



Bruxelles, 20.10.2020
COM(2020) 661 final

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

**Seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani
(2020) 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(2020) 226 final}

I. Introduzione

La protezione della società dalla criminalità organizzata, in particolare la lotta contro la tratta di esseri umani, costituisce una priorità della nuova strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza¹. L'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE² ("direttiva anti-tratta") prevede che ogni due anni sia presentata una relazione in merito ai progressi compiuti nella lotta contro la tratta di esseri umani.

La tratta di esseri umani è un reato altamente redditizio che porta enormi profitti ai criminali, generando nel contempo un costo enorme per la società. Secondo una stima prudente, il profitto annuo della tratta di esseri umani a livello mondiale ammonta a 29,4 miliardi di EUR³. Il costo totale della tratta nell'UE in un solo anno è stimato a 2,7 miliardi di EUR. Tale cifra comprende i servizi aggiuntivi nei settori dell'attività di contrasto, della salute e della protezione sociale, la perdita di produzione economica, la perdita di qualità della vita e il coordinamento delle attività anti-tratta⁴. Con il persistere della tratta, le nostre società continuano a sostenerne i costi, generati dalla grave violazione dei diritti fondamentali di donne, uomini, ragazze e ragazzi da parte dei trafficanti.

I criminali hanno approfittato della pandemia di COVID-19 per procurarsi profitti significativi e intensificare le loro attività. Hanno cambiato i loro modus operandi e sempre più spesso pubblicizzano le vittime su Internet o le sfruttano in strutture private. Sebbene il pieno impatto della pandemia non sia ancora misurabile, risulta evidente che la crisi ha causato problemi straordinari che colpiscono in modo sproporzionato i soggetti più vulnerabili, tra cui donne e bambini, rendendoli più esposti alla tratta di esseri umani. Le organizzazioni della società civile, le organizzazioni internazionali e le agenzie dell'UE hanno espresso preoccupazione per i ritardi nell'identificazione delle vittime, che impediscono loro di accedere alla giustizia, all'assistenza e al sostegno⁵.

¹ COM(2020) 605 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=IT>.

² GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1.

³ Europol (2015) *The THB financial business model* (Il modello finanziario della tratta di esseri umani), L'Aia, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>.

⁴ Commissione europea, *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU* (Studio sui costi economici, sociali e umani della tratta di esseri umani nell'UE) (2020).

⁵ *How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America* (In che modo le restrizioni e le conseguenze economiche connesse alla COVID-19 potrebbero ripercuotersi sul traffico di migranti e sulla tratta transfrontaliera di persone verso l'Europa e l'America settentrionale), documento di ricerca, Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/how-covid-19-restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html>; dichiarazione del rappresentante speciale dell'OSCE per la lotta contro la tratta di esseri umani sulla necessità di intensificare gli sforzi anti-tratta in un periodo di crisi; *COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons* (La pandemia di COVID-19 e il suo impatto sulle vittime e i sopravvissuti della tratta di esseri umani), UNODC, https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20

L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) avverte che la tratta di esseri umani potrebbe intensificarsi a seguito della recessione economica e della disoccupazione che ne è conseguita, ed è plausibile un aumento della domanda di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo e sessuale. Oltre agli ambiti tradizionali dello sfruttamento (prostituzione, accattonaggio e furto, settori tessile e agricolo), settori come l'edilizia, il turismo, la ristorazione, l'assistenza infermieristica e i servizi domestici sono colpiti in misura crescente dalla tratta di esseri umani. In aggiunta ai danni prolungati subiti dalle vittime della tratta, la chiusura di imprese con ridotti margini di profitto a causa della crisi economica lascerà il mercato aperto a coloro che dispongono di manodopera illegale o a basso costo ⁶.

La tratta di esseri umani è un reato particolarmente grave, vietato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE come grave violazione dei diritti fondamentali⁷. I gruppi della criminalità organizzata partecipano alla tratta a fini sessuali o di sfruttamento del lavoro, nello sfruttamento a fini di accattonaggio e nello sfruttamento a fini criminali. Le reti di trafficanti sono spesso coinvolte in altre forme di criminalità (o ad esse connesse), quali il traffico di migranti, il traffico di stupefacenti, il contrabbando di merci, l'estorsione, il riciclaggio di denaro, la frode documentale, la frode con carte di pagamento e i reati contro il patrimonio (ad esempio il furto).

La presente relazione: i) individua i modelli e le sfide principali per affrontare la tratta di esseri umani, ii) fornisce un'analisi delle statistiche e iii) illustra i risultati delle azioni anti-tratta. È integrata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che fornisce informazioni dettagliate, esaurienti e comprovate. Sia la relazione che il documento di lavoro dei servizi della Commissione si basano sugli elementi seguenti:

- informazioni fornite dai relatori nazionali o meccanismi equivalenti di cui agli articoli 19 e 20 della direttiva anti-tratta;
- contributi presentati dalle organizzazioni della società civile che partecipano alla piattaforma della società civile dell'UE contro la tratta di esseri umani e alla piattaforma elettronica della società civile dell'UE;
- contributi delle agenzie competenti dell'UE⁸.

[of%20resources%20%283%29.pdf](#). Le organizzazioni della società civile hanno espresso le loro preoccupazioni nei contributi alla terza relazione sui progressi conseguiti.

⁶ Europol, *Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU* (Al di là della pandemia – In che modo la COVID-19 plasmerà il panorama dei reati gravi e della criminalità organizzata nell'UE), 30 aprile 2020.

⁷ Cfr. articolo 83, paragrafo 2, TFUE e articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁸ Le dieci agenzie dell'UE che hanno firmato la dichiarazione congiunta di impegno del 2018 per collaborare nella lotta contro la tratta di esseri umani sono: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA), Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE).

La presente relazione ha tenuto conto anche delle informazioni fornite dal Parlamento europeo e dal Consiglio nonché dalle organizzazioni internazionali e regionali. I portatori di interessi hanno riferito in merito ai risultati delle azioni anti-tratta e all'impatto di tali azioni in modo più dettagliato rispetto alla relazione precedente⁹.

II. MODELLI DI TRATTA DI ESSERI UMANI NELL'UE E SFIDE INDIVIDUATE

Il fenomeno della tratta di esseri umani è caratterizzato da alcuni modelli ricorrenti, da nuove preoccupazioni e da tendenze emergenti. Il numero totale di **14 145** vittime registrate¹⁰ comunicato dagli Stati membri dell'UE per due anni (2017 e 2018) è superiore a quello del periodo di riferimento precedente¹¹. È probabile **che il numero effettivo di vittime sia notevolmente superiore** a quello indicato, dato che molte vittime non vengono individuate. In confronto all'elevato numero di vittime, il numero di azioni penali e condanne nei confronti degli autori dei reati continua a rimanere basso. Quasi la metà delle vittime della tratta nell'UE è costituita da cittadini dell'UE. **La tratta delle vittime all'interno dei rispettivi Stati membri continua a essere significativa e rappresenta oltre un terzo di tutte le vittime dell'UE.**

In termini assoluti, **i primi cinque paesi dell'UE di cui le vittime della tratta di esseri umani sono cittadine** erano Romania, Ungheria, Francia, Paesi Bassi e Bulgaria. **I primi cinque paesi terzi di cui le vittime della tratta di esseri umani nell'UE sono cittadine** erano Nigeria, Cina, Ucraina, Marocco e India.

