazze nigeriane** che lasciano la Libia (4 371 nel periodo gennaio-settembre 2015 rispetto a 1 008 nell'anno precedente, l'80% delle quali - secondo la stima di OIM Italia - è vittima di tratta)³³ ed è diffusa la preoccupazione di un maggiore rischio di tratta a fini di sfruttamento sessuale.

Tra gli strumenti definiti per far fronte alla crisi migratoria nel 2015, l'UE ha rafforzato notevolmente la cooperazione con i paesi terzi; la tratta di esseri umani è uno dei principali ambiti di cooperazione con i paesi africani, i Balcani occidentali e la Turchia.

Occorre garantire un coordinamento sul terreno, nell'ambito dell'approccio dei c.d. punti di crisi ("hotspot"), tra i diversi operatori coinvolti nelle attività di screening, rilevamento delle impronte digitali, identificazione e registrazione dei cittadini di paesi terzi e in altre strutture di accoglienza in prima linea, al fine di identificare e segnalare rapidamente le vittime della tratta e di fornire adeguati livelli di assistenza e protezione. A tal fine, è opportuno garantire un'adeguata formazione del personale che opera in prima linea³⁴.

Tendenze nell'uso di Internet e delle nuove tecnologie

Internet e le nuove tecnologie permettono ai gruppi della criminalità organizzata di accedere a un largo bacino di vittime potenziali, di occultare le rispettive attività e di mettere in atto un'ampia serie di reati in un arco di tempo mai tanto breve e su una scala mai tanto ampia. Secondo quanto riferito dagli Stati membri, **molte vittime della tratta, in particolare a fini di sfruttamento sessuale o del lavoro, sono reclutate online.**

È necessario prendere misure al fine di **prevenire e contrastare l'uso delle nuove tecnologie** quale strumento per reclutare le vittime della tratta di esseri umani.

III. RISULTATI DELLE AZIONI INTRAPRESE PER CONTRASTARE LA TRATTA DI ESSERI UMANI

La maggior parte degli Stati membri ha posto l'accento sulla **difficoltà di misurare i risultati e l'incidenza delle azioni di lotta alla tratta.** Tuttavia, soltanto alcuni hanno elaborato indicatori pertinenti o valutato le relative strategie e piani d'azione nazionali.

Per garantire politiche e azioni efficaci e lungimiranti, la Commissione ritiene sia molto importante condurre **valutazioni sistematiche delle strategie e dei piani d'azione degli Stati membri e misurare i risultati e l'incidenza delle azioni intraprese.**

Questa sezione della relazione pone l'accento sulle principali azioni intraprese dagli Stati membri in tre aree tematiche essenziali definite dalla direttiva anti-tratta e dalla strategia dell'UE. Tali aree sono oggetto di ulteriori approfondimenti nel documento di lavoro dei

³³ OIM Italia, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

³⁴ Cfr. [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings. Especially for Consular Services and Border Guards](#), Commissione europea, 2013.

servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, che contiene altresì esempi riportati dagli Stati membri e misure adottate dalla Commissione nelle rispettive aree.

1. Diritto penale, indagini e azioni penali

Incrementare il numero di indagini e di azioni penali relative alla tratta degli esseri umani è una delle principali priorità del quadro giuridico e politico dell'UE.

Il livello di azioni penali e di condanne resta basso, fatto che desta preoccupazione, in particolare se paragonato al numero di vittime accertate. Sebbene le indagini in questo ambito necessitino di prove autorevoli per ottenere una condanna, le informazioni raccolte per la presente relazione indicano che gli Stati membri non si servono di strumenti investigativi sufficientemente efficaci. **Le indagini finanziarie sono condotte principalmente caso per caso e non in modo sistematico** e si limitano spesso a indagini per il recupero dei beni³⁵, in violazione delle norme del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI)³⁶ e delle raccomandazioni del Consiglio³⁷.

Risulta inoltre che le vittime debbano sostenere oneri eccessivi sia prima che durante i procedimenti penali. Alcune informazioni indicano che **spesso alle vittime è rifiutata l'assistenza presso le stazioni di polizia o vengono erroneamente considerate responsabili del reato e, di conseguenza, perseguite e condannate**.

