

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.10.2010
COM(2010) 493 definitivo

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

**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**

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Monitoraggio e stato di recepimento.....	4
3.	Disposizioni generali.....	4
3.1.	Definizioni (articolo 2).....	4
3.2.	Campo di applicazione (articolo 3)	5
4.	Disposizioni specifiche	5
4.1.	Informazione del cittadino di un paese terzo interessato (articolo 5)	5
4.2.	Periodo di riflessione (articolo 6, paragrafo 1)	5
4.3.	Tutela dall'esecuzione di misure di allontanamento (articolo 6, paragrafo 2)	6
4.4.	Interruzione del periodo di riflessione (articolo 6, paragrafo 4)	6
4.5.	Rilascio del titolo di soggiorno (articolo 8)	6
4.6.	Periodo di validità e rinnovo del titolo di soggiorno (articolo 8, paragrafo 3)	7
4.7.	Trattamento delle vittime (articoli 7 e 9)	7
4.7.1.	Livello di vita in grado di permettere la sussistenza	7
4.7.2.	Considerazione delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili (articolo 7, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafi 1 e 2).....	8
4.7.3.	Esigenze di sicurezza e di protezione (articolo 7, paragrafo 2, e articolo 9, paragrafo 1)	8
4.7.4.	Assistenza linguistica (articolo 7, paragrafo 3, e articolo 9, paragrafo 1)	8
4.7.5.	Assistenza legale gratuita (articolo 7, paragrafo 4, e articolo 9, paragrafo 1)	8
4.7.6.	Cure mediche (articolo 7, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafo 2).....	9
4.8.	Minori (articolo 10).....	9
4.8.1.	Interesse superiore del minore (articolo 10, lettera a))	9
4.8.2.	Accesso dei minori al sistema scolastico (articolo 10, lettera b))	9
4.8.3.	Rappresentanza legale e azioni per rintracciare la famiglia (articolo 10, lettera c))....	9
4.9.	Lavoro, formazione professionale e istruzione (articolo 11)	9
4.10.	Programmi o regimi (articolo 12)	10
4.11.	Non rinnovo del titolo di soggiorno (articolo 13)	10
4.12.	Ritiro (articolo 14).....	10
5.	Dati statistici.....	11

6.	Conclusioni	11
7.	Sviluppi futuri	12
.		

1. INTRODUZIONE

Il 29 aprile 2004 il Consiglio ha adottato la 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 (di seguito "la direttiva"), che si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione di DK, IE e UK¹.

La presente relazione è stata preparata in conformità dell'articolo 16 della direttiva, secondo cui la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'applicazione della direttiva negli Stati membri e propone le necessarie modifiche.

La relazione è basata su uno studio relativo all'attuazione della direttiva². Gli Stati membri hanno avuto la possibilità di rivedere e aggiornare le informazioni fattuali.

2. MONITORAGGIO E STATO DI RECEPIMENTO

Gli Stati membri erano tenuti a completare il recepimento entro il 6 agosto 2006³. La Commissione ha fornito assistenza durante tutto il processo organizzando riunioni con esperti nazionali. In seguito alla scadenza del termine, sono scattati i procedimenti d'infrazione nei confronti di 14 Stati membri. Successivamente, in conformità dell'articolo 226 del trattato, la Commissione ha inviato otto pareri motivati. Contro due Stati membri sono stati proposti ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia europea: in un caso il ricorso è stato ritirato, nell'altro è stata pronunciata una sentenza⁴.

Tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva hanno comunicato le relative disposizioni di attuazione.

3. DISPOSIZIONI GENERALI

3.1. Definizioni (articolo 2)

Ai fini della direttiva, la tratta di esseri umani abbraccia casi quali quelli di cui agli articoli 1, 2 e 3 della decisione quadro 2002/629/GAI. Ciò significa che pur non dovendo la definizione fornita dal diritto nazionale essere identica, qualsiasi definizione che se ne discosti sostanzialmente o che sia più restrittiva rischia di avere un impatto negativo sul recepimento della direttiva 2004/81/CE. Sotto questo profilo la Commissione ha già individuato un certo numero di lacune nella relazione sull'attuazione della richiamata decisione quadro e nel documento dei servizi di lavoro ad essa allegato⁵. All'epoca della sua adozione, la Commissione aveva invitato gli Stati membri interessati a porre rimedio alla situazione senza indugi.

