



Bruxelles, 18 dicembre 2018
(OR. en)

15677/18

**COSI 324
DROIPEN 215
COPEN 450
ENFOPOL 620
CRIMORG 170
RELEX 1114
JAIEX 172
MIGR 228
FRONT 459
SOC 791
JAI 1311**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 dicembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 777 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2018) 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(2018) 777 final.

All.: COM(2018) 777 final



Bruxelles, 3.12.2018
COM(2018) 777 final

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

**Seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2018) 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(2018) 473 final}

I. CONTESTO

La tratta di esseri umani rappresenta una forma grave e in continua evoluzione di criminalità in gran parte organizzata. Porta alti profitti agli autori, che abusano delle vulnerabilità delle persone e sfruttano la domanda di servizi forniti dalle vittime. Ne consegue un danno irreversibile per le vittime, le nostre società e le nostre economie.

Il legame tra la tratta di esseri umani e altri reati gravi è sempre più chiaro. La complessa interazione di domanda e offerta tra autori dei reati, responsabili degli abusi, persone che traggono profitto dalla tratta, sfruttatori e utenti crea una lunga catena di attori, siano essi coinvolti consapevolmente o meno. Questa catena deve essere spezzata per fermare e prevenire efficacemente questo atroce crimine.

È in questo contesto che la Commissione ha attuato la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016)¹ (di seguito "la strategia dell'UE"). Inoltre, nel dicembre 2017, nella sua comunicazione "Relazione sul seguito dato alla strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani e individuazione di ulteriori azioni concrete" (di seguito "comunicazione del 2017")², la Commissione ha anche individuato ulteriori azioni concrete per migliorare la prevenzione. La Commissione continua a monitorare il modo in cui gli Stati membri attuano la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime³ ("direttiva anti-tratta").

La presente è la seconda relazione della Commissione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani. Si basa su un'ampia gamma di fonti, tra cui:

- le informazioni raccolte dai relatori nazionali o meccanismi equivalenti e trasmesse al coordinatore anti-tratta dell'UE⁴ dagli Stati membri a norma degli articoli 19 e 20 della direttiva anti-tratta⁵;
- le azioni intraprese dalla Commissione e da altre parti interessate nell'ambito della strategia dell'UE e della comunicazione del 2017;
- contributi presentati dalle organizzazioni della società civile che partecipano alla piattaforma della società civile dell'UE e alla piattaforma elettronica contro la tratta di esseri umani⁶,
- informazioni provenienti dalle agenzie dell'UE nonché dalle organizzazioni internazionali e regionali competenti.

La presente relazione, insieme al documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna, presenta modelli emergenti basati su dati e tendenze, azioni intraprese nell'ambito della strategia dell'UE e i progressi compiuti nell'attuazione della comunicazione

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011).

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ Conformemente all'articolo 19 della direttiva 2011/36/UE, ai relatori nazionali o meccanismi equivalenti dovrebbe essere almeno affidato il compito di "valutare le tendenze della tratta di esseri umani, misurare i risultati delle azioni anti-tratta, anche raccogliendo statistiche in stretta collaborazione con le pertinenti organizzazioni della società civile attive nel settore, e di presentare relazioni". L'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE stabilisce inoltre che "gli Stati membri trasmettono al coordinatore le informazioni di cui all'articolo 19, in base alle quali il coordinatore contribuisce alla relazione che la Commissione presenta ogni due anni in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani".

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

del 2017, in linea con l'impegno ivi assunto. La relazione analizza anche i dati statistici forniti dagli Stati membri e presenta un aggiornamento sull'attuazione della direttiva 2004/81/CE⁷ riguardante il titolo di soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani. Le informazioni descrittive presentate dagli Stati membri riguardano principalmente il periodo 2014-2016, mentre la relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione si basano su informazioni provenienti da fonti quali gli Stati membri, la società civile, le organizzazioni internazionali e le pubblicazioni della Commissione.

II. MODELLI E TENDENZE EMERGENTI

Il quarto esercizio di raccolta di statistiche sulla tratta di esseri umani (incentrato principalmente sul periodo 2015-2016), presentato in questa seconda relazione sui progressi⁸, fornisce più dati rispetto ai precedenti. Tutti gli Stati membri hanno fornito dati statistici, anche se a diversi livelli di specificità. Eurostat ha pubblicato due documenti di lavoro sulle statistiche a livello di UE nel 2013 e 2014, poi aggiornati nel 2015, seguiti da un esercizio limitato di raccolta di dati da parte della Commissione per il 2013-2014 e riportate nella prima relazione sui progressi⁹.

