



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.6.2012  
COM(2012) 286 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)

### 1. CONTESTO

La tratta di esseri umani è una forma moderna di schiavitù. Le vittime sono spesso reclutate, trasportate o alloggiate con la forza, la coercizione o la frode a fini di sfruttamento, anche sessuale, del lavoro o dei servizi forzati, accattonaggio, attività criminali o espianto di organi<sup>1</sup>. La tratta di esseri umani è una grave lesione della libertà personale e della dignità della persona e una fattispecie di **reato** grave, con implicazioni che vanno spesso al di là della capacità dei singoli Stati di farvi fronte efficacemente.

La tratta di esseri umani, che può assumere forme diverse, evolve con il mutare delle circostanze socioeconomiche. Le vittime sono donne, uomini, ragazze e ragazzi in situazioni di vulnerabilità. Le ultime stime del periodo 2002-2011, pubblicate a giugno 2012 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), parlano di un totale di 20,9 milioni di persone vittime del lavoro forzato - sfruttamento sessuale compreso - a livello mondiale<sup>2</sup>, e di 5,5 milioni di minori vittime della tratta, stime che sono comunque ritenute prudenti.

La tratta di esseri umani è una forma redditizia di criminalità che frutta ogni anno decine di miliardi di euro<sup>3</sup>.

Secondo il rapporto pubblicato nel 2010 dall'UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, in tutto il mondo le vittime accertate della tratta di esseri umani sono nel 79% dei casi oggetto di sfruttamento sessuale, nel 18% di lavoro forzato e nel 3% di altre forme di sfruttamento; di questi, il 66% riguardano donne, il 13% ragazze, il 12% uomini e il 9% ragazzi<sup>4</sup>.

I dati raccolti a settembre 2011 dalla Commissione europea sulle vittime della tratta di esseri umani, sulle indagini di polizia, sui procedimenti giudiziari e sulle condanne vengono attualmente analizzati in base al genere, all'età, alle forme di sfruttamento e alla cittadinanza<sup>5</sup>. I risultati preliminari sembrano essere in linea con i dati del rapporto UNODC. La tratta di

---

<sup>1</sup> La tratta di esseri umani si distingue dal traffico di persone in quanto comporta l'uso della forza e lo sfruttamento delle vittime e perché non implica necessariamente uno spostamento fisico o transfrontaliero delle vittime.

<sup>2</sup> Organizzazione internazionale del lavoro, *ILO 2012 Global estimates of forced labour*, giugno 2012. Il rapporto dell'OIL considera la tratta di esseri umani una forma di lavoro forzato e le stime rendono conto del fenomeno ai fini sia dello sfruttamento di manodopera che sessuale (pag. 13).

<sup>3</sup> I profitti generati ogni anno su scala mondiale dalla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo sono stimati a 31,6 miliardi di USD, di cui 15,5 miliardi (49%) nelle economie industrializzate (vedi Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, documento di lavoro, Ginevra, Organizzazione internazionale del lavoro, 2005).

<sup>4</sup> *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, 2010.

<sup>5</sup> I dati statistici raccolti da Eurostat si basano sulle risposte ricevute da tutti e 27 gli Stati membri tra il 2008 e il 2010 e offrono una visione d'insieme.

esseri umani riguarda nei tre quarti dei casi registrati lo sfruttamento sessuale (in aumento: dal 70% del 2008 al 76% nel 2010) e, nei casi restanti, lo sfruttamento per motivi di lavoro (in calo: dal 24% nel 2008 al 14% nel 2010), accattonaggio forzato (3%) e la servitù domestica (1%). In base alle informazioni sul genere delle vittime fornite da ventuno Stati membri dell'Unione, negli ultimi tre anni la tratta di esseri umani colpisce soprattutto le donne e le ragazze: 79% di donne (di cui 12% ragazze) contro il 21% di uomini (di cui 3% ragazzi). Secondo i dati provenienti da molti Stati membri, nella maggior parte dei casi le vittime provengono dall'Unione europea (essenzialmente Romania, Bulgaria, Polonia e Ungheria). Al di fuori dell'UE, le vittime provengono nella maggior parte dei casi da Nigeria, Vietnam, Ucraina, Russia e Cina.