Le informazioni ricevute confermano l'esistenza di iniziative **volte a organizzare indagini congiunte e istituire squadre investigative comuni, così come l'esperienza positiva acquisita**, assieme a un **aumento della cooperazione a livello dell'UE** in questo ambito.

Le informazioni evidenziano altresì i problemi pratici nel dare esecuzione a **sequestri e confische** nei casi connessi alla tratta di esseri umani, tra cui **problemi nel rintracciare i proventi di reato e una cooperazione internazionale inefficace** laddove il denaro sia stato inviato a un paese al di fuori dell'UE. In base a quanto riferito, **le indagini finanziarie** comportano più sequestri, e di conseguenza, maggiori confische.

Spesso i trafficanti **sfruttano le strutture economiche legali per occultare le loro attività illecite**. La direttiva anti-tratta crea obblighi giuridici per le imprese, nello specifico la responsabilità e l'applicazione di sanzioni nei confronti di persone giuridiche per reati di tratta di esseri umani (articolo 5). Benché un'attività commerciale possa perpetuare la tratta di esseri umani e al contempo contribuire alla sua eradicazione, nella maggior parte dei casi le imprese

³⁵ La questione è approfondita nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

³⁶ Il Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo istituito nel 1989 dai ministri competenti delle giurisdizioni dei suoi membri.

³⁷ Tra il 2008 e il 2011 tutti gli Stati membri dell'UE sono stati oggetto di una valutazione relativa ai reati finanziari e alle indagini finanziarie nell'ambito del quinto ciclo di valutazioni reciproche dell'UE condotte dal Consiglio.

non sono a conoscenza di tali interazioni e **solo alcuni Stati membri hanno intentato azioni penali nei confronti di persone giuridiche, conformemente all'articolo 5.**

Le informazioni raccolte dalla Commissione indicano chiaramente quanto sia importante che gli Stati membri rafforzino le iniziative intese ad **accrescere il numero di indagini e di azioni penali, nonché a ridurre l'onere che le vittime e i loro testimoni devono sostenere nel corso dei procedimenti ai fini della raccolta delle prove.** A tal fine, gli Stati membri potrebbero **organizzare formazioni regolari e specifiche per investigatori, procuratori e giudici, nonché ricorrere sistematicamente alle indagini finanziarie** (come raccomandato dal Gruppo di azione finanziaria internazionale) e ad altri efficaci strumenti di indagine basati sull'intelligence, che possono fornire prove di diversa natura da utilizzare in aggiunta alle testimonianze. Dovrebbero altresì destinare sufficienti risorse finanziarie e umane per contrastare adeguatamente tale forma di criminalità.

2. Identificazione, protezione e assistenza

La legislazione e della politica dell'UE in materia di lotta alla tratta si basa su un'impostazione incentrata sulle vittime. È pertanto necessario predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno.

Garantire alle vittime un accesso incondizionato all'assistenza, al sostegno e alla protezione continua a rappresentare una sfida per la maggior parte degli Stati membri. Con un **numero di vittime accertate ancora esiguo**, la tratta di esseri umani resta un "reato invisibile". In effetti, **sono molte le vittime della tratta a non essere identificate e a non potere così esercitare i loro diritti.** Sono state sollevate preoccupazioni riguardo al **trattamento delle vittime nel corso dei procedimenti penali**, nel cui ambito possono essere oggetto di intimidazioni e vittimizzazione secondaria.

L'assistenza e il supporto specifici per genere ed età sono ancora inappropriati e si registra una mancanza di servizi per gli uomini vittime della tratta. Gli alloggi e le sistemazioni non sono sempre attrezzati per soddisfare le esigenze delle vittime e molti bambini e adulti scompaiono dagli alloggi che non forniscono un'assistenza adeguata.

Se da un lato gli Stati membri hanno comunicato misure destinate ai minori, dall'altro il tasso di minori assistiti resta basso e le procedure per trovare soluzioni durature sono inappropriate. Continuano i problemi per la nomina di tutori per i minori vittime della tratta e l'ampia gamma di pratiche differenti nell'UE aggiunge un'ulteriore complessità, in particolare in situazioni transfrontaliere.

