



Bruxelles, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

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

**sull'applicazione della direttiva 2004/81/CE 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**

{SWD(2014) 318 final}

1. INTRODUZIONE

Per affrontare la tratta di esseri umani è necessario prevenire e lottare contro tale reato, nonché tutelarne e assisterne le vittime. Al fine di contribuire al raggiungimento di tali obiettivi e di rafforzare la lotta all'immigrazione illegale, il Consiglio ha adottato la direttiva 2004/81/CE, che disciplina il rilascio di un titolo di soggiorno temporaneo 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 nelle indagini e nel perseguimento giudiziario dei presunti trafficanti¹.

Nel decennio successivo all'adozione della direttiva, la politica dell'UE in materia di tratta di esseri umani ha compiuto notevoli passi avanti. La presente comunicazione fa un bilancio dei progressi realizzati e presenta un quadro aggiornato dei principali aspetti giuridici e pratici connessi all'applicazione della direttiva 2004/81/CE².

Il 5 aprile 2011 è stata adottata la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime³. A differenza della direttiva 2004/81/CE, che stabilisce norme specifiche sui titoli di soggiorno e sul trattamento di cittadini di paesi terzi che cooperino con le autorità competenti, la direttiva 2011/36/UE si applica orizzontalmente sia ai cittadini dell'UE che a quelli di paesi terzi. Quest'ultima consolida alcune disposizioni della direttiva 2004/81/CE e prevede un quadro rafforzato in materia di protezione e di assistenza per i minori. I due testi devono pertanto essere considerati congiuntamente⁴. Inoltre, nel 2012 la Commissione ha presentato la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)⁵, la cui relazione di medio termine è presentata contestualmente alla presente comunicazione.

Nella prima relazione sull'attuazione della direttiva 2004/81/CE, pubblicata nel 2010⁶, la Commissione aveva inoltre fatto riferimento ad iniziative volte a contribuire al rafforzamento dei diritti delle vittime della tratta di esseri umani, allora in corso e nel frattempo completate. Tra queste rientrano l'adozione di una direttiva in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato⁷ nel 2012 e il completamento, nel giugno del 2013, del regime europeo comune in materia di asilo, che istituisce norme comuni e rafforza la cooperazione volta a garantire un trattamento equo dei richiedenti asilo⁸.

¹ GU L 261, del 6.8.2004.

² Come la precedente relazione, la presente comunicazione si basa su uno studio condotto per la Commissione. Tutti gli Stati membri (SM) vincolati dalla direttiva hanno avuto la possibilità di riesaminare le informazioni fattuali pertinenti contenute nella presente relazione. IE, DK e UK non partecipano alla direttiva. Nella presente relazione con "SM" si intendono gli SM vincolati dalla direttiva.

³ GU L 101, del 15.4.2011.

⁴ La presente relazione non analizza le disposizioni della legislazione nazionale di attuazione della direttiva 2011/36/UE, ma pone l'accento sui casi di maggiore pertinenza sotto il profilo degli effetti della direttiva 2011/36/UE sull'applicazione della direttiva 2004/81/CE. La Commissione riferirà in merito al recepimento della direttiva 2011/36/UE nel 2015.

⁵ COM(2012) 286.

⁶ COM(2010) 493.

⁷ GU L 315, del 14.11.2012.

⁸ Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

Una delle sfide sui cui è posto l'accento nella relazione della Commissione del 2010 è la scarsa disponibilità di dati confrontabili. Da allora, sono stati pubblicati due nuovi documenti di lavoro di Eurostat sulla tratta di esseri umani⁹. Inoltre, dal 2010 la rete europea sulle migrazioni ha pubblicato otto inchieste ad hoc sulla tratta di esseri umani e uno studio incentrato sull'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani nell'ambito delle procedure internazionali per la protezione e il rimpatrio forzato¹⁰.

Gli ultimi dati disponibili indicano che nell'UE sono stati rilasciati 856 titoli di soggiorno nel 2013, 1 124 nel 2012 e 1 194 nel 2011¹¹. In base all'ultimo documento di lavoro di Eurostat sulla tratta di esseri umani, nei 23 SM che sono stati in grado di fornire dati al riguardo, le vittime accertate/presunte della tratta di esseri umani provenienti da paesi terzi sono state 2 171 nel 2012 e 2 002 nel 2011. 19 SM hanno fornito dati per il 2011 e il 2012 sul numero di vittime cui è stato concesso un periodo di riflessione, ossia 1 110 nel 2012 e 1 011 nel 2011.