Complesso fenomeno transnazionale, la tratta di esseri umani affonda le radici nella vulnerabilità di fronte alla povertà, nell'assenza di una cultura democratica, nella disuguaglianza di genere e nella violenza contro le donne, nelle situazioni di conflitto e post-conflitto, nella scarsa integrazione sociale, nella mancanza di opportunità e di chance occupazionali, nell'accesso ristretto all'istruzione, nel lavoro minorile e nella discriminazione.

### **Azione dell'Unione contro la tratta di esseri umani**

L'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta esplicitamente la tratta di esseri umani.

A livello dell'Unione l'impegno politico mirato a contrastare questo fenomeno è testimoniato dalla vasta gamma di iniziative, misure e programmi di finanziamento posti in essere in questo settore, tanto all'interno dell'UE che nei paesi terzi, sin dai primi anni '90<sup>6</sup>.

La **direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**<sup>7</sup> rappresenta in tal senso un grande passo avanti. La direttiva adotta un'impostazione globale e integrata incentrata sui diritti dell'uomo e sulle vittime e riconosce la specificità "di genere". La direttiva dovrebbe avere un impatto considerevole una volta che sarà stata pienamente recepita dagli Stati membri, ovvero dopo il 6 aprile 2013; essa non verte solo sulla repressione, ma mira anche a prevenire la criminalità e a garantire che le vittime della tratta possano riprendersi e reinserirsi nella società.

Nel frattempo vari strumenti UE in diversi settori politici contribuiscono a contrastare la tratta di esseri umani<sup>8</sup>. La legislazione dell'UE sul diritto delle vittime della tratta di esseri umani di

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale, COM(96) 567 definitivo; Comunicazione della Commissione "Lotta contro la tratta degli esseri umani: un approccio integrato e proposte per un piano d'azione", COM(2005) 514 definitivo; Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, 2005/C 311/01; documento di lavoro della Commissione "Evaluation and monitoring of the implementation of the EU plan", COM(2008) 657 definitivo.

<sup>7</sup> Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1).

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime (COM(2011) 275 def.); programma UE per i diritti dei minori (COM(2011) 0060 def.); piano d'azione sui minori non accompagnati (COM(2010) 213 def.); direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; e proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM(2010) 379 def.).

soggiornare nell'UE, relativa allo sfruttamento sessuale dei minori, e alle sanzioni nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare integra la direttiva sulla tratta di esseri umani. Anche la **Strategia di sicurezza interna dell'UE** affronta il problema della tratta di esseri umani<sup>9</sup>.

Il quadro generale per la politica migratoria esterna dell'UE – “L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità”<sup>10</sup> — sottolinea l’importanza di cooperare con i paesi terzi di origine, di transito e di destinazione e individua nella prevenzione e nella riduzione dell’immigrazione irregolare e nella tratta di esseri umani uno dei suoi quattro pilastri. Questa linea è applicata anche nel **Documento mirato all’azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell’UE nell’azione contro la tratta degli esseri umani, del 2009**<sup>11</sup>.

La tratta di esseri umani è un tema ricorrente anche in numerosi strumenti per le relazioni esterne, quali le relazioni annuali sui progressi dei paesi candidati e potenzialmente candidati, le “tabelle di marcia” e i piani d’azione concernenti il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con i paesi terzi, i documenti di strategia nazionale, i programmi indicativi nazionali e regionali e i programmi nell’ambito della politica europea di vicinato; il fenomeno è affrontato anche nei Piani d’azione bilaterali e nel dialogo politico in corso con i paesi terzi<sup>12</sup>.

Con una gamma così ampia di provvedimenti legislativi e strategici, il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni di iniziative è reale. La presente strategia intende pertanto offrire un quadro coerente nel quale ricondurre le iniziative esistenti e programmate, stabilire le priorità, colmare le lacune e integrare in tal modo la direttiva recentemente adottata. La Commissione ha già nominato un coordinatore anti-tratta dell’UE, che ha assunto le sue funzioni nel marzo 2011<sup>13</sup> e supervisionerà l’attuazione della presente strategia. La Commissione ha anche sviluppato un sito<sup>14</sup>, regolarmente aggiornato, dedicato al contrasto della tratta di esseri umani e che funge da sportello unico per gli operatori e il pubblico in generale.