¹ Nella presente relazione con "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva.

² Studio finanziato dalla Commissione e condotto da "Odysseus", rete accademica per gli studi giuridici in materia di immigrazione e asilo in Europa (2007).

³ RO e BG dovevano recepire la direttiva dal momento della loro adesione all'UE.

⁴ Sentenza 14 maggio 2009, causa C-266/2008, Commissione/Spagna.

⁵ COM(2006) 187 definitivo e SEC(2006) 525.

3.2. Campo di applicazione (articolo 3)

Tutti gli Stati membri applicano la direttiva ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati vittime di reati collegati alla tratta degli esseri umani, anche se sono entrati illegalmente nel loro territorio.

Oltre che alle vittime della tratta, gli Stati membri possono applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi che sono stati coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale. Nove Stati membri (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) si sono avvalsi di questa facoltà.

Un'ampia maggioranza di Stati membri applica le disposizioni di attuazione sia alle persone adulte che ai minori, mentre due Stati membri (LT, SK) le applicano solo agli adulti. In EE l'applicazione ai minori è ammessa purché avvenga nell'interesse e a vantaggio dei diritti del minore.

4. DISPOSIZIONI SPECIFICHE

4.1. Informazione del cittadino di un paese terzo interessato (articolo 5)

Quando le autorità competenti ritengono che un cittadino di un paese terzo possa rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva, esse informano questa persona delle possibilità offerte a norma della presente direttiva.

AT, ES e LT non hanno dimostrato di avere adempiuto a tale obbligo.

In RO la legislazione può risultare problematica, in quanto non precisa l'autorità cui l'obbligo è rivolto, né il contenuto e la forma che le informazioni devono rivestire.

Nonostante il recepimento formale, alcuni indicatori mostrano che vi sono Stati membri (EE, EL, NL, PL) in cui, in qualche occasione, sono sorte difficoltà pratiche, in particolare laddove le vittime non sono state identificate in maniera soddisfacente. In alcuni casi la situazione si è tradotta nel trattenimento della presunta vittima in quanto straniero in posizione irregolare, senza che fosse presa in considerazione la possibilità di concedere un periodo di riflessione (NL).

4.2. Periodo di riflessione (articolo 6, paragrafo 1)

Tutti gli Stati membri concedono un periodo di riflessione alle persone che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Quest'ultima non dispone la durata di tale periodo, ma prevede che sia la legge nazionale a stabilirla.

A questo proposito gli Stati membri hanno adottato soluzioni diverse. Alcuni (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) prevedono una durata fissa unica (di minimo 30 giorni). Altri stabiliscono solo la durata minima del periodo di riflessione e altri ancora (EE, FI, DE) fissano una soglia minima e massima (fino a 6 mesi). Alcuni Stati membri (MT, PT, RO, SI) fissano solo la durata massima (2-3 mesi).

LT non fornisce indicazioni relative alla durata del periodo di riflessione; in IT detto periodo non è specificamente disciplinato per legge, ma in pratica viene solitamente concesso.

In PL il titolo di soggiorno della durata massima di tre mesi, che può essere concesso a tutte le vittime della tratta, è considerato equivalente al periodo di riflessione. Il carattere opzionale di questa disposizione non è conforme alla direttiva, secondo la quale la concessione del periodo di riflessione è obbligatoria.

4.3. Tutela dall'esecuzione di misure di allontanamento (articolo 6, paragrafo 2)

La direttiva vieta di eseguire misure di allontanamento durante il periodo di riflessione. La grande maggioranza degli Stati membri ha rispettato tale obbligo.

Tuttavia, in BG non è previsto alcun tipo di tutela in questo senso.

4.4. Interruzione del periodo di riflessione (articolo 6, paragrafo 4)

La direttiva consente di porre fine al periodo di riflessione se l'interessato ha attivamente, volontariamente e di propria iniziativa ristabilito un legame con gli autori del reato, oppure per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale.