Una misura specifica prevista nella strategia dell'UE e confermata dalle conclusioni del Consiglio³⁸ invita gli Stati membri a elaborare o ad aggiornare i **meccanismi nazionali di riferimento, al fine di coordinare gli operatori coinvolti nell'identificazione, l'assistenza, la protezione e la reintegrazione**. In base alle informazioni a disposizione della Commissione, **oltre la metà degli Stati membri³⁹ ha ufficializzato i rispettivi meccanismi nazionali di riferimento**. Sebbene la strategia dell'UE inviti a un approccio basato su un sistema integrato di protezione dei minori, **il coinvolgimento dei servizi per la protezione dei minori nei meccanismi di riferimento resta limitato**. Gli Stati membri hanno comunicato che dall'introduzione dei meccanismi la qualità dell'offerta di servizi alle vittime è migliorata. Tuttavia, determinarne l'impatto generale resta difficile.

Anche la **cooperazione transnazionale**, inclusi i **meccanismi di riferimento transnazionali**, è essenziale per chi è vittima della tratta al di fuori del proprio paese di origine. A tal riguardo, il **sistema d'informazione Schengen** svolge un ruolo cruciale nello scambio transfrontaliero di informazioni sulle vittime della tratta e su chi le sfrutta, essendo la principale banca dati per la registrazione delle persone scomparse in tutta Europa. Il **futuro sistema di ingressi/uscite** contribuirà a individuare e a identificare i cittadini di paesi terzi vittime della tratta, grazie alla conservazione di dati su ingressi e uscite sia dei titolari di visti che delle persone esenti dall'obbligo del visto.

Tutte le vittime devono essere trattate in modo equo e gli Stati membri dovrebbero adoperarsi in modo equivalente per identificare, proteggere e assistere le vittime di tutte le forme di sfruttamento. Le vittime devono per l'appunto essere al centro della politica anti-tratta. Nessuna forma di sfruttamento deve essere trascurata e le esigenze delle vittime devono essere soddisfatte in base a una valutazione individuale.

Le vittime devono essere considerate in primo luogo **titolari di diritti** e devono poter comprendere ed esercitare i loro diritti. In questo contesto, la Commissione raccomanda che vengano prese tutte le misure opportune a livello nazionale per garantire la **rapida identificazione delle vittime della tratta**, in linea con l'obbligo di fornire assistenza e sostegno non appena vi siano ragionevoli motivi di ritenere che si tratti di vittime della tratta. **Formalizzare o istituire un meccanismo nazionale di riferimento** è un passo fondamentale in questa direzione. Tali meccanismi dovrebbero essere oggetto di un **monitoraggio e una valutazione regolari e approfonditi, in cooperazione con la società civile e il mondo accademico**.

Per i minori vittime della tratta dovrebbe essere adottato un **approccio integrato alla protezione dei minori**, che si fondi sulle norme della convenzione delle Nazioni Unite sui

³⁸ Nelle sue conclusioni, che accolgono con favore la strategia dell'UE, il Consiglio dell'Unione europea ha invitato gli Stati membri a "sviluppare o aggiornare meccanismi nazionali di riferimento funzionali, come convenuto nel ciclo politico dell'UE, che descrivano le procedure per poter meglio individuare, indirizzare, proteggere e assistere le vittime, e a coinvolgere tutte le autorità pubbliche competenti e la società civile", http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en

³⁹ Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Regno Unito.

diritti del fanciullo, incluso l'interesse superiore del minore, e sul rafforzamento del sistema di tutela. Infine, **creare un sistema d'allerta per i minori scomparsi nell'ambito del sistema d'informazione Schengen** è un passo fondamentale per garantire la rapida identificazione dei minori vittime della tratta.

3. Prevenzione

Le attività di indagine, azione penale e condanna dei trafficanti sono strumenti essenziali per contrastare la tratta di esseri umani. Tuttavia, tali strumenti intervengono soltanto una volta che il reato è già stato commesso e che le vittime hanno già subito una grave violazione dei loro diritti umani. La tratta di esseri umani può essere eradicata soltanto laddove **si impedisca in primo luogo che il reato venga commesso**, ricorrendo a tutti gli strumenti disponibili a livello di UE e nazionale.