### **Azioni internazionali**

La tratta di esseri umani è un tema che è già stato oggetto di grande attenzione a livello internazionale. Gli strumenti più importanti sono il Protocollo ONU sulla tratta delle persone (Protocollo di Palermo) e la Convenzione del Consiglio d’Europa sull’azione contro la tratta degli esseri umani<sup>15</sup>. **Non tutti gli Stati membri hanno ratificato i due strumenti giuridici, e i rimanenti sono stati invitati a provvedervi.** La Commissione sollecita infatti gli Stati

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione “La strategia di sicurezza interna dell’UE in azione: cinque tappe verso un’Europa più sicura”, COM(2010) 673 def.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione “L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità” (COM(2011) 743 def.).

<sup>11</sup> 11450/5/09 REV 5, 19 novembre 2009 e 9501/3/11 REV. 3-4 luglio 2011.

<sup>12</sup> Segnatamente nel contesto dei dialoghi in materia di diritti dell’uomo tenuti con oltre 40 paesi del mondo, i dialoghi su migrazione e mobilità consistenti in 7 processi regionali che riguardano oltre 100 paesi e più di 20 processi bilaterali.

<sup>13</sup> Tra i suoi compiti c’è quello di dare risposta all’urgente bisogno di garantire una pianificazione strategica coerente e coordinata a livello europeo e con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi, per affrontare la questione sotto ogni aspetto.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

<sup>15</sup> Il protocollo ONU per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Serie Trattati, vol. 2237, pag. 319; Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS No.197), Consiglio d’Europa, Varsavia, 16 maggio 2005.

membri a ratificare tutti gli strumenti, gli accordi e gli obblighi giuridici internazionali pertinenti che renderanno la lotta contro la tratta di esseri umani più efficace, coordinata e coerente<sup>16</sup>.

## 2. PRIORITÀ FONDAMENTALI

Con questa strategia, la Commissione europea intende **concentrarsi su misure concrete atte a sostenere il recepimento e l'attuazione della direttiva 2011/36/UE, apportare un valore aggiunto e integrare il lavoro svolto dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalla società civile nell'UE e nei paesi terzi.**

**La responsabilità del contrasto della tratta degli esseri umani spetta principalmente agli Stati membri. Lo scopo della presente comunicazione è illustrare in che modo la Commissione europea intende sostenere gli Stati membri in questo compito.** La sentenza *Rantsev vs Cipro e Russia*<sup>17</sup> costituisce un riferimento decisivo in materia di diritti dell'uomo prevedendo chiaramente che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per affrontare i diversi aspetti della tratta di esseri umani, quali il reclutamento, la fase investigativa, l'azione penale, la protezione dei diritti dell'uomo e l'assistenza alle vittime. Qualora vengano a conoscenza di un caso di tratta di esseri umani, o che una persona è esposta al rischio di cadere vittima di tale reato, le autorità sono obbligate ad intervenire in modo adeguato.

Le misure previste dalla presente strategia sono il risultato di un esame approfondito delle azioni e delle politiche già in corso, dei lavori del gruppo di esperti<sup>18</sup>, di ampie consultazioni con i governi, le organizzazioni della società civile, le parti sociali, il mondo accademico, le organizzazioni internazionali, i relatori nazionali o meccanismi equivalenti e altri portatori d'interesse. La strategia comprende anche i pareri espressi dalle vittime della tratta.

La presente strategia definisce **cinque priorità** che l'Unione europea dovrebbe privilegiare per affrontare la questione della tratta di esseri umani. Delinea inoltre un certo numero di misure che la Commissione europea propone di attuare nei prossimi cinque anni, di concerto con altri soggetti, tra cui gli Stati membri, il Servizio europeo per l'azione esterna, le istituzioni e le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali, i paesi terzi, la società civile e il settore privato. Tali priorità sono le seguenti:

**A. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta**

**B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani**

<sup>16</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, New York, 18 dicembre 1979, Serie Trattati, vol. 1249, pag. 13; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989, Nazioni Unite, Serie Trattati, Vol. 1577, pag. 3; Convenzione OIL sul lavoro forzato del 1930 (n. 29); Convenzione OIL sull'abolizione del lavoro forzato, 1957 (n. 105); Convenzione OIL sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182) e Convenzione OIL sulle lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011 (n. 189).

<sup>17</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, causa *Rantsev v. Cipro e Russia*, Istanza n. 25965/04, Sentenza (def.) del 10 maggio 2010.