I dati per il periodo 2015-2016 mostrano, tra le vittime registrate e i trafficanti in contatto con la polizia e il sistema giudiziario penale, modelli simili a quelli riscontrati nei periodi di riferimento precedenti. Questi dati riguardano coloro che sono in contatto con le autorità e altre organizzazioni. Vi sono motivi per ritenere che molte vittime e trafficanti non siano stati individuati e non siano quindi inclusi nei dati qui riportati. Vi sono differenze sostanziali nel modo in cui gli Stati membri raccolgono e registrano i dati, per cui è necessario essere cauti quando si mettono a confronto tra loro e nell'arco del tempo.

Per il 2015-2016:

- vi sono stati 20 532 casi di "vittime registrate" della tratta nell'UE;
- sono state riportate 5 979 azioni penali e 2 927 condanne per tratta di esseri umani;
- 7 503 persone hanno avuto contatti formali con la polizia o il sistema giudiziario penale, cioè sono state sospettate, arrestate o diffidate per un reato di tratta di esseri umani;
- oltre la metà (56 %) dei casi di tratta di esseri umani aveva come scopo lo sfruttamento sessuale, e questa rimane la forma più diffusa. Circa un quarto (26 %) è stato costituito da tratta a scopo di sfruttamento del lavoro, mentre altre forme (come l'accattonaggio forzato e il prelievo di organi) (18 %) hanno costituito la restante parte. La maggior parte (61 %) delle vittime della tratta a scopo di sfruttamento del lavoro registrate si trova nel Regno Unito, per cui i dati di questo paese modificano significativamente la percentuale della tratta a scopo di sfruttamento del lavoro a livello di UE. Se si escludono i dati del Regno Unito, le percentuali all'interno dell'UE cambiano: tratta a scopo di sfruttamento sessuale 65 %, tratta per sfruttamento del lavoro 15 % e altro 20 %;
- le donne (adulte e ragazze) rappresentano più di due terzi (68 %) delle vittime registrate (se non si includono i dati del Regno Unito, salgono al 77 %);
- i bambini hanno rappresentato quasi un quarto (23 %) delle vittime registrate;

⁷ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, GU L 261, del 6.8.2004.

⁸ Maggiori dettagli sono reperibili nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il presente documento di lavoro e nello studio di analisi dei dati collegato, contenente statistiche aggiornate e dettagli metodologici.

⁹ COM (2016) 267.

- i cittadini dell'UE hanno rappresentato il 44 % delle vittime registrate;
- i primi cinque paesi dell'UE in termini di cittadinanza delle vittime registrate sono stati Romania, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia e Bulgaria. Si tratta degli stessi paesi emersi nel periodo 2010-2012 e nella prima relazione sui progressi della Commissione;
- i primi cinque paesi terzi in termini di cittadinanza delle vittime registrate sono stati Nigeria, Albania, il Vietnam, Cina ed Eritrea.

La Commissione ha collaborato con gli Stati membri, Eurostat e le autorità statistiche per migliorare i dati disponibili. Esistono maggiori dettagli, nonché nuove informazioni sui diversi modi in cui i servizi dello Stato si impegnano, sostengono le vittime e agiscono per ridurre l'impunità dei trafficanti. Questo lavoro ha compreso richieste di informazioni in relazione alle vittime, come il ricorso allo status di protezione internazionale, e alla riduzione dell'impunità, come l'incriminazione dell'utilizzo di servizi di vittime di tratta. Permangono tuttavia delle lacune nella fornitura dei dati da parte degli Stati membri, che pongono dei limiti in relazione all'affidabilità e alla comparabilità delle informazioni.

Gli Stati membri dovrebbero migliorare l'annotazione e la registrazione, nonché l'affidabilità, la disponibilità e la comparabilità dei dati, ma anche garantire di poterli suddividere per genere, età, forme di sfruttamento, cittadinanza delle vittime e dei responsabili, così come per assistenza e protezione. L'affidabilità dei dati rappresenta una condizione preliminare per un monitoraggio adeguato nonché per garantire una migliore definizione delle politiche.

1. Forme di sfruttamento

La tratta è un crimine complesso che si sviluppa spesso in base alla domanda e all'inventiva dei trafficanti, con al centro, lo sfruttamento, che può assumere molte forme.

- **Tratta a fini di sfruttamento sessuale**

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale continua a essere la forma più segnalata. Nel periodo 2015-2016, vi sono stati 9 759 casi di vittime registrate per sfruttamento sessuale, vale a dire che oltre la metà (56 %) delle vittime registrate ha subito una forma registrata di sfruttamento, soprattutto donne e ragazze (95 % delle vittime registrate di sfruttamento sessuale). Nell'UE è stato osservato un forte aumento del numero di donne e ragazze vittime della tratta attraverso la rotta del Mediterraneo centrale a fini di sfruttamento sessuale¹⁰. Le vittime sono sfruttate nell'industria del sesso e dello spettacolo, grazie al rapido sviluppo tecnologico e all'uso di Internet per i servizi pubblicitari e il reclutamento delle vittime. I modelli emergenti segnalati includono la pornografia, l'uso di webcam in diretta e l'abuso sessuale di minori a distanza.