È necessario che la prevenzione sia inserita nel più ampio contesto del reato in questione, mosso da profitto e domanda. **Un approccio basato sui diritti umani dovrebbe garantire che chi trae profitto da tale reato e sfrutta le vittime sia assicurato alla giustizia.**

Gli Stati membri hanno comunicato di avere intrapreso **azioni di ampia portata sulle misure di prevenzione**, conformemente all'articolo 18 della direttiva anti-tratta, tra cui attività di formazione e campagne di sensibilizzazione, e che **in seguito alla formazione del personale in prima linea, si è registrato un aumento dei casi rilevati di tratta di esseri umani**. Tuttavia, **si hanno poche informazioni sulla reale incidenza di tali azioni** su domanda e prevenzione.

Le informazioni ricevute riportano altresì il **carattere occasionale delle attività di formazione e la mancanza di formazioni specializzate, nonché di un approccio specifico per genere e incentrato sui minori**. Inoltre, è importante porre l'accento sulla necessità di attività di formazione adattate alle esigenze, **in particolare che affrontino le specificità di diverse forme di tratta**.

Gli Stati membri sottolineano altresì **il ruolo svolto dal settore privato nella prevenzione della tratta di esseri umani**.

Perseguibilità del ricorso ai servizi delle vittime

Una dimensione cui gli Stati membri hanno prestato meno attenzione è quella delle modifiche legislative riguardanti la condotta di chi ricorre ai servizi prestati dalle vittime della tratta, in linea con **l'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva anti-tratta**. A oggi, pressoché **la metà degli Stati membri considera reato la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi prestati da una persona che è vittima della tratta**⁴⁰.

⁴⁰ La relazione non intende esaminare la conformità degli Stati membri agli obblighi derivanti dall'articolo 18 della direttiva, aspetto che verrà affrontato in una relazione separata a norma dell'articolo 23. Le informazioni

La **direttiva relativa alle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro**⁴¹, il cui campo di applicazione è analogo, ma più ristretto, ha già stabilito l'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali per i datori di lavoro che ricorrono al lavoro o ai servizi di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, consapevoli del fatto che sono vittime della tratta. Vi è pertanto una chiara esigenza di garantire la coerenza e colmare le eventuali lacune giuridiche esistenti che potrebbero di portare all'impunità.

Spesso, l'aspetto perseguibile del ricorso ai servizi prestati da vittime della tratta è connesso alla prostituzione. Nel caso della prostituzione minorile, la **direttiva relativa agli abusi sessuali sui minori**⁴² contribuisce indirettamente anche alla lotta contro la tratta di minori, obbligando gli Stati membri a garantire che il compimento di un atto sessuale con un minore, con il ricorso alla prostituzione minorile, sia considerato reato e sia soggetto a una pena detentiva minima.

Le informazioni ricevute dalla Commissione indicano che vi è una chiara **necessità di più solide garanzie, che assicurino che non saranno le vittime a essere punite, ma chi le sfrutta e le utilizza**. Finché questo aspetto non sarà affrontato, le vittime continueranno a essere trattate come criminali e punite, mentre i colpevoli dei reati e coloro che se ne avvantaggiano continueranno a beneficiare di questa inazione. **Adottare misure, anche di natura legislativa, volte a garantire la riduzione della domanda che sostiene la tratta finalizzata a ogni forma di sfruttamento è fondamentale a tal fine.**

4. Sostegno finanziario destinato alla lotta alla tratta di esseri umani e all'attuazione degli obblighi giuridici

Una delle sfide di maggior portata nella lotta alla tratta degli esseri umani, individuata sia dagli Stati membri che dalle organizzazioni non governative, è rappresentata dalle **risorse limitate disponibili per le misure anti-tratta, per l'assistenza alle vittime e per le misure di prevenzione a livello nazionale**. Anche la crisi economica mondiale ha avuto un impatto negativo sull'assegnazione di tali fondi.

Nella maggioranza degli Stati membri, l'assistenza pratica alle vittime non è garantita dalle autorità statali o locali, ma da organizzazioni non governative. È quindi fondamentale assicurare il finanziamento di tali organizzazioni, cosicché possano fornire alle vittime della tratta un'assistenza efficace e sostenibile, a breve e a lungo termine.