<sup>18</sup> I Gruppi di esperti offrono consulenza alla Commissione in materia di politiche e legislazione e sono istituiti con decisioni della Commissione; la più recente è stata pubblicata in GU L 207 del 12.8.2011, pag. 14.

**C. Potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti**

**D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche**

**E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e una dare risposta efficace**

L'elaborazione di una politica pluridisciplinare e coerente contro la tratta di esseri umani richiede il coinvolgimento di un gruppo di soggetti più diversificato rispetto al passato. Tale gruppo dovrebbe includere, segnatamente, funzionari di polizia, guardie di frontiera, funzionari degli uffici immigrazione e asilo, pubblici ministeri, avvocati, magistrati e funzionari degli organi giurisdizionali, ispettori dell'edilizia abitativa, del lavoro, della sanità, dei servizi sociali e della sicurezza, organizzazioni della società civile, operatori sociali e del mondo giovanile, associazioni dei consumatori, sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro, agenzie di lavoro temporaneo, agenzie di collocamento e personale consolare e diplomatico così come soggetti più difficilmente raggiungibili, quali i tutori e i rappresentanti legali e i servizi di assistenza ai minori e alle vittime. Si potrebbe inoltre prevedere il coinvolgimento di volontari e di persone che lavorano nelle situazioni di conflitto.

## **2.1. PRIORITÀ A: Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta**

È difficile individuare le vittime della tratta. Eppure, in molti settori della società è possibile imbattersi in una vittima della tratta. È fondamentale individuare le vittime potenziali, in modo che chi ha rapporti con una vittima di tale reato possa venire incontro nel miglior modo possibile ai "cinque grandi bisogni delle vittime": rispetto e riconoscimento, assistenza, protezione, accesso alla giustizia e risarcimento. In tal modo anche la polizia e i pubblici ministeri possono indagare più efficacemente e punire i trafficanti. Al tempo stesso è necessario istituire meccanismi di protezione, assistenza e inclusione sociale delle vittime della tratta. Conformemente alla direttiva del 2011, l'assistenza e il sostegno dovrebbero essere basati sulle esigenze individuali della vittima e comprendere almeno un alloggio adeguato e sicuro, assistenza materiale, cure mediche, assistenza psicologica, consulenza e informazioni, servizi di traduzione e interpretariato.

(1) Azione 1: Istituire meccanismi di riferimento nazionali e transnazionali

Gli Stati membri dovrebbero **garantire che siano istituiti meccanismi nazionali di riferimento ufficiali e funzionali**. Tali meccanismi dovrebbero descrivere le procedure per poter meglio individuare, indirizzare, proteggere e assistere le vittime e dovrebbero coinvolgere tutte le autorità pubbliche competenti e la società civile. Vanno elaborati anche criteri per l'individuazione delle vittime, che tutti gli operatori coinvolti dovrebbero utilizzare. Gli Stati membri si sono già impegnati a definire tali meccanismi entro la fine del 2012 nel contesto del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale<sup>19</sup>.

A norma della direttiva sulla tratta di esseri umani, le vittime dovrebbero ricevere adeguata protezione e assistenza sulla base di una valutazione individuale dei rischi e dei bisogni. Tali valutazioni dovrebbe rientrare nel mandato dei meccanismi nazionali di riferimento. Sulla

---

<sup>19</sup> Doc. 15358/10 COSI 69.

base della prima applicazione di questi meccanismi nazionali di riferimento da parte degli Stati membri, la Commissione intende **elaborare orientamenti** concernenti le modalità per svilupparli ulteriormente entro il 2015. I meccanismi dovrebbero tra l'altro affrontare questioni quali il risarcimento e il rimpatrio sicuro delle vittime. Dovrebbero essere definiti con chiarezza i ruoli e le responsabilità di tutte le parti coinvolte.

Attualmente, quando le vittime attraversano le frontiere, la risoluzione dei problemi avviene in genere a livello bilaterale, su una base ad hoc, processo, questo, spesso laborioso e inefficiente. Coerentemente con l'impostazione incentrata sulle vittime, entro il 2015 la Commissione intende **elaborare un modello per un meccanismo di riferimento transnazionale** che colleghi i relativi meccanismi nazionali al fine di individuare, indirizzare, proteggere e assistere le vittime in modo più efficiente.