I risultati di Europol¹¹ secondo cui "vi sono Stati membri in cui la prostituzione è legale, il che agevola i trafficanti che desiderano utilizzare un contesto giuridico per sfruttare le loro vittime" sono confermati dalle relazioni degli Stati membri secondo cui i trafficanti tendono a condurre le loro vittime in paesi in cui la prostituzione è regolamentata e praticata legalmente. A questo proposito, Europol¹² rileva che in alcuni Stati membri dell'UE, dove la prostituzione

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Europol, relazione "Situation report - Trafficking in human beings in the EU", febbraio 2016.

¹² [Europol, Situation Report on Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union, 2018](#)

è legale, gli indagati hanno potuto sfruttare i bambini accanto agli adulti vittime di attività legali come bordelli, quartieri a luci rosse, sex club, spesso con il sostegno dei dirigenti aziendali, poiché la prostituzione di minori può essere molto redditizia, in quanto i "clienti" sono generalmente inclini a pagare di più per fare sesso con un bambino.

Se da un lato la maggior parte delle relazioni degli Stati membri menziona la tratta a fini di sfruttamento sessuale come la forma più frequente, le informazioni sulle azioni intraprese negli Stati membri dimostrano la tendenza a concentrarsi su altre forme di sfruttamento.

Gli Stati membri dovrebbero continuare a intensificare ulteriormente i loro sforzi per affrontare la tratta a fini di sfruttamento sessuale facendone una priorità. Devono mettere in atto misure che rafforzino la loro capacità di individuare le vittime di tutte le forme di sfruttamento, ma questo non dovrebbe essere fatto a scapito delle vittime dello sfruttamento sessuale.

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

La tratta a scopo di sfruttamento del lavoro ha interessato circa un quarto (26 %) delle vittime registrate. Lo sfruttamento del lavoro riguarda principalmente gli uomini (80 % delle vittime registrate), anche se in alcuni settori le vittime del lavoro sono prevalentemente donne (come per il lavoro domestico). Diversi Stati membri hanno riferito che la tratta a scopo di sfruttamento del lavoro è in aumento.

Secondo Europol¹³, "i gruppi criminali organizzati rispondono alla crescente domanda di manodopera a basso costo in molti Stati membri e approfittano delle discrepanze nella legislazione in materia di lavoro per organizzare lo sfruttamento delle vittime nella zona grigia tra occupazione legale e sfruttamento del lavoro".

Le vittime sono sfruttate nei settori dell'edilizia, dell'agricoltura e della silvicoltura, dell'industria manifatturiera, della ristorazione, dei servizi di assistenza, dei servizi di pulizia e dei lavori domestici, dell'intrattenimento, della pesca, nel settore turistico-alberghiero, della vendita al dettaglio e dei trasporti. Numerose relazioni degli Stati membri e contributi della società civile fanno riferimento al ruolo degli ispettori del lavoro nell'individuazione delle vittime e/o alla necessità di una maggiore cooperazione tra gli organismi preposti all'applicazione della legge e gli ispettorati del lavoro.

È incoraggiante assistere a progressi nell'identificazione delle vittime della tratta a fini di sfruttamento del lavoro, soprattutto in considerazione dei fondi stanziati dalla Commissione per questa forma di sfruttamento. La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione della direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro e della direttiva anti-tratta.

La Commissione osserva tuttavia che non tutte le situazioni di sfruttamento nel mercato del lavoro dell'UE sono riconducibili alla tratta di esseri umani.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

- **Altre forme di sfruttamento**

Nel 2015-2016, le altre forme di sfruttamento hanno rappresentato circa un quarto (18 %) delle vittime registrate. Sono inclusi, tra l'altro, il traffico per matrimoni forzati, l'accattonaggio forzato, la criminalità forzata. Queste "altre forme" sono associate alla microcriminalità, ai reati contro il patrimonio e alle frodi in materia di prestazioni sociali. La tratta a fini di criminalità forzata e accattonaggio forzato sono in aumento.

Gli Stati membri riferiscono che i casi di matrimonio simulato o forzato sono in aumento. Tali vittime sono anche soggette a sfruttamento sessuale, gravidanza forzata e/o sfruttamento del lavoro, o sono costrette a sposare cittadini di paesi terzi per regolarizzare il loro soggiorno. Europol¹⁴ collega questo sviluppo all'aumento, negli ultimi anni, del numero di migranti irregolari che cercano di ottenere legalmente la residenza dopo l'esito negativo delle domande di asilo. Le vittime di questa forma di tratta sono spesso costrette a chiedere prestiti o prestazioni sociali.