Meno della metà degli Stati membri (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) ha attuato questa disposizione facoltativa conformemente alle circostanze cui fa riferimento l'articolo in questione.

In NL, al periodo di riflessione si può porre fine qualora la vittima, nel corso di tale periodo, abbia indicato di non voler collaborare con le autorità competenti o abbia lasciato il paese: quanto disposto eccede i criteri stabiliti dalla direttiva.

La disposizione pertinente in ES rischia di avere una portata eccessivamente ampia, in quanto ammette che si possa porre fine al periodo di riflessione per un motivo generico, ossia ove le autorità vengano a conoscenza del fatto che la richiesta della vittima non è giustificata.

4.5. Rilascio del titolo di soggiorno (articolo 8)

Per il rilascio del titolo di soggiorno gli Stati membri dovrebbero valutare cumulativamente l'opportunità presentata dalla proroga del soggiorno dell'interessato sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario, l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato e la rottura di ogni legame con i presunti autori dei reati.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente tali criteri.

Come preconditione per il rilascio del titolo di soggiorno, in alcuni paesi (BG, LT) si prevede inoltre che la vittima produca uno o più documenti, ad esempio il passaporto o il visto d'ingresso. Ciò può ostacolare l'effettivo godimento dei diritti ai sensi della direttiva, dato che alcune vittime, in determinate circostanze, possono ritrovarsi sprovviste di qualsiasi documento che ne attesti l'identità.

In FR la legislazione prevede che la vittima presenti un reclamo ufficiale alle autorità competenti quale prerequisito per il rilascio del titolo di soggiorno. A seconda della prassi in uso, ciò rischia di eccedere le condizioni previste dalla direttiva.

Le condizioni di rilascio del titolo di soggiorno di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lasciano impregiudicati i motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale.

In alcuni Stati membri (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) è prevista la possibilità di rifiutare il rilascio del titolo di soggiorno per i suddetti motivi. In taluni casi questa disposizione è parte integrante dei principi generali cui è sotteso il rilascio dei titoli di soggiorno.

In EE il rilascio del titolo può essere negato qualora sussista la probabilità che l'interessato rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, il buon costume o i diritti e gli interessi di altre persone: ciò eccede il margine fissato dalla direttiva.

Oltre al titolo di soggiorno concesso in cambio della cooperazione con le autorità competenti, alcuni Stati membri (ad esempio AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) prevedono certe forme di titolo di soggiorno sulla base della posizione di vulnerabilità della vittima. Questa possibilità è talvolta riservata a categorie particolari di persone (ad esempio i minori).

4.6. Periodo di validità e rinnovo del titolo di soggiorno (articolo 8, paragrafo 3)

La direttiva dispone che il titolo di soggiorno è valido almeno sei mesi e viene rinnovato se continuano a essere soddisfatte le condizioni per il rilascio.

Nella maggioranza degli Stati membri il periodo di validità è di almeno sei mesi (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) o un anno (EL, ES, NL, PT).

In due Stati membri (BG, EE) il periodo minimo di validità o non è previsto o è inferiore a sei mesi.

Tutti gli Stati membri hanno disposto il rinnovo del titolo di soggiorno.

4.7. Trattamento delle vittime (articoli 7 e 9)

4.7.1. Livello di vita in grado di permettere la sussistenza

Gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire agli interessati privi delle risorse sufficienti un livello di vita in grado di permettere loro la sussistenza durante il periodo di riflessione e perlomeno lo stesso trattamento dopo il rilascio del titolo di soggiorno

A questo proposito la grande maggioranza degli Stati membri prevede una qualche forma di sostegno in denaro o in natura.

In AT il trattamento è concesso solo in seguito al rilascio del titolo di soggiorno, mentre non esistono disposizioni specifiche relative all'assistenza durante il periodo di riflessione, fatta eccezione per le vittime richiedenti asilo. Ciò non è conforme alle disposizioni della direttiva.