2. DEFINIZIONI E CAMPO DI APPLICAZIONE

In seguito all'entrata in vigore della direttiva 2011/36/UE, la definizione di "tratta di esseri umani" pertinente ai fini dell'applicazione della direttiva 2004/81/CE è quella contenuta nell'articolo 2 della direttiva 2011/36/UE.

Tutti gli Stati membri sono tenuti ad applicare la direttiva 2004/81/CE a tutti i cittadini di paesi terzi interessati, anche se entrati illegalmente nel loro territorio.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, gli SM possono scegliere di applicare la direttiva anche a coloro che sono stati coinvolti in un'azione di traffico, ossia di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, ai sensi della direttiva 2002/90/CE. Dieci SM¹² hanno fatto ricorso a tale possibilità.

L'articolo 3, paragrafo 3, consente agli SM di includere i minorenni nel campo di applicazione della direttiva. Eccetto la SK, tutti gli SM hanno incluso i minori, sebbene in LT soltanto a determinate condizioni.

⁹ Il primo documento di lavoro di Eurostat è stato pubblicato nel 2013 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF). Il secondo è pubblicato contestualmente alla presente comunicazione.

¹⁰ Le inchieste ad hoc e lo studio menzionato, pubblicato nel 2013, sono consultabili all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm.

¹¹ Fonte: Banca dati Eurostat (migr_resoth); ultimo aggiornamento: 26 settembre 2014. Non sono ancora disponibili dati relativi ad AT.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, IT, LU, MT, PT, RO e SE. In BE, sono inclusi solo coloro che sono stati coinvolti in "forme gravi di traffico", come stabilito dalla normativa nazionale, mentre in EL il traffico dev'essere svolto da un'organizzazione criminale.

3. IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME E OFFERTA DI INFORMAZIONI

L'identificazione rapida delle vittime è essenziale per un'applicazione efficace della direttiva, poiché permette che le vittime siano prontamente informate circa i loro diritti e possano iniziare un periodo di ristabilimento e di riflessione prima di decidere se cooperare con le autorità.

Conformemente all'articolo 5, le informazioni necessarie sulle possibilità offerte dalla direttiva devono essere comunicate alla vittima, "[q]uando le autorità competenti degli Stati membri ritengono che un cittadino di un paese terzo possa rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva". L'obbligo di fornire informazioni è ora sancito anche dall'articolo 11, paragrafo 6, della direttiva 2011/36/UE, che fa esplicito riferimento alla direttiva 2004/81/CE.

Anche l'interpretazione relativa al momento in cui le autorità sono tenute a fornire informazioni è più chiara, grazie all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2011/36/UE, secondo cui gli SM forniscono alle vittime assistenza e sostegno "non appena le autorità competenti abbiano un ragionevole motivo di ritenere" che una persona possa essere una vittima.

Dieci SM hanno precisato nella legislazione i termini per la comunicazione delle informazioni¹³. Nella legislazione di alcuni SM¹⁴ non è chiaro se le informazioni siano fornite anche alle presunte vittime o soltanto in seguito all'identificazione ufficiale, o all'inizio dei procedimenti penali. In alcuni SM¹⁵, le normative prevedono condizioni aggiuntive, come ad esempio la comunicazione da parte della vittima di informazioni utili sul presunto reato, oppure fanno riferimento al fatto di fornire informazioni a cittadini di paesi terzi "che cooperano con le autorità", il che può sollevare preoccupazioni sulla corretta attuazione della direttiva.

In RO, la legislazione non precisa quali autorità debbano fornire le informazioni, né il contenuto o il formato che dette informazioni devono avere. In AT, le informazioni sembrano essere garantite nella pratica, benché l'articolo 5 non sia stato recepito espressamente nella legislazione nazionale, ma soltanto mediante norme generali di diritto amministrativo. In HR e PL, la normativa non prevede una disposizione specifica che precisi che le informazioni devono riguardare tutte le possibilità offerte dalla direttiva.

Il numero relativamente esiguo di titoli di soggiorno conferma la necessità di migliorare ulteriormente l'identificazione delle vittime della tratta, come riconosciuto nella strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani. Ad oggi, sono almeno 15 gli SM in cui sono stati istituiti meccanismi nazionali o regionali di orientamento per le vittime¹⁶. Inoltre, a norma dell'articolo 11 della direttiva 2011/36/UE, gli SM "adottano le misure necessarie per predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime"¹⁷.

¹³ BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.