Gli Stati membri dovrebbero intensificare le azioni, comprese le campagne di informazione e di sensibilizzazione, per affrontare tutte le forme di sfruttamento. Dovrebbero inoltre introdurre una formazione mirata per gli ufficiali dello stato civile e altri funzionari che potrebbero entrare in contatto con le vittime della tratta.

2. Modelli emergenti di tratta

La tratta interna, vale a dire all'interno del territorio di uno Stato membro, è in aumento. Gli Stati membri riferiscono che l'età delle vittime identificate sta diminuendo. I bambini dei paesi dell'Europa orientale e delle comunità Rom continuano a essere particolarmente vulnerabili, con i trafficanti che sfruttano la parentela.

Altri modelli emergenti sono i casi di donne incinte che vengono sottoposte a tratta allo scopo di vendere i loro neonati, il traffico di organi o di tessuti umani e il matrimonio infantile. Anche le persone con disabilità fisiche e di sviluppo sono sempre più spesso prese di mira dai trafficanti.

3. Tratta nel contesto della migrazione

Secondo quanto emerso, la crisi migratoria ha aumentato i rischi di tratta. Nella sua analisi dei rischi per il 2018, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha osservato che "sebbene la tratta di esseri umani dalla Nigeria fornisca da decenni il mercato europeo del sesso, l'aumento del numero di donne nigeriane che arrivano in flussi migratori misti verso l'Italia (e, in misura minore, verso la Spagna) ha portato alla luce il fenomeno della tratta di esseri umani dalla Nigeria"¹⁵.

Gli Stati membri riferiscono sulle vittime della tratta di esseri umani trovate nei sistemi di richiesta di asilo e sui gruppi criminali organizzati che abusano delle procedure di asilo. Gli Stati membri riferiscono anche di trafficanti che chiedono alle vittime di domandare protezione internazionale nell'intento di regolarizzarne lo status.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

La tratta di esseri umani dovrebbe essere affrontata nel contesto della migrazione, tenendo conto di nuovi modelli, come l'obiettivo sproporzionato di donne e ragazze vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale. Occorre continuare ad adoperarsi per garantire che tutte le vittime siano identificate e ricevano un'assistenza e una protezione adeguate al loro genere, alla loro età e alla forma di sfruttamento.

4. Profilo e modalità di lavoro dei trafficanti

Gli Stati membri riferiscono che i trafficanti cambiano costantemente il loro modo di lavorare, usando meno forza fisica ma più violenza psicologica ed emotiva. Riferiscono inoltre che è in aumento il numero dei cittadini trattati come sospetti dagli Stati membri, nonché delle donne vittime trasformate in autrici di reati. Le reti criminali sono altamente mobili e spesso transnazionali, con cellule nei paesi di origine, transito e destinazione delle vittime. Secondo gli Stati membri, i trafficanti utilizzano Internet e gli strumenti dei social network per reclutare le vittime, per la logistica, per consentire lo sfruttamento delle vittime e come piattaforma di marketing per la prostituzione. Gli Stati membri riferiscono inoltre che l'uso delle tecnologie di cifratura implica difficoltà per le autorità investigative. Evidenziano inoltre i collegamenti con il traffico di droga, le frodi documentali, la contraffazione di valuta, i reati contro il patrimonio, il traffico di migranti, il contrabbando di armi e il traffico illegale di tabacco.

In considerazione dei metodi sempre più adeguati utilizzati dai trafficanti, gli Stati membri dovrebbero garantire una formazione specializzata per gli operatori che possono entrare in contatto con le vittime, adattata al ruolo delle nuove tecnologie dell'informazione, nonché iniziative di prevenzione della tratta di esseri umani.

III. CONTRASTARE LA CULTURA DELL'IMPUNITÀ E PREVENIRE LA TRATTA DI ESSERI UMANI

Quella di contrastare la cultura dell'impunità e prevenire la tratta di esseri umani costituisce una delle priorità fondamentali della Commissione secondo la sua comunicazione del 2017. La Commissione continuerà inoltre a concentrarsi sull'interruzione del modello commerciale della tratta, seguendo il denaro e districando la catena della tratta. La presente sezione esamina i progressi compiuti nelle indagini, nell'azione penale e nella condanna dei colpevoli, nonché le misure adottate per migliorare la prevenzione e ridurre la domanda.

1. Incoraggiare l'incriminazione dell'utilizzo di servizi di vittime di tratta

Incoraggiare ulteriormente gli Stati membri dell'UE, nella misura in cui non lo hanno ancora fatto, a incriminare coloro che si avvalgono consapevolmente dei servizi delle vittime è al centro delle priorità della Commissione per la prevenzione della tratta di esseri umani, come indicato nella comunicazione del 2017. L'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva anti-tratta incoraggia gli Stati membri a considerare reato la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi delle vittime della tratta. Inoltre, l'analisi contenuta nella relazione sugli utilizzatori della tratta redatta dalla Commissione¹⁶, che valuta l'impatto della legislazione nazionale che sanziona l'uso dei servizi dalle vittime della tratta, rivela un panorama giuridico variegato nell'UE.