Inoltre, si sono riscontrate difficoltà di ordine pratico in alcuni Stati membri in cui il trattamento offerto rischia di non essere sufficiente a fornire ai beneficiari mezzi di sussistenza adeguati. Per quanto riguarda BG, non è dimostrata la creazione di centri di accoglienza per le vittime, mentre in LT queste ultime non godono di particolari diritti in tal senso, ma ricevono lo stesso trattamento riservato ai cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.

4.7.2. Considerazione delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili (articolo 7, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafi 1 e 2)

Gli Stati membri tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, compresa, se del caso e se prevista dalla legislazione nazionale, un'assistenza psicologica. Ciò riguarda sia il periodo di riflessione che il periodo successivo al rilascio del titolo di soggiorno.

Tuttavia, pochissimi Stati membri hanno dettato una disposizione generale a tal fine.

La maggior parte degli Stati membri garantisce l'accesso all'assistenza psicologica mediante disposizioni esplicite.

In BG non sono state predisposte strutture per la prestazione di tale assistenza. In EE l'accesso all'assistenza psicologica è fornito solo in presenza di circostanze gravi, e il rimborso è concesso alle vittime *post factum*, il che rende difficile l'effettivo godimento di tale diritto. In AT, LT e SK non esistono disposizioni specifiche dirette a garantire l'assistenza psicologica alle vittime.

4.7.3. Esigenze di sicurezza e di protezione (articolo 7, paragrafo 2, e articolo 9, paragrafo 1)

Soltanto alcuni Stati membri hanno introdotto disposizioni esplicite concernenti le esigenze di sicurezza e di protezione degli interessati (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Altri si affidano a misure preesistenti di protezione delle vittime (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

In AT, EE e RO non vi è traccia di disposizioni nazionali corrispondenti.

4.7.4. Assistenza linguistica (articolo 7, paragrafo 3, e articolo 9, paragrafo 1)

Un numero considerevole di Stati membri fornisce assistenza linguistica sia prima che dopo il rilascio del titolo di soggiorno (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

In PL tale assistenza è fornita da ONG autorizzate dal governo.

In alcuni casi, i vantaggi dell'interpretazione si rivelano insufficienti a causa di lacune pratiche, come ad esempio il numero di limitato di servizi (EL). AT assicura la traduzione solo dopo il rilascio del titolo di soggiorno, SI solo durante il periodo di riflessione e BG solo durante il procedimento penale. EE si limita a fornire un "servizio di traduzioni urgenti".

In LV la legislazione può sollevare problemi a causa della mancanza di diritti espliciti delle vittime della tratta dopo il rilascio del titolo di soggiorno.

4.7.5. Assistenza legale gratuita (articolo 7, paragrafo 4, e articolo 9, paragrafo 1)

La disposizione facoltativa riguardante l'assistenza legale gratuita, che contempla sia il periodo antecedente sia il periodo successivo al rilascio del titolo di soggiorno, è stata attuata da un numero considerevole di Stati membri (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

In EL sono state dettate norme riguardanti i diritti pertinenti, ma la mancanza di disposizioni operative rischia di comprometterne l'applicazione pratica.

4.7.6. Cure mediche (articolo 7, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafo 2)

Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare le cure mediche "urgenti" durante il periodo di riflessione e le "necessarie" cure mediche dopo il rilascio del titolo di soggiorno.

Tutti gli Stati membri hanno adempiuto a tale obbligo. Alcuni (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) hanno predisposto una tutela più ampia, garantendo un'assistenza medica generica – quindi non solo in caso di urgenza – sia prima che dopo il rilascio del titolo di soggiorno. In PL e PT, l'assistenza medica generica è concessa dopo il rilascio del titolo di soggiorno.

Non risultano esservi Stati membri che forniscono una gamma più ampia di servizi per i beneficiari del titolo di soggiorno, nonostante la direttiva incoraggi questa prassi precisando che il trattamento concesso dopo il rilascio del titolo di soggiorno dovrebbe essere "perlomeno" equivalente a quello garantito durante il periodo di riflessione.