Lo **sfruttamento sessuale** continua a essere la finalità più diffusa della tratta nell'UE. In diversi Stati membri è stato segnalato un aumento della tratta a fini di sfruttamento del lavoro. **Quasi tre quarti di tutte le vittime nell'UE sono di sesso femminile** (donne e ragazze), prevalentemente vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale. Dal 2008, anno in cui l'UE ha iniziato a raccogliere dati sulla tratta di esseri umani, la maggioranza delle vittime è costantemente composta da donne e ragazze. **I minori** continuano a rappresentare un numero considerevole di vittime nell'UE. La maggior parte delle vittime minorenni è costituita da ragazze, cittadine dell'UE, sottoposte a tratta a fini di sfruttamento sessuale.

Le reti di trafficanti mostrano livelli sempre più elevati di professionalità ed esperienza. I gruppi della criminalità organizzata coinvolti nella tratta di esseri umani dispongono di reti criminali ben strutturate e operano a livello internazionale, in alcuni casi con un gruppo di passatori transfrontalieri e gruppi specializzati. **Il crescente abuso delle tecnologie dell'informazione da parte dei**

⁹ La presente relazione contiene le statistiche relative a due anni (2017-2018) per l'UE-27. Tutte le statistiche riferite dall'UE-28 sono incluse nel documento di lavoro dei servizi della Commissione e nella raccolta di dati sulla tratta di esseri umani nell'UE (2020).

¹⁰ Nella presente relazione per "vittime" s'intendono le vittime "registrate" che, in quanto tali, sono vittime formalmente identificate e/o presunte vittime a livello nazionale.

¹¹ 13 461 nel 2015 e nel 2016 nell'UE-27.

criminali rappresenta una preoccupazione e una sfida per le autorità che combattono la tratta di esseri umani.

2.1. Tratta a fini di sfruttamento sessuale

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale è una forma di violenza contro le donne¹² ed è radicata nelle disuguaglianze di genere. Dal 2008 in poi lo sfruttamento sessuale è rimasto la forma più diffusa di tratta nell'UE. Il 60 % delle vittime, di cui oltre la metà è composta da cittadini dell'UE, è oggetto di tratta a fini di sfruttamento sessuale. Oltre il 90 % delle vittime di questo tipo di tratta è di sesso femminile, il che evidenzia in modo coerente la dimensione di genere che caratterizza il reato. Le donne e le ragazze continuano a rappresentare la maggioranza delle vittime della tratta di esseri umani per tutte le forme di sfruttamento. Queste tendenze sono costantemente sottolineati dagli Stati membri, dalle organizzazioni della società civile e dalle agenzie dell'UE. Tra i contesti ad alto rischio figurano la prostituzione, le agenzie e i servizi di accompagnamento, i servizi massaggi, i bar e i locali notturni. Le organizzazioni della società civile segnalano un aumento della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale attraverso Internet e i nuovi mezzi tecnologici, utilizzati per reclutare e vendere le vittime, soprattutto donne e ragazze, e adescare bambini.

La maggior parte degli Stati membri riferisce le misure specifiche adottate per affrontare i modelli principali e le tendenze emergenti in relazione alla tratta a fini di sfruttamento sessuale. Tra queste misure figurano l'identificazione e il supporto delle vittime mediante l'offerta di sostegno sociale, quali programmi di uscita¹³, servizi di reintegrazione sociale e professionale¹⁴ o relativi alla salute sessuale per le vittime della tratta sfruttate nella prostituzione. Altre misure riguardano settori e gruppi ad alto rischio (minori vulnerabili, persone appartenenti a comunità Rom emarginate, migranti e rifugiati) e prevedono attività operative, quali indagini penali, sorveglianza discreta, sorveglianza su Internet, campagne di sensibilizzazione, istruzione e formazione, iniziative istituzionali e politiche. Alcuni Stati membri hanno adottato una legislazione che configura come reato il ricorso ai servizi delle vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale, misure di prevenzione incentrate sulla riduzione della domanda¹⁵ e provvedimenti contro la

¹² Combattere la violenza contro le donne e sostenere le vittime rappresenta una priorità fondamentale per la Commissione. La strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025 presenta le azioni e gli obiettivi politici per porre fine alla violenza contro le donne. L'adesione dell'UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica rimane fondamentale per la Commissione. Qualora l'adesione dell'UE dovesse rimanere bloccata, la Commissione proporrà misure per conseguire gli stessi obiettivi della Convenzione di Istanbul. Il 16 settembre 2020 la presidente von der Leyen ha annunciato che la Commissione intende presentare una proposta legislativa per prevenire e combattere forme specifiche di violenza di genere. L'iniziativa legislativa avrà lo stesso obiettivo della Convenzione: garantire che gli Stati membri dell'UE dispongano di misure efficaci (nei settori di competenza dell'UE) per prevenire e combattere la violenza contro le donne.

¹³ Ad esempio in Francia, in Irlanda e a Malta.

¹⁴ Ad esempio in Spagna e Francia.

¹⁵ Ad esempio, l'Irish Garda National Protective Service Bureau intraprende iniziative di formazione e sensibilizzazione, in collaborazione con le ONG, per identificare le vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale e indirizzarle verso servizi adeguati.

violenza di genere¹⁶. Viene inoltre segnalata la cooperazione transfrontaliera a livello dell'UE, in particolare con il sostegno dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust). Le agenzie dell'UE continuano ad assistere gli Stati membri nei loro sforzi, anche mediante la pubblicazione di orientamenti¹⁷ oppure offrendo formazione.

Nonostante questi sforzi concreti, le organizzazioni della società civile continuano a evidenziare l'insufficiente attenzione prestata alla tratta a fini di sfruttamento sessuale nell'UE, anche per quanto riguarda le indagini e la considerazione della dimensione di genere del reato.

2.2. Tratta a fini di sfruttamento del lavoro

Diversi Stati membri e organizzazioni della società civile segnalano un aumento della tratta a fini di sfruttamento del lavoro. **Il 15 % di tutte le vittime** è stato oggetto della tratta per questa forma di sfruttamento. Dalle relazioni emerge che le vittime sono state sfruttate nel settore agricolo (compreso il lavoro stagionale), nelle agenzie private per l'impiego, nei settori edile, turistico-alberghiero e delle pulizie, nel lavoro domestico, nei servizi di assistenza, nelle residenze sanitarie assistenziali, nei negozi notturni, nei pub, negli autolavaggi, nelle imprese di raccolta e riciclaggio dei rifiuti, nella silvicoltura, nel settore tessile e dell'abbigliamento, e nei settori della produzione, della trasformazione e dell'imballaggio di alimenti.

Lo sfruttamento del lavoro **colpisce principalmente gli uomini (68 %)**, anche se **in alcuni settori riguarda prevalentemente le donne**, in particolare nel lavoro domestico, nelle attività di assistenza o nei servizi di pulizia. Gli Stati membri hanno inoltre riferito che aumenta il numero di **minori vittime** della tratta a fini di sfruttamento del lavoro.