È necessario che le dotazioni di bilancio siano tali da permettere di contrastare con efficacia la tratta di esseri umani, il che deve avvenire con la cooperazione della società civile. Un ricorso efficace da parte degli Stati membri a **tutti i fondi dell'UE** pertinenti per la

contenute nella presente relazione non sono esaustive e non pregiudicano in alcun modo le conclusioni della Commissione europea.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:IT:PDF>

⁴² [Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.](#)

lotta alla tratta degli esseri umani e **all'attuazione di misure nazionali economicamente efficaci** può portare risultati concreti e avere un impatto a lungo termine.

CONCLUSIONI

I contributi forniti da Stati membri e altri portatori d'interessi per la presente relazione consentono di mettere in evidenza una serie di **sfide fondamentali** che l'UE e i suoi Stati membri devono raccogliere in via prioritaria, dedicandovi l'impegno e le risorse necessarie.

A tal riguardo, gli Stati membri dovrebbero altresì **affrontare e organizzare in base alle priorità la lotta a tutte le forme di sfruttamento**, accrescere il **numero e l'efficacia delle indagini e delle azioni penali**, lavorare al **miglioramento della raccolta dei dati** nel settore della tratta degli esseri umani, incentrarsi sulla **rapida identificazione di tutte le vittime**, anche predisponendo meccanismi appropriati a tale fine, garantire a tutte le vittime la possibilità di ricevere **protezione e assistenza**, adottare misure che integrino la **specificità di genere** e un **approccio incentrato sui minori** in tutte le azioni, prestare particolare attenzione alle vittime **più vulnerabili**, compresi i minori a rischio, fornire **adeguata assistenza alle vittime minorenni**, **prevenire** la tratta di esseri umani contrastando la **domanda** che sostiene ogni forma di sfruttamento, **valutare sistematicamente le strategie e i piani d'azione nazionali adottati**, assegnare **risorse appropriate** per lottare contro la tratta di esseri umani e operare in **stretta cooperazione con la società civile**.

È importante che gli Stati membri incoraggino **i governi e gli organismi indipendenti a partecipare regolarmente ai lavori della rete dell'UE di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti**, in modo che possano agire a livello **operativo, strategico e di monitoraggio** con cognizione di causa e in modo coordinato.

La ratifica di tutti gli strumenti internazionali e regionali pertinenti da parte degli Stati membri può promuovere l'efficacia e la coerenza delle azioni comuni. In tale contesto, occorre promuovere il **rafforzamento della cooperazione internazionale** per lo scambio di informazioni, la raccolta di dati, la ricerca, il monitoraggio e la valutazione, al fine di ottimizzare l'impatto delle azioni intraprese ed evitare una sovrapposizione delle attività, nonché ridurre l'onere amministrativo degli Stati membri.

L'adozione della direttiva anti-tratta e le procedure di recepimento a livello nazionale⁴³ hanno dato uno slancio decisivo alla sensibilizzazione riguardo alla portata del fenomeno nell'UE e alla necessità di contrastarlo avvalendosi di un'ampia gamma di strumenti di prevenzione, protezione e azione penale. Da ultimo, grazie a **un'attuazione corretta e completa della**

⁴³ Ad oggi, 26 dei 27 Stati membri cui è applicabile la direttiva hanno notificato alla Comunicazione di avere completato il recepimento.

direttiva dell'UE, gli Stati membri garantiranno la prevenzione del reato della tratta, azioni penali nei confronti dei colpevoli e, aspetto ancor più importante, la protezione delle vittime.

La Commissione proseguirà ad adoperarsi per garantire una risposta coordinata e coerente nella lotta alla tratta di esseri umani. Entro la fine del 2016 la Commissione pubblicherà, conformemente all'articolo 23 della direttiva anti-tratta, due altre relazioni che valuteranno, l'una, il grado di conformità alla direttiva e, l'altra, l'impatto della perseguibilità dell'uso dei servizi delle vittime, nonché una strategia post-2016 per la lotta alla tratta di esseri umani.