¹⁴ Per es. AT, EL, RO, SI.

¹⁵ CZ, LV, MT.

¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.

¹⁷ Nel settembre 2013 la Commissione ha adottato gli orientamenti per l'identificazione delle vittime della tratta di essere umani, volti a fornire ausilio pratico ai servizi consolari e alle guardia di frontiera. Cfr. http://ec.europa.eu/anti%0Dtrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims.

Solo pochi SM hanno specificato nella legislazione il formato delle informazioni¹⁸. Nella pratica, la maggior parte dei paesi comunica le informazioni sia oralmente che per iscritto¹⁹. Alcuni SM²⁰ hanno previsto per legge che le informazioni siano fornite in una lingua che l'interessato possa capire. Tra le pratiche più diffuse rientrano opuscoli stampati²¹, siti Internet²² e numeri telefonici dedicati²³.

Infine, in alcuni SM la stessa autorità cui compete l'identificazione formale è responsabile anche della comunicazione delle informazioni²⁴, senza che ciò escluda il coinvolgimento di altre autorità. In molti casi, le informazioni vengono fornite altresì da organizzazioni della società civile²⁵.

4. PERIODO DI RIFLESSIONE

Affinché possano ristabilirsi e prendere una decisione con cognizione di causa, alle vittime deve essere concesso un periodo di riflessione, durante il quale (e nell'attesa di una decisione dell'autorità competente) beneficino di misure di assistenza e sono protette dall'esecuzione di una decisione di allontanamento.

Tutti gli SM, ad eccezione di AT e IT, hanno recepito nel diritto nazionale l'articolo 6. Per questi due SM, comunque, il periodo viene in pratica solitamente concesso o sostituito dalla possibilità di ottenere nell'immediato un titolo di soggiorno, indipendentemente dalla cooperazione con le autorità²⁶. La maggior parte degli SM vieta esplicitamente l'esecuzione di una decisione di allontanamento²⁷.

Per la sua stessa natura e gli obiettivi cui è finalizzato, il periodo di riflessione non può dipendere dall'intenzione della vittima di cooperare. Tale disposizione è rafforzata ulteriormente dal considerando 18 della direttiva 2011/36/UE, in base al quale l'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti *incondizionatamente* almeno durante il periodo di riflessione, anche alle vittime che non soggiornano legalmente nell'UE. Soltanto al termine del processo di identificazione o alla scadenza del periodo di riflessione, gli SM non sono più obbligati a fornire sostegno a una vittima che "non è ritenuta ammissibile al titolo di soggiorno o non abbia altrimenti residenza legale nello Stato membro interessato, o se la vittima ha lasciato il territorio di detto Stato membro".

La direttiva non precisa né il momento di inizio (non appena la vittima è stata scoperta o quando è ufficialmente identificata), né la durata del periodo di riflessione²⁸, ma impone agli

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

¹⁹ AT, MT, PT, SK e SI le forniscono oralmente.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

²¹ Per es. BE, CZ, SK, ES, SE.

²² Per es. FI.

²³ Per es. PL, HU, EL, PT, MT.

²⁴ AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.

²⁵ In almeno 16 MS (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) vi sono accordi con ONG e associazioni che riguardano altresì la comunicazione di informazioni. Nella maggior parte degli SM le ONG partecipano al processo di identificazione in diversi modi.

²⁶ In AT, il ministero federale degli Interni ha introdotto un periodo di riflessione di 30 giorni, ma soltanto mediante decreto interno.

²⁷ Non è così in BG. In alcuni SM, la tutela dall'allontanamento delle vittime in attesa della decisione dell'autorità sul titolo di soggiorno può essere problematica.

²⁸ Si noti che l'articolo 13, paragrafo 1, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (CETS 197), entrata in vigore il 1° febbraio 2008, prescrive una durata di almeno 30 giorni per il

SM di stabilirli nel diritto nazionale. In pratica, circa la metà degli SM garantisce ufficialmente il periodo di riflessione solo in seguito all'identificazione formale²⁹. Tredici SM prevedono almeno 30 giorni³⁰, in alcuni casi prorogabili per le categorie vulnerabili o in considerazione delle condizioni personali della vittima, mentre altri predispongono direttamente periodi più lunghi, di 45³¹, 60³² o 90 giorni³³. Vi sono notevoli differenze in termini di durata massima, che può andare da un mese senza proroghe anticipate³⁴ a diversi mesi³⁵ o può essere prorogata caso per caso³⁶, nonché per quanto concerne il tipo di status di soggiorno garantito³⁷.