Azioni specifiche volte a contrastare la tratta a fini di sfruttamento del lavoro e a migliorare l'identificazione delle vittime hanno consentito alle autorità competenti in materia di lavoro di intensificare le ispezioni, il che ha comportato una maggiore cooperazione con le autorità di contrasto. Gli Stati membri riferiscono di offrire corsi di formazione mirati rivolti a ispettori sociali e del lavoro, professionisti nel settore dell'attività di contrasto, magistratura, giuristi, operatori sociali, autorità doganali, funzionari diplomatici e consolari, autorità competenti per l'immigrazione, operatori nel settore dell'istruzione, agenzie per l'impiego e centri di accoglienza. Inoltre gli Stati membri hanno effettuato ispezioni nell'ambito delle giornate di azione congiunta sullo sfruttamento del lavoro, indagini congiunte e azioni nel quadro della piattaforma

¹⁶ Ad esempio, le misure di formazione e sensibilizzazione per i professionisti responsabili dell'attività di contrasto o dell'istruzione relative alle diverse forme di violenza di genere, e le iniziative politiche e legislative sulla violenza di genere.

¹⁷ Cfr. Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) e Commissione europea, *Children deprived of parental care found in an EU Member State other than their own - A guide to enhance child protection focusing on victims of trafficking* (Minori privati delle cure genitoriali trovati in uno Stato membro dell'UE diverso dal proprio - Una guida alla promozione della tutela dei minori incentrata sulle vittime della tratta) (2019); Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), [Gender-specific measures in anti-trafficking actions: report](#) (Relazione sulle misure che integrano la specificità di genere nelle azioni anti-tratta) (2018).

multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT-THB¹⁸), concentrandosi in particolare sui settori ad alto rischio¹⁹. Le misure riguardavano le informazioni da comunicare alle persone a rischio di tratta a fini di sfruttamento del lavoro (in particolare le persone in cerca di lavoro), ai migranti (ad esempio, lungo le rotte dei trafficanti di migranti e alle persone a rischio a causa delle reti criminali nel Mediterraneo) o alle persone sottoposte alle procedure di asilo, nonché alle comunità Rom e alle persone che si recano all'estero per motivi di lavoro.

L'Autorità europea del lavoro, di recente istituzione²⁰, collaborerà con le agenzie dell'UE che operano nel settore dell'occupazione e della politica sociale nonché con quelle che combattono la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, tra cui Europol ed Eurojust.

Nonostante i progressi compiuti nell'individuazione dei casi di tratta a fini di sfruttamento del lavoro, le organizzazioni della società civile indicano che occorre migliorare le ispezioni sul lavoro e il monitoraggio delle norme in materia di occupazione, in particolare in settori quali l'agricoltura, l'edilizia, la ristorazione, le pulizie, l'ospitalità (ad esempio alberghi) e la cura personale (ad esempio centri per manicure).

Per combattere e prevenire la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro nelle catene di approvvigionamento internazionali di prodotti, diversi Stati membri (ad esempio Grecia, Paesi Bassi, Austria) **hanno riferito di avere adottato misure sulla responsabilità delle imprese e delle persone giuridiche, sulla dovuta diligenza nella catena di approvvigionamento e sul rapporto tra imprese e diritti umani**. Le organizzazioni della società civile sottolineano l'importanza di aumentare la trasparenza nelle catene di approvvigionamento di prodotti nel cui ambito si riscontrano spesso casi di tratta di esseri umani, e di introdurre obblighi in materia di dovuta diligenza.

¹⁸ La lotta contro la tratta di esseri umani nell'UE per tutte le forme di sfruttamento, compreso lo sfruttamento sessuale e del lavoro nonché tutte le forme di tratta di minori, rappresenta una delle priorità dell'UE nella lotta contro la criminalità e contribuisce al ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale/EMPACT per il periodo 2018-2021. Cfr. le conclusioni del Consiglio che fissano le priorità dell'UE nella lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale nel periodo 2018-2021 (ST 9450/17).

¹⁹ Ad esempio, nel quadro di un'operazione investigativa congiunta, le autorità di contrasto bulgare e francesi, sostenute da Europol ed Eurojust, hanno smantellato un gruppo di criminalità organizzata che assestava cittadini bulgari alla tratta a fini di sfruttamento del lavoro nel settore agricolo in Francia. Circa 167 persone assunte stagionalmente per la vendemmia nelle vicinanze di Lione sono state identificate come vittime: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers>.

²⁰ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 21).

2.3. Altre forme di sfruttamento

Le vittime della tratta per altre forme di sfruttamento hanno rappresentato il 18 % del totale²¹. Si trattava principalmente di casi di tratta per accattonaggio forzato, per criminalità forzata, nonché tratta per la vendita di neonati, per l'espianto di organi²² o per l'adozione illegale, tratta di cittadini dell'UE sfruttati finanziariamente mediante frode e tratta di esseri umani mediante maternità surrogata.

Tratta a fini di criminalità forzata e di accattonaggio forzato

Secondo quanto riportato, queste forme di sfruttamento sono aumentate in alcuni Stati membri, in particolare Bulgaria, Croazia, Grecia, Paesi Bassi e Polonia, e spesso riguardano minori. La tratta a fini di criminalità forzata è associata alla piccola criminalità, a reati organizzati contro il patrimonio quali il borseggio o il taccheggio, e al furto. È inoltre associata a forme di criminalità più complesse, tra cui furti aggravati e frodi o vendita e traffico di stupefacenti. Entrambe le forme di sfruttamento sono caratterizzate da un elevato livello di circolazione tra paesi. Dalle relazioni emerge che tra le vittime della tratta a fini di accattonaggio forzato figurano persone con disturbi legati all'abuso di sostanze e alcol, persone con disabilità fisiche, appartenenti a minoranze etniche, comprese persone appartenenti a comunità Rom emarginate, o che si trovano in situazioni finanziarie difficili. Le vittime della tratta a fini di criminalità forzata e di accattonaggio forzato tendono a essere più giovani rispetto alle vittime di altre forme di sfruttamento. Permangono sfide significative per quanto riguarda l'identificazione e il riconoscimento delle vittime della tratta sfruttate a tali fini.

Tratta di esseri umani per matrimoni fittizi forzati e di sfruttamento

Le vittime della tratta per matrimoni fittizi forzati e di sfruttamento sono talvolta segnalate come vittime di altre forme di tratta, tra cui lo sfruttamento sessuale e/o lo sfruttamento del lavoro. Le donne e i minori sono categorie particolarmente vulnerabili alla tratta in questione. Prevalgono le vittime provenienti da comunità Rom emarginate ed è stata constatato un nesso con la migrazione dovuto alla vulnerabilità delle donne e delle ragazze migranti.

2.4. Tratta di minori

La costante presenza di minori tra le vittime della tratta è allarmante. **I minori rappresentano quasi un quarto** di tutte le vittime nell'UE. La grande maggioranza delle vittime minorenni nell'UE è costituita da ragazze (78). **Quasi il 75 %** di tutte le vittime minorenni nell'UE è composto da **cittadini dell'UE**. Le ragazze rappresentano quasi tre quarti (69 %) delle vittime minorenni di paesi terzi. **Oltre il 60 %** delle vittime minorenni nell'UE è stato **vittima della tratta a fini di sfruttamento sessuale**. **Continua a destare grande preoccupazione la tratta di minori**, in particolare la tratta di ragazze e ragazzi a fini di sfruttamento sessuale e di criminalità forzata per reati contro

²¹ Ulteriori informazioni disaggregate sulle forme di sfruttamento sono disponibili nel documento *Data collection on trafficking in human beings in the EU* (Raccolta di dati sulla tratta di esseri umani nell'UE) (2020).