4.8. Minori (articolo 10)

4.8.1. Interesse superiore del minore (articolo 10, lettera a))

Gli Stati membri che optano per l'applicazione della direttiva ai minori devono prendere in debita considerazione l'interesse superiore del minore nell'applicarne le disposizioni. Solo alcuni Stati membri hanno inserito nella propria legislazione disposizioni esplicite in tal senso (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Altri ritengono che il principio sia effettivamente in vigore in virtù della ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo o in forza di leggi generali. Tuttavia, l'applicazione concreta di questo principio può destare preoccupazioni.

Ad esempio, solo ES, FR e MT hanno introdotto una disposizione specifica che garantisce che la procedura sia adeguata all'età e alla maturità del minore.

Solo BG, EL e PT si sono avvalsi della disposizione facoltativa (articolo 10, lettera a)) che consente di prolungare la durata del periodo di riflessione per i minori.

4.8.2. Accesso dei minori al sistema scolastico (articolo 10, lettera b))

Tutti gli Stati membri accordano ai minori l'accesso al sistema scolastico.

Resta da verificare se le disposizioni in RO e EE, che subordinano tale accesso alla residenza nel paese, non sollevino problemi nella pratica.

4.8.3. Rappresentanza legale e azioni per rintracciare la famiglia (articolo 10, lettera c))

La grande maggioranza degli Stati membri si è conformata all'obbligo di assicurare ai minori non accompagnati la rappresentanza legale. Tuttavia, in EL non sono state dettate disposizioni operative disciplinanti le condizioni della rappresentanza legale.

Diversi Stati membri (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI) non hanno introdotto l'obbligo che li vincola a fare tutto il possibile per rintracciare al più presto i familiari.

4.9. Lavoro, formazione professionale e istruzione (articolo 11)

Gli Stati membri definiscono le norme secondo le quali il beneficiario del titolo di soggiorno è autorizzato ad avere accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione.

Tutti gli Stati membri ad eccezione della RO forniscono agli interessati l'accesso al mercato del lavoro. MT subordina tale accesso all'ottenimento di un permesso da parte del ministero della Giustizia e degli Affari interni, condizione che rende difficile l'esercizio di questo diritto.

Tutti gli Stati membri tranne la RO consentono alle vittime di accedere alla formazione professionale e all'istruzione.

4.10. Programmi o regimi (articolo 12)

Alle vittime è garantito l'accesso a programmi o regimi esistenti aventi come prospettiva la ripresa di una vita sociale normale; è inoltre contemplata la possibilità di prevedere programmi specifici per gli interessati.

Tutti gli Stati membri consentono alle vittime di partecipare a programmi diretti solitamente alle vittime della tratta o, più in generale, agli immigrati. Tuttavia, solo tre Stati membri (CZ, FI, LV) si sono avvalsi della facoltà di lanciare programmi mirati.

Nessuno Stato membro ha subordinato il rinnovo del titolo di soggiorno alla partecipazione a tali programmi o regimi.

4.11. Non rinnovo del titolo di soggiorno (articolo 13)

La grande maggioranza degli Stati membri non rinnova il titolo di soggiorno se non risultano più soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, o se una decisione adottata dalle autorità competenti ha posto fine al relativo procedimento

Alcuni Stati membri ((BE, CZ, FI, LU, NL) prevedono la possibilità di rilasciare alle vittime un titolo di soggiorno permanente dopo la conclusione del procedimento o una volta che la vittima abbia trascorso un determinato periodo nel paese.

4.12. Ritiro (articolo 14)

Il permesso di soggiorno è soggetto a ritiro in qualsiasi momento se non sono più soddisfatte le condizioni del rilascio, in particolare nei casi elencati all'articolo 14 (lettere da a) a e)).

I criteri per il ritiro del titolo di soggiorno variano a seconda degli Stati membri.

Alcuni (BE, DE, EL, LU, MT, RO) stabiliscono condizioni basate su quelle previste dall'articolo 14. Altri (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) hanno introdotto criteri più restrittivi per il ritiro.