Infine, gli SM possono decidere di porre fine al periodo di riflessione se l'interessato ha attivamente, volontariamente e di propria iniziativa ristabilito un legame con gli autori dei reati oppure per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale (articolo 6, paragrafo 4). La maggior parte degli SM ha recepito questa disposizione³⁸. In alcuni casi³⁹, i motivi per l'interruzione eccedono i criteri previsti dalla direttiva e possono essere troppo ampi.

5. TRATTAMENTO CONCESSO PRIMA DEL RILASCIO DEL TITOLO DI SOGGIORNO

L'articolo 7 riguarda il trattamento delle vittime durante il periodo di riflessione e in attesa della decisione dell'autorità competente. Una lettura congiunta di questa disposizione e della direttiva 2011/36/UE permette di precisarne il contenuto.

In primo luogo, la direttiva 2011/36/UE sottolinea che l'assistenza e il sostegno devono essere forniti incondizionatamente a tutte le vittime durante il periodo di riflessione, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno. Tuttavia, una volta completato il processo di identificazione o scaduto il periodo di riflessione, la direttiva 2011/36/UE si applica "fatte salve la direttiva 2004/81/CE o norme nazionali analoghe" (articolo 11, paragrafo 3). Pertanto, se la vittima non è ritenuta ammissibile al titolo di soggiorno o non ha altrimenti ottenuto il soggiorno legale nello SM interessato, o se la vittima ha lasciato il territorio di detto SM, quest'ultimo non è obbligato a continuare a fornirle assistenza e sostegno sulla base della direttiva 2011/36/UE (considerando 18).

periodo di riflessione. A oggi, tutti gli SM, eccetto tre (CZ, HU ed EE), hanno ratificato la Convenzione. L'EE l'ha firmata, ma non ratificata.

²⁹ BG, CZ, FI, DE, EL, ES, HR, HU, LV, LU, PL, PT, RO, SK, SE.

³⁰ BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE.

³¹ BE.

³² HR, MT.

³³ LU, NL, PL, RO, SI, SK e DE (tre mesi).

³⁴ Per es. CZ, FR, HU, LV.

³⁵ Ad esempio, una durata standard di tre mesi, più una proroga di due mesi in EL, principalmente per i minori.

³⁶ Per es. AT, CY, SE.

³⁷ In alcuni SM sono garantite ai minori condizioni più favorevoli per la durata o la proroga del periodo di riflessione o per lo status garantito nel corso di tale periodo. Cfr. sezione 8.

³⁸ BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK.

³⁹ Per es. FI, NL, SI,

In secondo luogo, per quanto concerne il contenuto del sostegno, dell'assistenza e della protezione forniti alle vittime, gli articoli da 11 a 16 della direttiva 2011/36/UE rafforzano le disposizioni della direttiva 2004/81/CE.

5.1 Livello di vita in grado di permettere la sussistenza

Prima del rilascio di un titolo di soggiorno, gli SM devono assicurare alle vittime prive delle risorse sufficienti un livello di vita in grado di permettere loro la sussistenza, nonché l'accesso a cure mediche urgenti, e tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, offrendo, se del caso, un'assistenza psicologica.

L'accoglienza sembra essere garantita, nella pratica, nella maggior parte degli SM, prevalentemente in strutture specifiche⁴⁰. Tuttavia, in HU non è chiaro se l'obbligo per le vittime di presentare un certificato, rilasciato dalle autorità nazionali su presentazione di una domanda, implichi già un determinato grado di cooperazione prima che possano essere garantiti assistenza e alloggio; in BG e RO la permanenza nei centri di accoglienza è limitata a 10 giorni, un periodo più breve di quello di riflessione, e può essere prorogata su richiesta delle vittime o delle autorità giudiziarie.

Sembra che tutti gli SM forniscano cure mediche, che spesso vanno al di là di quelle urgenti⁴¹ di cui all'articolo 7, paragrafo 1. Inoltre, la maggior parte degli SM sembra tenere solitamente conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, e prevede altresì, se del caso, un'assistenza psicologica e servizi di consulenza, sebbene diversi SM⁴² non abbiano recepito esplicitamente tale requisito nella legislazione nazionale.

La maggior parte degli SM prevede una forma di sostegno finanziario per tutte le vittime o le più vulnerabili⁴³.