## (2) Azione 2: Individuare le vittime

Attualmente la Commissione finanzia un progetto che **elaborerà orientamenti per individuare meglio le vittime della tratta di esseri umani** nel 2014, alla luce degli elenchi di indicatori CE/OIL sulla tratta di esseri umani del 2009. Tali orientamenti faciliteranno un'impostazione più armonizzata e miglioreranno l'individuazione, aiutando inoltre gli operatori a individuare le vittime, specie le vittime della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, ma anche di sfruttamento economico o espianto di organi, e i minori vittime di tratta.

Inoltre, come indicato nella comunicazione della Commissione sul piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, nel 2012, la Commissione **elaborerà orientamenti specifici per i servizi consolari e le guardie di frontiera** in merito all'individuazione delle vittime della tratta di esseri umani.

## (3) Azione 3: Proteggere i minori vittime della tratta

I minori sono particolarmente esposti al pericolo di diventare vittime della tratta e di cadere nuovamente nelle mani di trafficanti. Uno studio fatto nel 2010 dall'Organizzazione internazionale per la migrazione (OIM) dimostra che dei 79 casi campione di "re-immissione nella tratta", l'84% riguardava minori o giovani al di sotto dei 25 anni. Inoltre, nel 18% dei casi si trattava di adulti che erano già stati oggetto di tratta da bambini. Tale dato dimostra che i minori che sono stati vittime di tratta rischiano di ricadere nella medesima situazione da adulti<sup>20</sup>.

La legislazione UE prevede che i minori vittime della tratta ricevano protezione, assistenza e sostegno<sup>21</sup>. Per soddisfare le diverse necessità dei diversi gruppi di bambini, fra cui figurano le vittime della tratta, è necessario disporre di sistemi di protezione completi adatti ai minori, che garantiscano il coordinamento interistituzionale e multidisciplinare. Per garantire una migliore protezione, la Commissione finanzia **nel 2014 lo sviluppo di orientamenti su sistemi per la protezione dei minori**.

---

<sup>20</sup> OIM, "The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database", 2010.

<sup>21</sup> Direttive 2011/36/UE sulla tratta di esseri umani e 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.

Gli Stati membri devono **rafforzare i sistemi di protezione dei minori** dalle situazioni di tratta e, qualora ciò sia considerato nell'interesse superiore del minore, garantire loro un rimpatrio sicuro e sostenibile al paese di origine, all'interno e all'esterno dell'UE, e prevenire una loro ricaduta nello stato di vittima della tratta.

Inoltre, con riguardo alla tratta di minori, non esiste attualmente una definizione uniforme di tutore e/o rappresentante in tutti gli Stati membri<sup>22</sup>, e il relativo ruolo, le qualifiche e le competenze loro attribuite variano da uno Stato membro all'altro<sup>23</sup>. Nel 2014 di concerto con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, la Commissione intende **sviluppare un modello di buone prassi sul ruolo dei tutori** e/o rappresentanti dei minori vittime di tratta.

#### (4) Azione 4: Dare informazioni sui diritti delle vittime

La corrispondenza ricevuta dalla Commissione nel corso degli anni ha messo in evidenza i problemi che le persone incontrano nel contattare le autorità o le organizzazioni designate per ricevere informazioni chiare sui loro diritti all'assistenza e alle prestazioni sanitarie, sul diritto a ricevere un permesso di residenza e di lavoro, sui loro diritti di accesso alla giustizia e a un avvocato, e sulle possibilità di fare domanda di risarcimento.

Per informare le vittime in ordine ai loro diritti e aiutarle ad esercitarli in modo efficace, nel 2013 la Commissione **fornirà informazioni chiare e di facile comprensione relative ai diritti in materia di lavoro, ai diritti sociali, ai diritti di cui godono in qualità di vittime e di migranti le vittime della tratta di esseri umani in forza della normativa UE<sup>24</sup>**. Successivamente la Commissione **aiuterà gli Stati membri a fornire e diffondere informazioni analoghe a livello nazionale** nel 2014.

## 2.2. PRIORITÀ B: Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani

Un approccio coerente alla prevenzione deve comprendere l'esercizio dell'azione penale e la protezione delle vittime e intervenire in tutti gli aspetti della tratta di esseri umani. La prevenzione deve essere rafforzata alla luce delle cause profonde che rendono le persone vulnerabili alla tratta e affrontare tali cause dovrebbe costituire un aspetto fondamentale della prevenzione nell'UE e nei paesi terzi.