²² Nel 2017 e nel 2018 gli Stati membri hanno segnalato 17 casi di tratta per l'espianto di organi nell'UE.

il patrimonio, come il borseggio o il taccheggio, per reati connessi alla droga, come la coltivazione della cannabis²³, e per i matrimoni forzati, precoci e fittizi. I minori migranti, in particolare quelli non accompagnati, continuano a essere più esposti al rischio di tratta e sfruttamento lungo le rotte migratorie verso o dentro l'UE. I trafficanti hanno spesso utilizzato i centri di accoglienza per individuare potenziali vittime e provvedere al loro trasporto nei luoghi di sfruttamento²⁴.

Gli Stati membri e gli attori dell'UE hanno preso utili iniziative per contrastare la tratta di minori, anche attraverso i) documenti di orientamento, ii) strutture di cooperazione e sostegno, iii) iniziative di prevenzione, iv) formazione, v) azioni di sensibilizzazione e informazione, vi) istruzione e vii) azioni operative delle autorità di contrasto, comprese azioni transfrontaliere. **La persistenza della tratta di minori richiede tuttavia misure più incisive per prevenire e combattere efficacemente questo reato.** Nelle conclusioni del Consiglio sulla lotta contro l'abuso sessuale dei minori si ribadisce che la lotta contro **l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori** spesso comporta anche una lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani²⁵. La strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali sui minori, adottata nel 2020, ha inoltre sottolineato come gli sforzi di prevenzione debbano tenere conto delle circostanze specifiche di vari gruppi di minori, comprese le vittime della tratta²⁶.

2.5. Modelli emergenti

I metodi cui ricorrono i trafficanti sono cambiati a causa del diffuso utilizzo di **Internet** e dei social media e dell'introduzione di **nuove tecnologie** in molte fasi della catena della tratta. I trafficanti stanno diventando più abili nell'utilizzare le tecnologie e Internet per espandere le loro attività criminali online e per investire e nascondere i loro proventi di reato. In diversi Stati membri Internet e i relativi social media sono stati tra gli strumenti principali impiegati per reclutare vittime della tratta di esseri umani, tra cui i minori sono una categoria particolarmente a rischio. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono utilizzate per il reclutamento, l'organizzazione del trasporto e dell'alloggio delle vittime, la pubblicità dei servizi delle vittime, la comunicazione tra gli autori dei reati, il controllo delle vittime e il trasferimento dei proventi di reato. Anche le organizzazioni della società civile sottolineano il crescente rischio che Internet sia utilizzato per la tratta di esseri umani, in particolare per lo sfruttamento sessuale a scopo di lucro.

Tuttavia la tecnologia può svolgere un ruolo importante anche nella prevenzione e nello smantellamento della tratta di esseri umani. Le organizzazioni della società civile sottolineano la necessità di sviluppare ulteriormente e attuare misure tecnologiche per contrastare la criminalità. **Occorre dedicare maggiore attenzione allo studio e all'uso di nuove tecnologie per prevenire e smantellare la tratta di esseri umani e proteggere le vittime.**

²³ Europol, Quarta relazione annuale di attività (2019) del Centro europeo per la lotta al traffico di migranti (EMSC).

²⁴ Ibidem.

²⁵ 12862/19.

²⁶ Strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali sui minori [COM(2020) 607 final].

Tra le altre tendenze emergenti segnalate da Europol figura la partecipazione di **gruppi della criminalità alla tratta di esseri umani a fini di adozioni illegali**²⁷. Anche la **tratta per forme multiple di sfruttamento** è stata identificata come modello emergente, nel cui ambito donne e ragazze sembrano essere particolarmente vulnerabili. Sono stati segnalati casi di tratta **per la vendita di neonati** e la **vendita di organi**, tratta di cittadine dell'UE allo scopo di farle partorire e vendere i loro figli e tratta di cittadini dell'UE **sfruttati finanziariamente attraverso la frode**. Alcune organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazione per le forme emergenti di tratta di esseri umani a fini di **maternità surrogata**.

2.6. Migrazione

Negli ultimi tre anni sono proseguiti gli arrivi di migranti in cerca di protezione internazionale nell'UE. L'identificazione e l'individuazione delle vittime o potenziali vittime della tratta di esseri umani nei flussi migratori misti continua a rappresentare una sfida. Le relazioni hanno stabilito un nesso tra il contesto migratorio e un maggiore rischio di essere oggetto di tratta, dato che le reti di trafficanti abusano delle vulnerabilità dei gruppi ad alto rischio e delle procedure di asilo, principalmente ai fini di un successivo sfruttamento sessuale. La tratta di esseri umani è un fenomeno criminale complesso e connesso a vari altri reati, tra cui il sostegno a reati che facilitano le diverse fasi della catena della tratta in contesti specifici, come il traffico di migranti.

Per affrontare queste sfide è necessario che un'ampia gamma di attori collabori ampiamente al fine di sviluppare e migliorare ulteriormente i sistemi di riferimento esistenti, rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali e le organizzazioni di sostegno (ad esempio, al momento del rimpatrio delle vittime nel loro paese di origine), chiedere il sostegno e l'orientamento delle agenzie dell'UE (ad esempio l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, l'Agenzia per i diritti fondamentali, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Europol) e collaborare con le organizzazioni internazionali (ad esempio nel caso dei rimpatri volontari). È inoltre fondamentale la collaborazione con i paesi di origine e di transito e con i principali portatori di interessi, tra cui l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie e le organizzazioni della società civile.

Europol²⁸ pone in evidenza i legami tra la tratta di esseri umani e altri reati nel contesto della migrazione. Ad esempio, le reti nigeriane influenzano in modo significativo il panorama criminale nell'UE cooperando regolarmente con i gruppi criminali locali nella perpetrazione di altre forme di criminalità organizzata. Sulla base dei contributi operativi degli Stati membri, Europol ha inoltre riferito che tali reti abusano del meccanismo di asilo per legalizzare il loro status e quello delle loro vittime. Molti presunti responsabili

²⁷ Quarta relazione annuale di attività dell'EMSC (2019).

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

della tratta di esseri umani sono in possesso di permessi di soggiorno legali, sono attualmente richiedenti asilo o godono dello status di rifugiati²⁹.