5.2 Esigenze in termini di sicurezza e protezione

Una valutazione appropriata dei rischi e delle esigenze è essenziale per garantire la sicurezza delle vittime e una cooperazione efficace con le autorità (articolo 7, paragrafo 2). La maggior parte degli SM ha introdotto normative, protocolli o orientamenti specifici in materia di esigenze di sicurezza e di protezione⁴⁴ e/o effettua valutazioni pratiche dei rischi e delle esigenze⁴⁵.

L'obbligo di realizzare una valutazione individuale delle circostanze e dei rischi personali della vittima, previsto dalla direttiva 2011/36/UE (articolo 12, paragrafi 3 e 4), rafforza ulteriormente la protezione delle vittime.

⁴⁰ AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK.

⁴¹ AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SK.

⁴² BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI.

⁴³ Per es. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. In IT non è previsto dalla legge, ma può essere garantito nella pratica. In PL le vittime possono presentare domanda di prestazioni sociali dopo essere state formalmente identificate e avere ottenuto il permesso di soggiorno nel territorio per un periodo di riflessione.

⁴⁴ AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK.

⁴⁵ AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE hanno già realizzato o intendono realizzare valutazioni dei rischi. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL, e SK hanno già realizzato o intendono realizzare valutazioni delle esigenze.

5.3 Servizi di traduzione, interpretazione e assistenza giuridica gratuita

A norma dell'articolo 7, paragrafo 3, gli SM assicurano servizi di traduzione e di interpretazione al cittadino di paese terzo in questione, ma soltanto se necessario. In CZ non è chiaro se l'interpretazione sia garantita gratuitamente e se sia prevista anche prima dei procedimenti penali. In BG l'interpretazione e la traduzione sono garantite per legge soltanto nel corso dei procedimenti penali.

Nel complesso, la maggior parte degli SM prevede servizi di traduzione o interpretazione, ma l'attuazione pratica presenta notevoli differenze e l'accesso delle vittime a detti servizi, in particolare al di fuori dei procedimenti penali, può essere difficile.

La disposizione facoltativa relativa all'assistenza legale gratuita di cui all'articolo 7, paragrafo 4, è stata recepita nella maggioranza degli SM⁴⁶. L'articolo 12 della direttiva 2011/36/UE rafforza tale disposizione rendendo gratuita la consulenza legale e, qualora sia necessario, l'assistenza legale, se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti.

6. TITOLO DI SOGGIORNO: RILASCIO, NON RINNOVO E RITIRO

Per il rilascio di un titolo di soggiorno gli SM devono valutare congiuntamente l'opportunità presentata dalla proroga del soggiorno del cittadino del paese terzo sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario, nonché l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato e la rottura di ogni legame con i presunti autori dei reati. L'applicazione di tali condizioni non pregiudica i motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale⁴⁷.

In alcuni SM⁴⁸ il titolo di soggiorno può essere rilasciato alla vittima soltanto in seguito all'avvio del procedimento giudiziario nei confronti del presunto autore del reato. Anche la cooperazione con le autorità è oggetto di differenti interpretazioni, che vanno dall'obbligo di fornire informazioni alla presentazione di denunce formali o alla deposizione in tribunale. Tuttavia, l'articolo 12 della direttiva 2011/36/UE ha rafforzato ulteriormente la protezione delle vittime, istituendo misure esplicite per le persone coinvolte nelle indagini e nei procedimenti penali, oltre alle garanzie offerte dalla direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime di reato.

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE e SI hanno recepito espressamente tale articolo, sia per il periodo precedente che per quello successivo al rilascio del titolo di soggiorno. In altri casi sono state previste disposizioni giuridiche specifiche per la consulenza legale nel periodo successivo al rilascio del titolo di soggiorno, ma non per quello precedente (HU), anche se in concreto può essere fornita (EE). A CY e in LT l'assistenza legale gratuita è fornita dopo il riconoscimento ufficiale della vittima in quanto tale.

⁴⁷ AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE prevedono espressamente la possibilità di rifiutare tali motivi. In altri SM tale principio si applica in generale in materia di titoli di soggiorno.

⁴⁸ AT, CY, EE, FR, SK. Non è chiaro se in HU la situazione sia analoga.

Alcuni SM non subordinano il rilascio dei titoli di soggiorno alla cooperazione⁴⁹ o consentono eccezioni a tale requisito in base alle circostanze personali della vittima⁵⁰. Al contrario, altri paesi⁵¹ hanno introdotto condizioni aggiuntive rispetto a quelle previste dalla direttiva per il rilascio di un titolo di soggiorno, ad esempio un attestato di alloggio o il pagamento di una quota. L'introduzione di disposizioni aggiuntive che conferiscono un ampio potere discrezionale alle autorità, in particolare laddove non siano previste eccezioni, può impedire senza giuste motivazioni l'accesso al titolo di soggiorno e sollevare pertanto preoccupazioni circa la corretta attuazione della direttiva.