¹⁶ COM(2016) 719, https://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0719&DTA=2016&qid=1542982330385&DB_TYPE_OF_ACT=comJoin&CASE_LAW_SUMMARY=false&DTS_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=COM_JOIN&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL f

Solo tre Stati membri sono stati in grado di fornire dati statistici sui contatti di polizia, sulle azioni penali e sulle condanne relative all'incriminazione degli utilizzatori di tali servizi. Di conseguenza, nel 2015-2016 sono stati segnalati nell'UE 2 sospettati (persone messe in contatto formale con le autorità), 135 azioni penali e 18 condanne per l'utilizzo di servizi oggetto di tratta di esseri umani.

Gli Stati membri sono stati informati principalmente sulle misure relative all'uso dei servizi forniti dalle vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale e di sfruttamento del lavoro. Gli Stati membri hanno inoltre riferito in merito alle azioni volte a combattere l'impunità degli utilizzatori delle vittime della tratta ai fini di sfruttamento del lavoro, prendendo di mira, tra gli altri, subappaltatori, intermediari e catene di approvvigionamento.

Mentre le organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazione per la mancanza di volontà politica di attuare le leggi pertinenti, gli Stati membri hanno riferito in merito alle nuove normative relative all'incriminazione di coloro che utilizzano consapevolmente i servizi forniti dalle vittime della tratta.

Come osservato in precedenti relazioni della Commissione, sono necessari ulteriori sforzi per contrastare l'impunità, garantendo che coloro che sfruttano le vittime abusando di loro siano assicurati alla giustizia. La Commissione continua a incoraggiare gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a procedere all'incriminazione di coloro che utilizzano consapevolmente i servizi forniti dalle vittime della tratta.

2. Aumentare e rendere più efficaci le azioni penali e le condanne

Nel periodo 2015-2016 gli Stati membri hanno segnalato 5 979 azioni penali e 2 927 condanne per tratta di esseri umani. In generale, la cooperazione transfrontaliera attraverso i canali di Europol ed Eurojust è aumentata. Nel 2016-2017 vi sono stati 2 476 nuovi casi e 8 411 nuovi messaggi operativi riferiti a Europol. Nel periodo 2014-2015 sono state istituite numerose squadre investigative comuni nell'ambito di Eurojust.

Nonostante un certo aumento negli ultimi anni, il numero complessivo delle azioni penali e delle condanne rimane molto basso. A causa della complessità di tali indagini, spesso non vi sono prove sufficienti per sostenere un'azione penale e portare il caso in tribunale. Di conseguenza, si procede contro gli autori per altri reati, come il riciclaggio di denaro o reati connessi alla prostituzione.

Si è osservato un aumento della consapevolezza e dell'uso delle indagini finanziarie e sono state adottate misure per rendere le indagini più efficaci. Nella sua analisi di 28 casi, Eurojust riferisce¹⁷ che il 75 % di essi è stato affrontato da squadre investigative comuni e ha toccato questioni quali le indagini sul riciclaggio di denaro sporco e il controllo dei flussi di denaro. Ha inoltre riferito in merito a un uso migliore e maggiore del congelamento, del sequestro e della confisca dei proventi di reato nonché all'utilizzo dei proventi per sostenere le vittime.

I contributi della società civile hanno sottolineato la necessità di dare la priorità alle indagini e alle azioni penali relative alla tratta a fini di sfruttamento sessuale, di affrontare il carico eccessivo che grava sulle vittime e le loro testimonianze così come la durata del procedimento penale.

¹⁷ Eurojust, *Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012-2016*, 2017.

La Commissione sostiene attivamente le autorità nazionali affinché si concentrino sul miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle indagini e delle azioni penali attraverso misure che consentano loro di seguire il denaro e i proventi della tratta e di incriminare coloro che si avvalgono dei servizi delle vittime.

3. Azioni comuni e cooperazione transfrontaliera

Spesso la catena dei gruppi criminali organizzati si estende al di fuori dei confini nazionali, il che richiede una cooperazione transnazionale nelle indagini.

Le agenzie dell'UE e gli Stati membri segnalano un aumento della cooperazione transfrontaliera e delle indagini comuni, con un incremento anche del numero di squadre investigative comuni costituite con paesi terzi, in particolare i paesi dei Balcani occidentali. Gli Stati membri sottolineano la necessità di rafforzare la cooperazione e il coordinamento internazionale tra le autorità di intelligence, le autorità di contrasto, le procure e le autorità giudiziarie competenti, al fine di intensificare lo scambio di informazioni e razionalizzare le indagini.