È stato segnalato che le donne migranti e rifugiate vulnerabili e i minori non accompagnati sono **costantemente a rischio di diventare vittime della tratta**. Le organizzazioni della società civile sottolineano che gli aspetti del reato connessi a migrazione e dimensione di genere non sono sufficientemente riconosciuti, il che fa sì che donne e ragazze siano oggetto in misura sproporzionata della tratta a fini di sfruttamento sessuale. Inoltre le situazioni di vulnerabilità che la migrazione può generare espongono le donne che presentano domanda di protezione internazionale a un maggiore rischio di diventare vittime della tratta di esseri umani e di altre forme di violenza di genere, come lo stupro o la violenza domestica, in particolare a causa delle difficoltà di accesso a un alloggio sicuro e a una consulenza adeguata. **Le organizzazioni della società civile sottolineano la necessità di un approccio sensibile alla dimensione di genere per assistere e sostenere le vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale.**

L'intensificazione degli sforzi e delle strategie degli Stati membri in materia di prevenzione e azione penale potrebbe contribuire al cambiamento. **L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) segnala diversi fattori che potrebbero compromettere la capacità delle vittime della tratta di presentare e motivare una domanda di protezione internazionale.** Tra questi figurano la mancata identificazione delle vittime della tratta e delle persone a rischio di sfruttamento tra i richiedenti, l'inefficacia del meccanismo di riferimento nel fornire un sostegno adeguato alle vittime, o la mancanza di posti negli appositi centri di accoglienza/protezione, che può ostacolare l'offerta di sostegno e protezione alle vittime. Talvolta le vittime sono inoltre indirizzate verso il meccanismo nazionale senza tenere conto delle loro potenziali esigenze di protezione internazionale e, di conseguenza, il loro status di rifugiati potrebbe non essere riconosciuto.

Le differenze tra le politiche e le norme applicabili nei confronti dei cittadini di paesi terzi vittime della tratta, compresi coloro che presentano domanda di protezione internazionale, possono ripercuotersi sulla loro facoltà di accedere ai loro diritti³⁰. Le vittime della tratta di esseri umani possono essere trasferite nel paese in cui sono state sfruttate quando vi sono arrivate per la prima volta, diventando quindi più accessibili ai trafficanti e maggiormente esposte al rischio di essere nuovamente vittime della tratta. A tale riguardo, le organizzazioni della società civile hanno richiamato

²⁹ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

³⁰ Commissione europea, *Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms* (Studio sul riesame del funzionamento dei meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento degli Stati membri), 2020.

l'attenzione sulle disposizioni del regolamento Dublino III³¹, della direttiva anti-tratta dell'UE e della direttiva sul titolo di soggiorno³².

III. RISULTATI DELLE AZIONI VOLTE A CONTRASTARE LA TRATTA DI ESSERI UMANI

Il recepimento corretto e completo e la piena attuazione della direttiva anti-tratta continuano a rappresentare una priorità per la Commissione. In tale contesto l'UE ha preso misure tra cui il sostegno finanziario, l'offerta di orientamenti, lo sviluppo di conoscenze e il rafforzamento della cooperazione nel perseguimento dei criminali e nello smantellamento delle loro reti, consentendo ai portatori di interessi di individuare, assistere e sostenere le vittime e di contribuire alla prevenzione del reato.

La "relazione di recepimento"³³ del 2016 ha dimostrato che gli Stati membri hanno compiuto notevoli sforzi per recepire la direttiva anti-tratta. Ciononostante la relazione afferma che rimane ancora un ampio margine di miglioramento, in particolare per quanto riguarda le misure specifiche di protezione dei minori, la presunzione della minore età e la valutazione dell'età del minore, la protezione prima e durante il procedimento penale, l'accesso incondizionato all'assistenza, il risarcimento, la non applicazione di sanzioni, l'assistenza e il sostegno ai famigliari di un minore vittima, nonché la prevenzione. A questi risultati è stato dato seguito tramite richieste di informazioni rivolte agli Stati membri nel marzo 2019. La Commissione ha ricevuto risposte da tutti i 27 Stati membri vincolati dalla direttiva anti-tratta³⁴ e continuerà a monitorare l'attuazione di detta direttiva conformemente ai poteri conferitile dai trattati e adotterà le misure del caso, tra cui, se necessario, l'avvio di procedure di infrazione.

3.1 Lotta contro la cultura dell'impunità

La cultura dell'impunità prevale quando i soggetti coinvolti nel modello di attività criminale e nella catena della tratta non subiscono conseguenze per i loro atti criminali. La direttiva anti-tratta impone agli Stati membri di garantire che:

- gli investigatori e i servizi incaricati dell'azione penale dispongano di strumenti investigativi efficaci;
- le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di tratta ricevano la formazione necessaria;
- gli investigatori e i servizi incaricati dell'azione penale non siano subordinati alla querela, alla denuncia o all'accusa formulate da una vittima.

³¹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

³² 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, pag. 19).

³³ COM(2016) 722 final; da leggersi in combinato disposto con la relazione che risponde all'obbligo di cui all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva anti-tratta [COM(2016) 719 final].

³⁴ La Danimarca non è vincolata, il Regno Unito è vincolato.

La tratta è incentivata dagli enormi profitti che ne derivano per i gruppi della criminalità organizzata. Per ridurre la domanda in modo efficace sono necessarie azioni volte a privare i trafficanti del loro guadagno finanziario e a garantire che il crimine non paghi. Il sequestro e la confisca di ricavi e proventi di reato e "seguire il denaro", anche attraverso indagini finanziarie e indagini congiunte, rimangono strumenti fondamentali per smantellare il modello di attività criminale. Chiamare gli autori dei reati a rispondere delle loro azioni attraverso, tra l'altro, arresti, azioni penali e condanne accresce l'efficacia della deterrenza come metodo di prevenzione. Per contrastare la cultura dell'impunità e aumentare la responsabilità è necessario intensificare le indagini, le azioni penali e le condanne, non solo contro i trafficanti, ma anche nei confronti di coloro che traggono profitto dal reato e sfruttano le vittime.

L'impunità degli autori dei reati nell'UE persiste e il numero di azioni penali e condanne nei confronti dei trafficanti rimane basso. Nel periodo 2017-2018 nell'UE sono stati 11 788 gli indagati, 6 163 le azioni penali e 2 426 le condanne in relazione a reati di tratta di esseri umani. Il maggior numero di indagati e di azioni penali e il minor numero di condanne rispetto al periodo di riferimento precedente³⁵ possono essere attribuiti a molti fattori che mettono in guardia dall'effettuare un'analisi conclusiva delle tendenze. Tuttavia il basso numero di azioni penali e, ancor di più, il basso numero di condanne di trafficanti nell'UE rispetto al numero di indagini indicano che assicurare gli autori dei reati alla giustizia continua a rappresentare una sfida. Tra le sfide per le autorità di contrasto e giudiziarie figurano i) difficoltà probatorie nel dimostrare gli elementi complessi del reato; ii) difficoltà a garantire la disponibilità del giusto livello di risorse e conoscenze per lo svolgimento di indagini finanziarie; iii) difficoltà nella cooperazione transfrontaliera e internazionale. **L'elevato numero di vittime registrate all'interno dell'UE richiede una forte risposta da parte della giustizia penale per eliminare l'impunità degli autori dei reati e rendere la tratta un reato "a basso profitto e ad alto rischio".**

La Francia ha registrato il maggior numero di azioni penali per tratta di esseri umani nell'UE, seguita da Belgio, Romania, Austria e Bulgaria. La Francia ha registrato anche il numero più elevato di condanne per il reato di tratta di esseri umani nell'UE, seguita da Romania, Germania, Spagna e Belgio. **I trafficanti condannati sono per il 70 % cittadini dell'UE. La maggior parte dei trafficanti ha commesso il reato a fini di sfruttamento sessuale. Meno di un quinto di tutti gli autori dei reati ha praticato la tratta a fini di sfruttamento del lavoro. La maggioranza degli autori dei reati, ossia oltre due terzi dei soggetti indagati, perseguiti e condannati per tratta, sono tuttora uomini.**

³⁵ Commissione europea, 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 [COM(2018) 777 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM%3A2018%3A777%3AFIN>, e il relativo documento di accompagnamento [SWD(2018) 473 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN>; *Study on data collection on trafficking in human beings in the EU* (Studio sulla raccolta di dati sulla tratta di esseri umani nell'UE) (2018), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf.