In SE e LT, il titolo di soggiorno può essere ritirato se l'interessato figura nell'elenco delle persone cui è vietato l'ingresso in detti paesi. Il titolo di soggiorno può essere ritirato per altri motivi, tra cui la salute pubblica (LT), l'uso improprio del titolo da parte del beneficiario (PL), il rilascio di informazioni false o fittizie sull'identità (FI e SI), la comunicazione di informazioni errate o l'omissione di circostanze rilevanti per l'ottenimento del titolo (SE). I motivi summenzionati risultano eccedere la portata dell'articolo 14.

5. DATI STATISTICI

Solo un numero ristretto di Stati membri è stato in grado di fornire informazioni sul numero di titoli di soggiorno concessi in seguito all'attuazione della direttiva, e pochissimi hanno comunicato alla Commissione il numero dei periodi di riflessione.

I dati disponibili⁶ relativamente ai titoli di soggiorno per le vittime della tratta dimostrano che l'impatto della direttiva varia in maniera considerevole. In alcuni Stati membri il numero di titoli è stato significativo (BE, IT, NL, FR, DE), oltrepassando a volte i 100 all'anno. In altri, le cifre erano notevolmente inferiori, nella maggior parte dei casi tra 1 e 20 all'anno (CZ, FI, HU, PL, SE). In altri Stati membri non sono stati concessi titoli di soggiorno su questa base oppure non sono state fornite informazioni in proposito (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Occorre tenere presente che le informazioni disponibili non sempre sono totalmente paragonabili, in quanto alcuni Stati membri concedono titoli di soggiorno per motivi umanitari il cui rilascio non è riservato alle vittime della tratta o non dipende dal fatto che queste collaborino con le autorità competenti.

Al fine di ottenere dati statistici più completi e affidabili sull'applicazione della direttiva, la Commissione esaminerà le opzioni tecniche per la raccolta dei dati sui titoli di soggiorno concessi ai sensi delle norme di attuazione della direttiva nell'ambito delle attuali operazioni di raccolta dei dati organizzate ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 862/2007.

6. CONCLUSIONI

Sebbene i dati disponibili non consentano di per sé di realizzare una valutazione completa dell'efficacia della direttiva, l'impatto di quest'ultima risulta insufficiente alla luce dei dati generali relativi alle vittime della tratta nell'UE. Mentre le vittime individuate in alcuni Stati membri ammontano a numerose centinaia o addirittura a duemila l'anno⁷, il numero dei titoli di soggiorno rilasciati ai sensi della direttiva raramente supera i venti l'anno.

Anche se una parte delle vittime non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva (ad esempio perché non sono cittadini di paesi terzi), la differenza tra le vittime individuate e quelle che hanno fatto uso dei titoli di soggiorno specifici è considerevole. Ciò può essere indice del fatto che la direttiva non ha dispiegato tutto il suo potenziale per smantellare le reti di trafficanti, tutelando i diritti delle vittime.

Sebbene non siano sempre manifestamente gravi, le lacune evidenziate nella presente relazione rischiano di ostacolare in alcuni casi la corretta applicazione della direttiva. Inoltre, come indicato dagli Stati membri, talvolta le vittime esitano ad affidarsi ai meccanismi di protezione. Tuttavia, si può anche presumere che fornendo alle vittime un accesso più efficace alle informazioni relative alle opportunità esistenti si migliorerebbero la visibilità e il funzionamento della direttiva. Per ottimizzare il processo di informazioni occorrerebbe che le autorità competenti degli Stati membri, le organizzazioni non governative e le associazioni intensificassero gli sforzi, come prevede l'articolo 5.

⁶ I dati sono stati raccolti sulla base di domande ad hoc formulate per la relazione Odysseus, per la valutazione d'impatto della proposta di decisione quadro sulla tratta di esseri umani e, più di recente, attraverso i punti di contatto nazionali del comitato per l'integrazione e l'asilo.

⁷ Global Report on Trafficking in Persons (relazione globale sulla tratta di persone), febbraio 2009, UNODC.

Un altro modo per far sì che le vittime traggano pieno beneficio dal programma è rispettare in toto le disposizioni della direttiva relative al trattamento delle vittime durante il periodo di riflessione o al titolo di soggiorno.