La direttiva stabilisce una validità minima di sei mesi per il titolo. Nella legislazione di BG, EE, HR, HU, NL⁵² tale obbligo non è soddisfatto. Tre SM⁵³ garantiscono direttamente per legge un titolo di soggiorno della durata di un anno, mentre altri⁵⁴ ne stabiliscono la validità caso per caso, in base alla durata del procedimento o a circostanze specifiche.

A norma dell'articolo 8, gli SM sono tenuti a rinnovare il titolo di soggiorno se continuano ad essere soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2 dello stesso articolo. Tuttavia, tale possibilità di rinnovo non è stabilita con chiarezza nella legislazione in PL e pare essere facoltativa in LT. In alcuni SM il titolo di soggiorno può portare, a determinate condizioni, al rilascio di un titolo di soggiorno permanente⁵⁵.

Infine, ai sensi dell'articolo 14, il titolo di soggiorno è soggetto a ritiro in qualsiasi momento se non sono più soddisfatte le condizioni del rilascio. Una minoranza di SM⁵⁶ ha adottato motivazioni più estese per il ritiro, connesse ad esempio alla sanità pubblica, che sono spesso applicabili a tutti i titoli di soggiorno. In alcuni casi, tali motivazioni potrebbero eccedere la portata della direttiva.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT, PT. In FI tali titoli sono rilasciati su base continuativa e conferiscono pieno diritto al ricongiungimento familiare. In HR la vittima deve esprimere il suo consenso a partecipare a un programma di assistenza e protezione.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL e SE. BE ed EL garantiscono ai minori permessi senza condizioni. In HU, permessi di questo tipo sono rilasciati, nell'ambito della procedura di asilo, agli apolidi e in SE agli stranieri (incluse le vittime di tratta) che rischiano di subire traumi o di essere rifiutati dalla società se rimpatriati nel rispettivo paese di origine. La FR garantisce titoli di soggiorno temporanei alle vittime "per motivi relativi alla vita privata o familiare" soltanto in alcuni casi, a discrezione dell'autorità prefettizia. In altri paesi, come la DE, le norme generali sulle condizioni di soggiorno permettono il rilascio del titolo per motivi umanitari, ivi compreso, a specifiche condizioni, alle vittime della tratta. È opportuno tenere presente che, in base alla Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197, ogni parte deve rilasciare alle vittime titoli di soggiorno, in una delle due circostanze seguenti o in entrambe: a) l'autorità competente ritiene necessario il soggiorno per la situazione personale; b) l'autorità competente ritiene il soggiorno necessario ai fini della cooperazione con le autorità competenti nelle indagini o nei procedimenti penali" (articolo 14, paragrafo 1). Cfr. nota n. 28.

⁵¹ Per es. BG, CZ. Alcuni paesi richiedono un documento di identità per il rilascio del titolo di soggiorno, ma prevedono eccezioni (ad es., BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

⁵² In HU il titolo di soggiorno è valido *sino* a sei mesi e in NL sino a un anno.

⁵³ AT, EL, PT. Nella pratica, la validità è solitamente di un anno anche in NL e in FR, dove una circolare ha prorogato di sei mesi la validità semestrale prevista per legge.

⁵⁴ Per es. CY, DE, NL.

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Le vittime possono richiedere un titolo di soggiorno di durata illimitata dopo un anno (PL), tre anni (AT) e quattro anni (FI) di permanenza. In BE le vittime possono presentare la domanda per un titolo di soggiorno permanente, se il processo si è concluso con una condanna o su decisione dell'autorità giudiziaria competente. La situazione è analoga in NL, dove inoltre è possibile chiedere un titolo di soggiorno permanente qualora il caso giudiziario duri più di tre anni, qualora il rimpatrio al paese di origine comporti rischi per la vittima o per questioni connesse all'unità familiare, ecc. In CZ, il titolo di soggiorno permanente può essere richiesto alla fine del processo.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

7. TRATTAMENTO CONCESSO DOPO IL RILASCIO DEL TITOLO DI SOGGIORNO

A norma dell'articolo 9, dopo il rilascio del titolo di soggiorno, alle vittime che non dispongono di risorse sufficienti deve essere perlomeno concesso lo stesso trattamento previsto all'articolo 7.