Molti Stati membri hanno riferito le **azioni giudiziarie e di contrasto intraprese per dotare le autorità di speciali tecniche investigative e conferire loro responsabilità specifiche per indagare e perseguire i reati di tratta**. Sono stati compiuti sforzi per aumentare le indagini finanziarie, le indagini congiunte e la cooperazione transfrontaliera, nonché per adottare misure volte al sequestro e alla confisca dei proventi di reato. Gli Stati membri utilizzano sempre di più gli strumenti di cooperazione, le risorse e i sistemi di informazione su larga scala dell'UE, in particolare con il sostegno delle agenzie dell'UE, per scambiare informazioni e svolgere attività comuni. Molti Stati membri riferiscono che le squadre investigative comuni si sono dimostrate uno strumento di cooperazione particolarmente efficace per contribuire alla qualità e all'efficienza delle indagini preliminari, consentendo rapidi scambi di informazioni e raccolta di prove. La tratta di esseri umani è uno dei settori di criminalità per cui è istituito il maggior numero di squadre investigative comuni³⁶. Nel periodo 2018-2019 Eurojust ha registrato un numero crescente di casi di tratta, riunioni di coordinamento e squadre investigative comuni sulla tratta di esseri umani rispetto agli anni precedenti³⁷.

Europol ha ricevuto un numero crescente di contributi da parte degli Stati membri, con un conseguente aumento significativo dell'assistenza fornita alle autorità di contrasto. Nel 2019 le azioni operative condotte nell'ambito di EMPACT nel settore della tratta di esseri umani hanno portato a 825 arresti, con 8 824 indagati e 1 307 potenziali vittime identificate, tra cui 69 minori, l'identificazione o lo smantellamento di 94 gruppi di criminalità organizzata e 1,5 milioni di EUR di beni congelati su conti bancari, società e domini web³⁸. **Sebbene vari Stati membri utilizzino sempre più spesso strumenti di giustizia penale per congelare e confiscare i proventi di reato, il tasso complessivo di confisca di tali proventi nell'UE rimane basso.**

Le autorità competenti prendono in considerazione il ricorso a sistemi informatici su vasta scala, compresi il sistema d'informazione visti, il sistema d'informazione Schengen (SIS II) ed Eurodac³⁹ per prevenire, indagare e/o perseguire reati gravi, compresi i casi di tratta di esseri umani. L'uso del SIS II consente alle autorità di individuare (anche con l'uso delle impronte digitali), indagare e perseguire i trafficanti e di identificare e proteggere le vittime. Consente inoltre la localizzazione e il sequestro di determinati oggetti utilizzati dagli autori dei reati, ad esempio veicoli, imbarcazioni, container e documenti di viaggio. Gli Stati membri, la Commissione ed eu-LISA⁴⁰ stanno pianificando ulteriori miglioramenti e si stanno preparando a rafforzare ulteriormente il

³⁶ 26 delle 103 squadre investigative comuni istituite nel 2019 si sono occupate di casi di tratta di esseri umani.

³⁷ Quattro centri di coordinamento, 96 riunioni di coordinamento, 333 nuovi casi di tratta di esseri umani, 118 squadre investigative comuni che si sono occupate di casi di tratta nel periodo 2018-2019.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>;
<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>. Le schede complete dell'EMPACT con i risultati del 2019 sono disponibili all'indirizzo seguente (i dati sulla lotta contro la tratta di esseri umani sono riportati alle pagine 6 e 7):
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

³⁹ Il regolamento Eurodac istituisce una banca dati dell'UE per le impronte digitali dei richiedenti asilo: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en.

⁴⁰ Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

SIS II, in modo da fornire alle autorità di contrasto ulteriori strumenti a partire dalla fine del 2021. La modernizzazione del quadro di interoperabilità potrebbe costituire un fattore importante per migliorare l'identificazione delle vittime della tratta, compresi i minori, e degli autori dei reati.

La prevenzione della tratta rappresentava la priorità assoluta della comunicazione della Commissione del 2017 volta a intensificare l'azione dell'UE di lotta contro la tratta di esseri umani (la "comunicazione del 2017")⁴¹. La direttiva anti-tratta definisce obblighi concreti per gli Stati membri, tra cui azioni volte a scoraggiare e ridurre la domanda di tratta e misure di sensibilizzazione e di formazione, e invita a valutare la possibilità di configurare come reato il ricorso ai servizi imposti alle vittime della tratta. Come azione chiave in base alla comunicazione del 2017, la Commissione europea ha incoraggiato gli Stati membri a configurare come reato il ricorso consapevole ai servizi imposti alle vittime della tratta. L'analisi contenuta nella "relazione sugli utilizzatori" della Commissione europea del 2016 ha evidenziato un panorama giuridico piuttosto variegato nell'UE, che non contribuisce efficacemente a scoraggiare la domanda di tali servizi⁴². A livello nazionale le misure legislative adottate ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva anti-tratta seguono approcci diversi per prevenire il reato e ridurre la domanda illegale di "servizi", il "ricorso" o lo "sfruttamento" in relazione alle vittime della tratta di esseri umani. Tali differenze comprendono l'ambito di applicazione, gli obiettivi e/o i requisiti specifici di tali misure nazionali. Dopo la seconda relazione sui progressi compiuti, alcuni Stati membri hanno riferito di avere adottato nuove leggi o modificato la legislazione esistente per ridurre la domanda o configurare come reato il ricorso ai servizi delle vittime della tratta (ad esempio Estonia, Cipro, Lussemburgo, Svezia e Irlanda). I Paesi Bassi hanno riferito in merito a iniziative legislative in corso e altri paesi, ad esempio Lettonia, Ungheria e Spagna, stanno valutando la possibilità di adottare leggi in materia.

Le organizzazioni della società civile sottolineano che, laddove esistono disposizioni legislative di questo tipo, la loro applicazione è limitata, mentre le azioni penali e le condanne iniziano solo gradualmente a concretizzarsi. Sostengono che la Commissione deve innanzitutto incoraggiare gli Stati membri che non l'hanno fatto a configurare come reato il ricorso consapevole ai servizi delle vittime della tratta e sottolineano l'importanza di configurare come reato il ricorso consapevole ai servizi imposti alle vittime per tutte le forme di sfruttamento.

Per la seconda volta sono stati raccolti **dati sul reato di ricorso ai servizi delle vittime della tratta, come stabilito dal diritto nazionale**. Undici Stati membri hanno segnalato un totale di 170 indagati, 162 azioni penali e 133 condanne in relazione al reato di ricorso ai servizi delle vittime della tratta.