#### (1) Azione 1: Comprendere e ridurre la domanda

Lo scambio di buone pratiche può contribuire a ridurre la domanda di tutte le forme di tratta, compreso lo sfruttamento sessuale. Si dovrebbe tener conto dei lavori svolti nell'ambito di

---

<sup>22</sup> Gruppo di esperti dell'UE sui minori non accompagnati, riunione del 21 giugno 2011 sulla tutela di minori non accompagnati.

<sup>23</sup> Cfr. anche Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "Child Trafficking in the EU — Challenges, perspectives and good practices" del luglio 2009.

<sup>24</sup> Tali informazioni comprendono i diritti derivanti dalla direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani. Il potenziale della direttiva non è attualmente sfruttato appieno e la mancanza di informazioni delle vittime sui loro diritti è stata individuata come uno dei settori problematici principali. La Commissione ha avviato uno studio per analizzare le attuali misure in vigore e i sistemi di protezione per le vittime della tratta previsti in ciascuno Stato membro in base alla direttiva, per comprendere se l'attuale co-esistenza di sistemi nazionali relativamente divergenti negli Stati membri impedisca un approccio coerente, efficace di lotta al fenomeno della tratta. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index/>, <http://ec.europa.eu/immigrazione> e <http://e-justice.europa.eu>.



campagne di sensibilizzazione destinate ai consumatori e agli utenti di servizi, della responsabilità sociale delle imprese, dei codici di condotta<sup>25</sup>, del rapporto tra imprese e diritti dell'uomo, nonché delle iniziative volte a eliminare la tratta di esseri umani dalle catene di approvvigionamento delle imprese.

Per comprendere meglio la riduzione della domanda la Commissione finanzia nel 2013, nell'ambito del settimo programma quadro, la **ricerca sul tema della riduzione della domanda e dell'offerta di servizi e beni prodotti dalle vittime della tratta degli esseri umani**, fra cui figurano le vittime della tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale e specifiche categorie di vittime, quali i minori. La ricerca fornirà materiale per la relazione del 2016 della Commissione sui provvedimenti giuridici che alcuni Stati membri hanno preso per rendere reato l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta<sup>26</sup>.

(2) Azione 2: Promuovere l'istituzione di una piattaforma per il settore privato

La cooperazione con il settore privato è fondamentale anche per ridurre la domanda di tratta di esseri umani e sviluppare catene di approvvigionamento che non implicano lo sfruttamento di esseri umani.

Una **coalizione europea delle imprese contro la tratta di esseri umani sarà istituita** nel 2014. La coalizione dovrebbe migliorare la cooperazione con le imprese e gli altri portatori d'interesse, rispondere alle sfide emergenti e discutere le misure per prevenire la tratta di esseri umani, in particolare in settori ad alto rischio. Nel 2016 la Commissione intende collaborare con la Coalizione per **sviluppare modelli e orientamenti sulla riduzione della domanda** di servizi forniti da vittime della tratta di esseri umani, in particolare nei settori ad alto rischio, compresa l'industria del sesso, l'agricoltura, l'edilizia e il turismo.

(3) Azione 3: Attività in materia di sensibilizzazione e programmi di prevenzione su scala dell'UE

Numerosi programmi di prevenzione contro la tratta di esseri umani, in particolare campagne di sensibilizzazione, sono stati attuati a livello locale, nazionale, internazionale e nei paesi terzi. Poco si è fatto, invece, per valutare sistematicamente l'impatto di tali programmi di prevenzione in termini di conseguimento dei loro obiettivi, ad esempio se abbiano prodotto cambiamenti di comportamento e di atteggiamento, e se in tal modo è stato ridotto il rischio di tratta di esseri umani. Si conosce anche poco sul valore aggiunto, la coerenza e l'uniformità (eventuale) di tali iniziative e i relativi collegamenti.

Nel 2013, nell'ambito del programma di finanziamento degli Affari interni, la Commissione effettuerà **un'analisi approfondita delle iniziative di prevenzione già in atto per contrastare la tratta di esseri umani da parte di vari soggetti**. La Commissione dovrà elaborare orientamenti sulle future misure di prevenzione e campagne d'informazione sensibili alla dimensione di genere con gli Stati membri. Sulla base dell'analisi delle attività di prevenzione già in vigore, nel **2015 saranno istituiti link alle campagne di sensibilizzazione**<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Si veda ad esempio la campagna sulla responsabilità dell'acquirente "Buy Responsibly Campaign" dell'OIM <http://www.buyresponsibly.org>.