Inoltre, per la durata del titolo di soggiorno, le vittime hanno accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione, secondo le norme previste dalla normativa nazionale (articolo 11).

L'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione sembra essere garantito nella stragrande maggioranza degli SM, anche se in alcuni casi l'accesso al mercato del lavoro può risultare problematico⁵⁷.

L'articolo 12 garantisce l'accesso delle vittime a programmi aventi come prospettiva la ripresa di una vita sociale normale, compresi, eventualmente, corsi intesi a migliorare la loro capacità professionale. Negli SM che hanno messo in atto programmi mirati per le vittime⁵⁸, i partecipanti ne hanno dato in generale un giudizio positivo. In HR, la partecipazione ai programmi di assistenza e di protezione per le vittime della tratta è un prerequisito per il rilascio e il rinnovo del permesso.

8. MINORI

Gli SM che applicano la direttiva ai minori devono prendere in debita considerazione il loro interesse superiore, garantire che le procedure siano appropriate e accordare loro l'accesso al sistema scolastico alle medesime condizioni dei propri cittadini, eventualmente limitandolo al sistema scolastico pubblico (articolo 10). Tutti gli SM garantiscono l'accesso all'istruzione.

Alcuni SM hanno adottato disposizioni specifiche sul principio dell'interesse superiore del minore⁵⁹, mentre altri hanno ritenuto che il principio fosse già applicato nella legislazione nazionale, fra l'altro in virtù della ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, e che non fossero pertanto necessarie altre misure legislative. Tuttavia, in quest'ultimo caso, potrebbe non risultare sufficientemente chiara la portata di applicazione della convenzione per quanto concerne le disposizioni specifiche della direttiva⁶⁰. Ad ogni modo, tutti gli SM sono vincolati dal rispetto del principio dell'interesse superiore del minore nell'attuare la normativa dell'UE⁶¹.

⁵⁷ Ad esempio, a MT l'accesso a mercato del lavoro sembra essere formalmente subordinato a un'autorizzazione previa da parte dell'autorità competente. In SK è garantito, ma a condizioni diverse rispetto a quelle previste per i cittadini del paese e in LU soltanto per le attività lavorative subordinate.

⁵⁸ Per es. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL e SK.

⁵⁹ BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.

⁶⁰ Cfr. altresì la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, osservazione generale n. 5 (2003).

⁶¹ Articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'articolo 10, lettera c), è incentrato sui minori non accompagnati e impone agli SM di assicurarne la rappresentanza legale in base al rispettivo ordinamento giuridico, nonché di stabilirne l'identità e la nazionalità e accertare che effettivamente non sia accompagnato. Gli SM sono altresì tenuti a rintracciarne al più presto la famiglia. Non tutti gli SM hanno introdotto espressamente tali disposizioni nel diritto nazionale⁶². Nel settembre del 2012, la Commissione ha adottato una relazione di medio termine sull'attuazione del piano di azione sui minori non accompagnati (2012-2014)⁶³, che appoggia il principio della prevalenza dell'interesse superiore del minore rispetto allo status di migrante, e che è stata accolta con favore dal Parlamento europeo in una risoluzione del settembre 2013⁶⁴.

Tra le preoccupazioni sollevate in merito all'applicazione pratica dell'articolo 10 rientrano la corretta identificazione, la messa in atto di procedure appropriate per tenere conto dell'interesse superiore del minore, specie se non accompagnato, nonché dei minori che fuggono dalle strutture di assistenza. D'altro canto, sono state messe in atto buone pratiche in materia di procedure specifiche di tutela dei minori coinvolti in procedimenti penali (ad esempio, FI e IT).

Alcuni SM applicano ai minori condizioni più favorevoli, come ad esempio, periodi di riflessione più lunghi⁶⁵, titoli di soggiorno non soggetti a condizioni⁶⁶ o strutture di accoglienza specifiche⁶⁷.

Infine, gli articoli da 13 a 16 della direttiva 2011/36/UE riguardano specificatamente le vittime minorenni e disciplinano l'assistenza, il sostegno e la protezione da fornire loro. L'attuazione di detti articoli avrà ripercussioni positive sulla situazione dei minori cittadini di paesi terzi e sul modo in cui viene applicata loro la direttiva 2004/81/CE.