⁴¹ COM(2017)728 final.

⁴² COM(2016) 719 final.

3.2 Accesso delle vittime ai loro diritti ed esercizio dei medesimi

Una delle priorità enunciate nella comunicazione del 2017 consisteva nel garantire alle vittime un migliore accesso ai loro diritti ed esercizio dei medesimi. Nell'ambito del diritto dell'UE le vittime della tratta di esseri umani sono assistite, sostenute e protette da diversi atti legislativi, tra cui la direttiva anti-tratta, la direttiva 2004/81/CE relativa ai titoli di soggiorno, la direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime⁴³ e la direttiva sull'indennizzo⁴⁴. Gli Stati membri e le organizzazioni della società civile hanno riferito in merito a un numero considerevole di sviluppi legislativi e politici che consentono alle vittime di accedere ai diritti all'assistenza, al sostegno e alla protezione e di esercitare tali diritti anche in un contesto transfrontaliero. Molti Stati membri hanno partecipato alla campagna condotta dalla rete europea di prevenzione della criminalità e da Europol sui diritti delle vittime della tratta di esseri umani⁴⁵, volta a raggiungere le potenziali vittime e a informarle in merito alle possibilità di assistenza e protezione e ai loro diritti in tutti i paesi dell'UE⁴⁶.

La risposta alle esigenze specifiche delle vittime, tenendo conto della loro storia personale, e la garanzia che esse dispongano di servizi personalizzati sono state individuate come priorità in molte relazioni. Gli Stati membri e le organizzazioni della società civile hanno ricordato la necessità di un approccio multidisciplinare e multiagenzia efficiente ed efficace, anche con il ricorso a personale multilingue. Molte modifiche legislative riguardano il recepimento e l'attuazione della direttiva sui diritti delle vittime, anche per quanto riguarda la protezione delle vittime nei procedimenti penali e le misure di protezione e sostegno per le vittime minorenni.

Tutti gli Stati membri, tranne uno, dispongono di meccanismi nazionali di riferimento per migliorare l'individuazione precoce, l'assistenza e il sostegno alle vittime della tratta. L'ambito di applicazione, il funzionamento e il livello di formalizzazione dei meccanismi di riferimento variano da uno Stato membro all'altro. Tutti gli Stati membri dispongono almeno di alcuni tipi di misure e procedure volte a migliorare l'identificazione (ad esempio indicatori, orientamenti incentrati su specifici gruppi ad alto rischio, iniziative congiunte delle autorità di contrasto, ispettori del lavoro e servizi per la migrazione). Ad esempio, la Grecia riferisce che il suo meccanismo nazionale di riferimento è entrato in vigore nel 2019. La Spagna ha istituito una procedura per l'orientamento delle potenziali vittime della tratta che presentano domanda di protezione internazionale presso l'aeroporto di Madrid Barajas. Le linee di assistenza telefonica per le vittime della tratta costituiscono un altro strumento che consente a queste ultime di essere identificate e di accedere ai servizi di sostegno. Inoltre l'identificazione formale delle vittime minorenni richiede l'intervento di ulteriori attori, l'adeguamento delle procedure e, in generale,

⁴³ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

⁴⁴ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15).

⁴⁵ <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

⁴⁶ I 23 paesi partecipanti sono Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria. Cfr.: <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

l'applicazione del principio dell'interesse superiore del minore. Oltre alle autorità di contrasto, di polizia e di frontiera e alle organizzazioni della società civile, anche altri soggetti sono coinvolti nell'identificazione delle vittime minorenni, come gli addetti alla migrazione, gli ispettori del lavoro e i servizi diplomatici. Lo studio sul riesame del funzionamento dei meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento ha posto in evidenza sfide specifiche nell'identificazione delle vittime all'interno dei rispettivi Stati membri, in particolare a causa del fatto che il sistema di individuazione è specificamente concepito per identificare le vittime di paesi terzi e non è sufficientemente efficace nell'assistere le vittime dell'UE, in particolare i minori⁴⁷.

Gli Stati membri hanno riferito in merito a misure specifiche per i minori volte a migliorare l'identificazione e le procedure di riferimento per le vittime della tratta. Tali misure prevedono l'adozione di orientamenti, la creazione di istituti e centri di accoglienza specializzati e la modifica delle leggi sulla tutela dei minori privati delle cure genitoriali⁴⁸.

Tra le misure che integrano la specificità di genere figurano l'adozione di strumenti politici che forniscono informazioni al personale sanitario per l'identificazione di donne e ragazze vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale, la formazione e gli orientamenti sulle violenze di genere, compreso lo sfruttamento sessuale, per le autorità competenti in materia di immigrazione, e le procedure di assistenza destinate in particolare alle donne e ai minori nei punti di crisi. Gli Stati membri hanno riferito che l'aumento delle conoscenze e delle capacità delle autorità nazionali e degli altri portatori di interessi coinvolti nel processo di identificazione, e il miglioramento delle procedure di riferimento, hanno favorito l'identificazione delle vittime, consentendo di identificarne un maggior numero. Tuttavia, per i minori che chiedono protezione internazionale, la partecipazione dei servizi di protezione dei minori ai meccanismi di riferimento è attualmente limitata e deve essere rafforzata.

Gli Stati membri hanno inoltre sottolineato che disporre di processi chiaramente definiti, con ruoli stabiliti e dati disponibili disaggregati per genere ed età, è risultato utile per misurare la portata del fenomeno e individuare le esigenze da affrontare. Le organizzazioni della società civile hanno deplorato la loro esclusione dal processo di identificazione ufficiale in alcuni Stati membri dell'UE. Hanno inoltre evidenziato un'applicazione incoerente dei periodi di recupero e di riflessione tra gli Stati membri, l'assenza di un intervento giuridico precoce e la mancanza di formazione per i professionisti coinvolti nel processo di identificazione, il che potrebbe portare alla mancata identificazione formale delle vittime. L'applicazione della clausola di non sanzionamento, secondo la quale alle vittime non dovrebbero essere inflitte sanzioni per i reati che sono state costrette a commettere, e l'accesso delle vittime all'indennizzo sono questioni che devono ancora essere affrontate.

⁴⁷ Commissione europea, *Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms* (Studio sul riesame del funzionamento dei meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento degli Stati membri), 2020.

⁴⁸ L'Agenzia per i diritti fondamentali ha continuato a sostenere Stati membri come la Grecia e l'Italia nel rafforzamento dei sistemi di tutela, concentrandosi anche sui minori vittime della tratta di esseri umani.

3.3 Azioni principali

Trattandosi di un fenomeno complesso, la tratta di esseri umani ha continuato ad essere affrontata sistematicamente in tutti i pertinenti settori chiave della politica dell'UE: sicurezza, migrazione, giustizia, parità di genere, lotta contro la discriminazione, diritti fondamentali, protezione dei minori, occupazione, agricoltura e pesca, sviluppo, ricerca e aiuti umanitari⁴⁹.