Gli Stati membri dovrebbero continuare a rafforzare l'applicazione transnazionale della legge e la cooperazione giudiziaria. La cooperazione con i paesi terzi deve essere ulteriormente potenziata attraverso il rafforzamento delle capacità delle squadre investigative comuni.

4. Sensibilizzazione, formazione e catena della tratta

Negli Stati membri si svolgono numerose iniziative, tra cui azioni di sensibilizzazione, corsi di formazione, azioni legislative e altri tipi di orientamento¹⁸. Gli Stati membri cooperano con le organizzazioni della società civile in materia di formazione, ma utilizzano anche le reti dell'UE come la rete europea di formazione giudiziaria o l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto ("CEPOL").

Le campagne di sensibilizzazione negli Stati membri si concentrano sulla domanda di servizi da parte delle vittime della tratta, ma sono state condivise informazioni limitate sul loro impatto. Allo stesso tempo, le organizzazioni della società civile si concentrano sulla necessità di campagne o programmi educativi volti a scoraggiare la domanda di sfruttamento sessuale e chiedono campagne di sensibilizzazione rivolte ai clienti.

Gli Stati membri riferiscono di aver adottato misure giuridiche e di altro tipo per affrontare la responsabilità delle persone giuridiche nella più ampia catena della tratta, compresa la cooperazione con il settore privato.

Le misure di sensibilizzazione e di formazione dovrebbero essere mirate e finalizzate al raggiungimento di risultati concreti, in particolare per prevenire la criminalità. Gli Stati membri sono incoraggiati a misurare meglio il loro impatto. Garantire la responsabilità nei confronti delle vittime significa anche garantire che le imprese siano ritenute responsabili delle loro azioni o della loro inerzia.

¹⁸ Obbligo giuridico degli Stati membri ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva anti-tratta.

IV. ACCESSO ALLA GIUSTIZIA E AFFERMAZIONE DEI DIRITTI DELLE VITTIME

Nell'ambito del diritto dell'UE è stato istituito un quadro globale per assistere, sostenere e proteggere le vittime nell'esercizio dei loro diritti, ma continuano a sussistere ostacoli alla sua attuazione¹⁹.

Gli Stati membri riferiscono di cooperare più strettamente con le organizzazioni della società civile, mentre la società civile sottolinea la necessità di formalizzare le procedure per facilitare, promuovere e migliorare gli scambi di informazioni tra tutte le parti interessate.

La direttiva anti-tratta rafforza le norme sulla protezione e l'assistenza alle vittime di cui alla direttiva 2004/81/CE sui titoli di soggiorno temporanei. Tuttavia, dopo l'ultima relazione di applicazione della Commissione del 2014²⁰, gli Stati membri hanno adottato solo un numero limitato di iniziative legislative pertinenti, volte principalmente a rafforzare la certezza del diritto per le vittime e a migliorare il funzionamento del meccanismo del titolo di soggiorno²¹.

1. Identificazione delle vittime della tratta di esseri umani

La prima relazione sui progressi rileva che le possibilità per le vittime di far valere i propri diritti sono ostacolate dal fatto che non sono identificate o correttamente orientate. Secondo gli Stati membri, il livello della soglia applicata per l'identificazione iniziale delle vittime e la durata delle procedure variano da uno Stato membro all'altro. Gli Stati membri sottolineano inoltre il ruolo delle autorità locali nell'identificazione delle vittime. L'identificazione delle vittime nei flussi migratori misti e nelle procedure di protezione internazionale, ivi compresi nei casi in cui le vittime sono state sfruttate al di fuori della competenza di uno Stato membro, comporta sfide impegnative.

Le informazioni sull'impatto delle misure di identificazione, assistenza, sostegno e protezione delle vittime sono limitate. Le organizzazioni della società civile segnalano difficoltà in relazione alle procedure di asilo e al rilascio di permessi di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani, che non sono cittadini dell'UE.

Nonostante queste sfide, gli Stati membri ritengono che siano stati compiuti progressi nell'identificazione delle vittime, non da ultimo grazie alla maggiore cooperazione tra le diverse autorità nazionali e i diversi settori interessati nonché alla cooperazione a livello transfrontaliero.

L'identificazione precoce delle vittime della tratta attraverso i sistemi nazionali di riferimento, che dovrebbero includere i sistemi di asilo, è fondamentale per prevenire il reato e proteggere le vittime.

¹⁹ La "Relazione di recepimento" della Commissione ha concluso che le autorità nazionali hanno compiuto notevoli sforzi, ma che rimane ancora un ampio margine di miglioramento, in particolare per quanto riguarda le misure di protezione e di sostegno. Relazione della Commissione che valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva 2011/36/UE ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, COM(2016) 722 final.