Dalle statistiche emerge inoltre che se fosse possibile concedere titoli di soggiorno temporanei alle vittime che per svariati motivi non collaborano con le autorità competenti si potrebbe aumentare in maniera considerevole il numero delle vittime che possono godere di un soggiorno regolare negli Stati membri.

7. SVILUPPI FUTURI

La lotta alla tratta degli esseri umani è una delle massime priorità nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Sono numerose le iniziative importanti intraprese anche a livello di politica dell'immigrazione per intensificare la repressione di questa fattispecie di reato. La comunicazione della Commissione del 10 giugno 2009⁸, adottata in vista del programma di Stoccolma, ha sottolineato che si deve seguire una linea di tolleranza zero nei confronti della tratta degli esseri umani e che occorrerebbe investire risorse adeguate al fine di semplificare, tra l'altro, le condizioni per il rilascio del titolo di soggiorno alle vittime. Nel programma di Stoccolma⁹ si afferma che la lotta contro questo reato dovrà mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime. È stato chiarito che le competenze dell'Unione dovrebbero essere impiegate in maniera ottimale onde realizzare una linea d'azione UE ben coordinata e consolidata. La Commissione è stata invitata a proporre nuove azioni dirette a tutelare ed assistere le vittime tramite tutta una serie di misure¹⁰.

In questo contesto è stata riservata particolare attenzione ai diritti dei minori. Il programma di Stoccolma sottolinea che sarà accordata speciale attenzione ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori non accompagnati, vittime della tratta, ecc.). Secondo il Piano d'azione sui minori non accompagnati¹¹, gli Stati membri UE dovrebbero potenziare le azioni relative ai minori vittime della tratta fornendo un'assistenza che dovrebbe comprendere almeno le misure previste nella direttiva 2004/81.

La Commissione ha già intrapreso azioni per rispondere a questi inviti. Il 29 marzo 2010 ha infatti presentato una proposta legislativa che rafforzerà la protezione e il sostegno alle vittime¹². Per il 2011 è prevista una nuova strategia integrata di lotta contro la tratta degli esseri umani e su misure per proteggere e assistere le vittime¹³. Inoltre, le proposte di modifica della direttiva sulle condizioni di accoglienza e della direttiva qualifiche presentate dalla Commissione nel 2008 e nel 2009 precisano che le vittime della tratta devono essere considerate persone vulnerabili le cui esigenze particolari devono essere prese in debita

⁸ COM(2009)262 definitivo.

⁹ Documento del Consiglio n. 17024/09.

¹⁰ Anche la direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro è parzialmente ispirata al programma previsto dalla direttiva 2004/81/CE. Essa prevede di stabilire modalità comparabili per il rilascio di permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi che partecipano a procedimenti penali riguardanti condizioni lavorative di particolare sfruttamento o a minori assunti illegalmente.

¹¹ COM(2010) 213 definitivo.

¹² COM(2010) 95 definitivo.

¹³ Si veda il Piano d'azione COM(2010) 171 definitivo.

considerazione. La Commissione ha poi lanciato una consultazione pubblica e sta effettuando una valutazione d'impatto al fine di presentare nel 2011 un pacchetto di misure sulle vittime di reato e della violenza in generale.

Ora si dovrà riflettere sulle misure aggiuntive per accrescere il potenziale della normativa sull'immigrazione nella lotta alla tratta e migliorare la protezione delle vittime. In questo contesto la Commissione potrebbe valutare la necessità di apportare modifiche alla direttiva, prevedendo tra l'altro la possibilità di rilasciare un titolo di soggiorno temporaneo sulla base della situazione di vulnerabilità della vittima, e non necessariamente in cambio della cooperazione con le autorità competenti. Altre modifiche potrebbero comprendere la determinazione di una specifica durata del periodo di riflessione per le vittime, il rafforzamento del quadro giuridico relativo al trattamento, in particolare per i minori, e il potenziamento dell'obbligo di informare le vittime in ordine ai loro diritti.

La Commissione esaminerà tutti i casi in cui sono sorti problemi di applicazione della direttiva. In questo contesto potrà contattare gli Stati membri e/o avviare, se del caso, la procedura d'infrazione per inadempimento prevista dall'articolo 258 del TFUE.