Esiste uno stretto legame tra la dimensione esterna e quella interna della tratta di esseri umani. I servizi della Commissione e il servizio europeo per l'azione esterna hanno svolto un ampio lavoro per garantire un approccio coerente e coordinato alla lotta contro questo tipo di criminalità. La tratta di esseri umani è oggetto di una vasta gamma di strumenti politici, tra cui la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE, il piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024⁵⁰, la comunicazione congiunta "Verso una strategia globale per l'Africa"⁵¹, la strategia dell'UE per i Balcani occidentali⁵² e la politica europea di vicinato.

Le missioni civili e militari nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune⁵³⁵⁴ rappresentano uno strumento importante nella lotta contro la criminalità organizzata. EUNAVFOR MED operazione SOPHIA ha svolto un ruolo decisivo nel miglioramento della sicurezza marittima globale nel Mediterraneo centrale e ha contribuito a smantellare il modello di attività e le reti criminali di passatori e trafficanti di migranti e a migliorare la cooperazione con un'ampia gamma di organizzazioni. L'operazione EUNAVFOR MED IRINI, che ha sostituito l'operazione Sophia dal 31 marzo 2020, ha il compito fondamentale di attuare l'embargo delle Nazioni Unite sulle armi in Libia, contribuendo nel contempo a smantellare il modello di attività delle reti per il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

La tratta di esseri umani è ampiamente presa in considerazione negli strumenti di sviluppo e cooperazione relativi all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. La tratta rientra in tre obiettivi specifici: l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, anche a fini di sfruttamento sessuale [obiettivo di sviluppo sostenibile (OSS) 5.2], l'eradicazione della tratta e del lavoro forzato (OSS 8.7) e l'eradicazione della

⁴⁹ Per alcuni esempi recenti vedasi: "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per la parità di genere 2020-2025"; strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025) [COM(2020) 258 final]; strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori [COM(2020) 607 final]; "Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025" [COM(2020) 606 final].

⁵⁰ Allegato della comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio "Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024", [JOIN(2020) 5 final], https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF.

⁵¹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio "Verso una strategia globale per l'Africa" [JOIN(2020) 4 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=IT>.

⁵² Strasburgo, 6.2.2018 [COM(2018) 65 final].

⁵³ Documento di lavoro congiunto dei servizi della Commissione, *Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact* (Piano d'azione congiunto che attua il patto sulla dimensione civile della PSDC), 8962/19.

⁵⁴ Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relative all'istituzione di un patto sulla dimensione civile della PSDC, 14305/18.

tratta di minori (OSS 16.2). L'UE è coinvolta nel processo di revisione della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e dei relativi protocolli, anche nel settore della tratta di esseri umani.

Un gran numero di politiche esterne, partenariati e iniziative con paesi terzi o organizzazioni regionali ha continuato ad affrontare la tratta di esseri umani, in particolare nell'ambito del seguito al piano d'azione comune di La Valletta, ad esempio nei processi di Khartoum e Rabat.

Anche la possibilità di finanziare iniziative contro la tratta di esseri umani all'interno dell'UE e nei paesi partner continua a rappresentare una priorità. Gli Stati membri hanno riferito in merito a progetti finanziati in regime di gestione concorrente attraverso i programmi nazionali che gestiscono il Fondo sicurezza interna o il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, nonché in merito progetti transnazionali finanziati nell'ambito delle sovvenzioni dell'UE a titolo del Fondo sicurezza interna-Polizia e del Fondo Asilo, migrazione e integrazione. I progetti hanno continuato a essere finanziati anche mediante:

- altri flussi di finanziamento dell'UE (ad esempio il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza dell'Unione europea);
- azioni EMPACT, previste nel bilancio delle agenzie dell'UE;
- finanziamenti nazionali;
- l'iniziativa Spotlight UE-ONU;
- il fondo fiduciario dell'UE per l'Africa;
- l'iniziativa Glo.Act, lo strumento di cooperazione allo sviluppo;
- il Fondo europeo di sviluppo.

Per garantire la coerenza delle politiche, il lavoro di coordinamento a livello dell'UE è proseguito attraverso:

- riunioni tematiche e strutturate della piattaforma della società civile dell'UE contro la tratta di esseri umani e della rete dell'UE dei relatori nazionali e meccanismi equivalenti;
- riunioni di coordinamento delle 10 agenzie dell'UE che, nel 2018, hanno firmato la dichiarazione congiunta di impegno a collaborare contro la tratta di esseri umani;
- il gruppo interservizi della Commissione europea;
- riunioni con altre istituzioni dell'UE (Parlamento europeo e Consiglio).

È proseguita anche la cooperazione internazionale, fra l'altro con le organizzazioni internazionali e gli organismi delle Nazioni Unite.

4 CONCLUSIONI

I principali risultati della presente relazione indicano che la tratta di esseri umani non è diminuita, bensì si è evoluta all'interno dell'UE e sono emersi nuovi rischi. Un numero enorme di vittime continua a subire violenze, minacce e danni enormi a causa della tratta. L'esistenza della tratta di esseri umani comporta enormi costi umani, sociali ed economici, mentre i trafficanti e altri attori coinvolti consapevolmente o inconsapevolmente in attività illecite lungo la catena della tratta conseguono enormi profitti. Per migliorare lo status quo è essenziale contrastare la cultura dell'impunità degli autori dei reati, degli utilizzatori, degli sfruttatori e degli speculatori.

La relazione rileva inoltre che sono stati compiuti progressi significativi nella cooperazione transnazionale all'interno dell'UE e con i paesi terzi, comprese le attività transfrontaliere di contrasto e le azioni operative giudiziarie, nonché per quanto riguarda l'istituzione e il miglioramento dei meccanismi nazionali e transnazionali di riferimento e lo sviluppo di una base di conoscenze sul fenomeno. Il numero di azioni penali e condanne rimane tuttavia basso, mentre il numero di vittime resta elevato. Il panorama giuridico piuttosto eterogeneo per quanto riguarda la configurazione come reato dell'uso dei servizi imposti alle vittime della tratta può ostacolare gli ulteriori sforzi volti a scoraggiare la domanda di tali servizi. Quando le vittime ricevono assistenza, sostegno e protezione, non sono prese in considerazione le esigenze che derivano dalle forme di sfruttamento cui sono sottoposte, dal genere e dall'età, né le loro necessità e condizioni specifiche. La registrazione e la comunicazione dei dati continuano a non essere coerenti. I problemi individuati rivelano che l'attuazione della direttiva anti-tratta negli Stati membri è scarsa e deve essere ulteriormente intensificata.

La tratta di esseri umani è un reato transnazionale che alimenta richieste illegali provenienti dall'interno e dall'esterno dell'UE e che sta esercitando un impatto negativo su tutti gli Stati membri dell'UE. Il rafforzamento dei partenariati in materia di sicurezza tra l'UE e i paesi terzi potrebbe accrescere la cooperazione nella lotta contro le minacce comuni. Tale approccio si baserebbe su interessi comuni in materia di sicurezza e sui dialoghi consolidati in materia di cooperazione e sicurezza⁵⁵. L'insufficienza dei progressi compiuti e l'evoluzione delle tendenze della tratta richiedono un nuovo approccio strategico ai fini dell'eradicazione di questo reato. Tali azioni saranno sviluppate nel contesto del programma di lotta alla criminalità organizzata.

⁵⁵ COM(2020) 605 final.