²⁰ COM(2014) 635.

²¹ Maggiori informazioni sull'applicazione della presente direttiva sono riportate nell'allegato I del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

2. Meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento

Gli Stati membri hanno istituito numerosi meccanismi nazionali di riferimento formalizzati o non formalizzati e stanno compiendo sforzi per garantire un funzionamento più agevole ed efficace di tali meccanismi.

Gli Stati membri riferiscono di una maggiore cooperazione transnazionale, anche con i paesi terzi, con le organizzazioni internazionali e la società civile. Riconoscono inoltre che la cooperazione e le reti consolidate hanno migliorato la durata delle procedure, mettendo in evidenza il sostegno dei finanziamenti dell'UE.

Le organizzazioni della società civile sottolineano le persistenti carenze nel garantire un approccio multidisciplinare. Rilevano inoltre il mancato coinvolgimento della società civile, la mancanza di una formazione adeguata e di uno sviluppo delle capacità di tutti gli attori coinvolti nonché la mancanza di uniformità nelle decisioni relative all'orientamento delle vittime.

In linea con la comunicazione del 2017, la Commissione ha avviato uno studio sul riesame del funzionamento dei meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento degli Stati membri.

3. Assistenza alle vittime della tratta di esseri umani e relativa protezione

Sebbene gli Stati membri abbiano segnalato miglioramenti nell'assistenza, nel sostegno e nella protezione forniti alle vittime e nell'accelerazione delle procedure, il loro accesso incondizionato ed effettivo a tali diritti non è sempre garantito. I miglioramenti comprendono l'uso delle moderne tecnologie per evitare la vittimizzazione secondaria nei procedimenti penali e la creazione di centri di accoglienza e di alloggi adeguati per le vittime.

L'identificazione delle vittime minorenni e l'assistenza fornita per garantire l'esercizio dei loro diritti, indipendentemente dal loro paese d'origine, continua a rappresentare una sfida. Gli Stati membri riferiscono di disporre di procedure specifiche, anche per via legislativa, per affrontare la tratta dei minori, ivi compreso nei flussi migratori misti. Le organizzazioni della società civile sottolineano la necessità di concentrarsi sull'offerta di competenze, formazione e lo sviluppo di capacità adeguate per tutti i soggetti interessati, compresi i tutori e gli operatori sociali e sanitari.

La Commissione ha rivolto raccomandazioni agli Stati membri ai fini del rafforzamento della protezione dei migranti minori.

4. Risarcimento delle vittime e principio di non sanzionamento

Il risarcimento alle vittime è spesso ostacolato dalla complessità e dalla diversità dei sistemi nazionali di risarcimento e dalle differenze nei pagamenti di risarcimento tra gli Stati membri. Alcuni Stati membri riferiscono che le vittime hanno ricevuto un risarcimento. Tuttavia, la società civile segnala diverse difficoltà, in particolare delle vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale, che non sono in grado di soddisfare i requisiti per la presentazione di prove di spese verificabili o di perdite in termini di lavoro.

Per quanto riguarda il non sanzionamento, gli Stati membri hanno fornito alla Commissione informazioni limitate. In particolare, le vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale e per attività criminali forzate sono ad alto rischio di essere sanzionate per reati che sono state costrette a commettere, come riportato dalle dichiarazioni della società civile.

Gli Stati membri sono incoraggiati a dare attuazione alla legislazione nazionale mettendo a disposizione strumenti che consentano alle vittime di accedere al risarcimento, ivi compresa un'adeguata formazione e sviluppo delle capacità di professionisti competenti.

V. RISPOSTA COORDINATA E CONSOLIDATA ALL'INTERNO DELL'UE E AL DI FUORI DI ESSA

Il coordinatore anti-tratta dell'UE fornisce un orientamento strategico per garantire politiche coerenti sia all'interno dell'UE che con le parti extra-UE. La comunicazione del 2017 ha reso prioritario lo sviluppo di una risposta coordinata e consolidata, sia all'interno che all'esterno dell'UE²².

Come risultato della comunicazione del 2017, 10 agenzie dell'UE hanno firmato una dichiarazione comune di impegno a lavorare insieme contro la tratta di esseri umani²³. Le autorità nazionali hanno invitato il coordinatore anti-tratta dell'UE a effettuare visite nei paesi e hanno avuto luogo numerosi scambi con le parti interessate governative e non governative. Inoltre, sono stati avviati tre studi previsti nella comunicazione del 2017²⁴.