9. CONCLUSIONI

Nonostante i progressi realizzati negli ultimi anni, è necessario migliorare ulteriormente la disponibilità di dati relativi all'applicazione della direttiva. Tuttavia, in base ai dati disponibili, è già possibile constatare che la possibilità di rilasciare titoli di soggiorno a cittadini di paesi terzi in cambio della cooperazione con le autorità è sottoutilizzata. Un titolo di soggiorno temporaneo, valido per la sola durata delle indagini o dei procedimenti penali, può non essere un incentivo sufficientemente determinante per le persone vulnerabili, che necessitano di tempo per ristabilirsi dalle esperienze traumatiche prima di decidere se impegnarsi in una cooperazione formale con le forze di polizia e le autorità giudiziarie. Alcuni SM rilasciano già titoli di soggiorno non soggetti a condizioni a tutte le vittime o ad alcune di esse, a seconda

⁶² In BG, FR, LU e MT, la normativa non fa esplicito riferimento alla necessità di stabilire l'identità, la nazionalità, lo status di minore non accompagnato e/o di rintracciare al più presto la famiglia. In FI e PL la legislazione si riferisce in alcuni casi soltanto ai minori non accompagnati che richiedono protezione internazionale, mentre in BG la rappresentanza legale non è dimostrata chiaramente.

⁶³ COM(2010) 213.

⁶⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//EN>.

⁶⁵ BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, PL, PT, SE.

⁶⁶ Ad esempio, BE, EL. In PL, un minore che abbia meno di 15 anni può essere esentato dall'obbligo di cooperare. In FR, i minori non sono soggetti a procedure di rimpatrio (sono previste procedure specifiche per i minori di età superiore ai 16 anni e che abbiano accesso al mercato del lavoro). Cfr. altresì la nota n. 50 per gli SM che prevedono in generale titoli di soggiorno non subordinati a condizioni.

⁶⁷ Per es. BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

delle condizioni personali o della vulnerabilità. Tuttavia, nella maggior parte dei casi ciò avviene solo eccezionalmente nell'ambito di regimi in cui il rilascio dei titoli di soggiorno è subordinato alla cooperazione e in cui, di conseguenza, le vittime non sanno se riceveranno o meno il titolo di soggiorno. Inoltre, non è chiaro con quale frequenza vengano effettivamente rilasciati i titoli e su quali basi sia condotta la valutazione della vulnerabilità e delle condizioni personali. Criteri meno rigorosi per la condizionalità relativa alla cooperazione e altre condizioni più vantaggiose, come dissociare la validità del titolo di soggiorno dalla durata del procedimento o accrescere la durata minima, potrebbero altresì contribuire al recupero delle vittime e favorire in tal modo la loro cooperazione.

Diverse disposizioni della direttiva 2004/81/CE sono strettamente connesse alla direttiva 2011/36/UE e verranno rafforzate dalla sua applicazione, come pure dall'attuazione della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani. L'introduzione di questi strumenti comporta o comporterà alcune modifiche delle normative nazionali. Pertanto, la Commissione potrà valutare pienamente la necessità e il valore aggiunto di un'eventuale pubblicazione di orientamenti o di una modifica della direttiva 2004/81/CE soltanto dopo l'analisi del recepimento della direttiva 2011/36/UE, prevista per il 2015. La Commissione esaminerà i modi per consolidare la legislazione dell'UE relativa alla tratta di esseri umani, in particolare per quanto riguarda il rilascio di titoli di soggiorno ai cittadini di paesi terzi che ne sono vittime.

Nel frattempo, la Commissione intende avviare scambi bilaterali con gli SM, volti a realizzare una piena e corretta attuazione della direttiva 2004/81/CE. Tale processo contribuirà altresì ad attuare le azioni individuate dalla Task Force "Mediterraneo", istituita nell'ottobre 2013 al fine di impedire le morti di migranti in mare, anche intensificando la lotta contro il traffico e la tratta degli immigrati.

Oltre alle azioni legislative, incidono notevolmente sull'efficacia dell'applicazione della direttiva anche le misure pratiche, come ad esempio il rafforzamento dei processi di identificazione, la realizzazione di valutazioni dei rischi individuali per tutte le vittime prima e durante la cooperazione o il miglioramento delle procedure per far sì che siano accordati a tempo debito periodi di riflessione e titoli di soggiorno. Nell'ambito delle strutture esistenti, la Commissione può agevolare un ulteriore scambio di informazioni e buone pratiche e coinvolgere gli SM, la società civile, le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali, al fine di affrontare più efficacemente la tratta di esseri umani.