Vi sono numerose politiche esterne, partenariati e dialoghi con i paesi terzi, che si occupano di tratta di esseri umani, come i processi di Khartoum e Rabat, il seguito del piano d'azione comune di La Valletta e la task force congiunta UA-UE-ONU, nonché attraverso le sue missioni e operazioni di PSDC. Inoltre, l'UE ha finanziato numerose azioni anti-tratta in paesi terzi attraverso i suoi strumenti di finanziamento esterno.

L'assegnazione di finanziamenti dell'UE nel settore della politica anti-tratta è stata esaminata nell'ambito del riesame globale della politica della Commissione²⁵. La Commissione continua a pubblicare inviti a presentare proposte per affrontare il problema della tratta di esseri umani nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, del Fondo Asilo e migrazione e del Fondo Integrazione. I finanziamenti dell'UE sono diventati disponibili nell'ambito di programmi nazionali in gestione concorrente e attraverso sovvenzioni dirette. Nelle loro relazioni molti Stati membri fanno riferimento ai finanziamenti nazionali e dell'UE per le iniziative anti-tratta nel 2014-2017. Le disposizioni finanziarie dell'UE a sostegno della politica anti-tratta sono state incluse nelle proposte di regolamento della Commissione relative al quadro finanziario pluriennale 2021-2027²⁶. I finanziamenti nazionali sono destinati ad azioni su questioni quali l'assistenza e il sostegno alle vittime, ma gli Stati membri segnalano la difficoltà di stimare gli importi esatti. Le organizzazioni della società civile denunciano la scarsità del sostegno

²² Ciò è possibile grazie alle interazioni con la rete dei relatori nazionali o meccanismi equivalenti, la piattaforma della società civile dell'UE contro la tratta di esseri umani; le istituzioni dell'UE (nell'ambito della Commissione europea, con il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE) e le agenzie dell'UE, comprese le agenzie in materia di giustizia e affari interni, nonché i partner internazionali strategici nei processi multilaterali.

²³ Disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1) Studio sul riesame del funzionamento dei meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento degli Stati membri, 2) Studio sui costi economici, sociali e umani della tratta e 3) Studio sull'impatto dell'approccio dell'UE nella lotta alla tratta a fini di sfruttamento sessuale. Il bando è disponibile al seguente indirizzo: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/it/web/general-publications/eu_budget_for_the_future e https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_it

finanziario per i programmi di assistenza alle vittime a livello nazionale e la mancanza di sostenibilità.

La Commissione incoraggia gli Stati membri a stanziare risorse sufficienti per i servizi di assistenza alle vittime nonché a combattere la tratta in quanto reato grave e organizzato. In questo contesto, gli Stati membri sono ulteriormente incoraggiati a trarre il massimo vantaggio dai finanziamenti in gestione concorrente e attraverso le sovvenzioni dirette disponibili in vari strumenti di finanziamento della Commissione.

VI. CONCLUSIONI

Le informazioni su cui si basa la presente relazione dimostrano alcuni miglioramenti, in particolare per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera, la cooperazione con la società civile, il ricorso alle indagini finanziarie, l'istituzione di squadre investigative comuni e lo sviluppo di meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento.

Tuttavia, la tratta di esseri umani rimane un crimine caratterizzato dall'impunità degli autori e di coloro che sfruttano le vittime. I risultati di questa relazione non indicano una riduzione del fenomeno della tratta. Inoltre, l'analisi dei dati rivela una tendenza a identificare le vittime di forme prioritarie di sfruttamento, con alcune categorie di vittime in prima linea nell'azione, mentre altre ricevono minore attenzione. Le informazioni fornite dagli Stati membri rivelano complessità persistenti e la mancanza di progressi in settori chiave. Gli Stati membri devono pertanto considerare prioritaria l'adozione di tutte le misure necessarie.

Gli Stati membri sono inoltre incoraggiati ad adottare misure incisive nonché ad attuare una strategia globale che abbracci tutti gli aspetti della catena della tratta al fine di contrastare l'impunità e favorire la riduzione della domanda, non da ultimo incriminando coloro che utilizzano consapevolmente i servizi delle vittime della tratta. Le vittime continuano ad avere un accesso limitato ai loro diritti alla protezione e al sostegno, al risarcimento e al non sanzionamento previsti dal diritto dell'UE.

Il basso numero di condanne e azioni penali, insieme al numero di vittime dell'UE, indica il persistere della necessità di continuare a rafforzare l'identificazione delle vittime, le indagini, l'azione penale, la raccolta e il miglioramento dell'annotazione e della registrazione dei dati, la cooperazione transfrontaliera e la sensibilizzazione.

La Commissione ha adottato un'ampia gamma di misure per affrontare la tratta di esseri umani, ha attuato molte delle azioni concrete della comunicazione del 2017 e continuerà a fornire assistenza in tutti i modi possibili, anche sostenendo finanziariamente lo sviluppo di misure strategiche e operative per sradicare la tratta di esseri umani.