<sup>26</sup> Articolo 23 della direttiva 2011/36/UE sulla tratta di esseri umani.

<sup>27</sup> Quali le campagne Blue Heart dell'UNODC o Blue Blindfold del Regno Unito.

Nel 2014 la Commissione **avvierà attività di sensibilizzazione su scala dell'UE** destinate a specifici gruppi vulnerabili, come donne e bambini a rischio, lavoratori domestici, le comunità Rom, lavoratori irregolari e situazioni quali eventi sportivi di grande rilievo, utilizzando il programma di finanziamento degli Affari interni. Internet e le reti sociali saranno utilizzati come mezzi di efficace sensibilizzazione mirata.

### **2.3. PRIORITÀ C: Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti**

La tratta di esseri umani si estende oltre le frontiere dei singoli Stati membri. La maggior parte dei trafficanti operano all'interno di reti ben organizzate che consentono loro di spostare le vittime attraverso le frontiere o da un luogo all'altro all'interno di un paese. Infatti, è in aumento il fenomeno della tratta interna, in cui molte delle vittime sono cittadini dell'Unione europea che i trafficanti obbligano a spostarsi ai fini di tratta all'interno del loro stesso paese o in un altro Stato membro. Anche se le indagini e il perseguimento dei casi di tratta hanno ricevuto maggiore attenzione di recente, il numero totale di casi perseguiti nell'UE resta scarso. Dati comparabili indicano infatti una diminuzione del numero di condanne in casi di tratta di esseri umani, da 1534 nel 2008 a 1445 nel 2009 e 1144 nel 2010.

#### **(1) Azione 1: Istituire Unità nazionali multidisciplinari di contrasto della criminalità**

Nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, gli Stati membri hanno riconosciuto l'importanza che gli obiettivi strategici e le azioni operative siano innovativi, multidisciplinari e proattivi, per meglio investigare e perseguire i casi di tratta di esseri umani.

Per meglio individuare e perseguire i trafficanti, potenziare ulteriormente la cooperazione transfrontaliera e centralizzare le conoscenze sulla tratta di esseri umani, gli Stati membri devono **istituire unità nazionali multidisciplinari di contrasto della tratta di esseri umani**. Le unità in questione dovrebbero fungere da punti di contatto per le agenzie dell'UE, in particolare Europol<sup>28</sup>, e trasmettere le informazioni raccolte alle unità nazionali Europol per ulteriore trasmissione a Europol. Le unità in questione dovrebbero concentrarsi su tutte le forme di tratta di esseri umani e migliorare l'individuazione del fenomeno e la raccolta e l'analisi delle informazioni in materia. Devono essere applicate procedure per disciplinare lo scambio di informazioni tra le unità locali e regionali e le unità nazionali di contrasto della criminalità. Le unità in questione dovrebbero anche occuparsi dell'emergere di nuovi fenomeni, quali l'uso di Internet per reclutare le vittime e pubblicizzare i loro servizi.

#### **(2) Azione 2: Svolgere proattivamente le indagini finanziarie**

In linea con le raccomandazioni della Task Force "Azione finanziaria" dell'OCSE<sup>29</sup>, nel 2013 **gli Stati membri devono condurre le indagini finanziarie nei casi di tratta in maniera proattiva**, fornire informazioni per i dossier di lavoro ai fini delle analisi di Europol e rafforzare la collaborazione con le agenzie dell'UE, quali Eurojust e l'Accademia europea di polizia (CEPOL).

---

<sup>28</sup> Le unità in questione dovrebbero funzionare da punto di contatto per gli organismi preposti all'applicazione della legge in altri paesi all'interno e all'esterno dell'UE ed esperti dell'unità dovrebbero partecipare a riunioni, ad esempio alla riunione del gruppo Analytical Work Files sulla tratta di esseri umani, riunioni connesse al ciclo programmatico dell'UE e riunioni dei punti di contatto indicati nel manuale di Europol dei contatti in materia di tratta di esseri umani.

<sup>29</sup> Standard internazionali sulla lotta al riciclaggio di proventi illeciti e sul finanziamento del terrorismo e proliferazione, Raccomandazioni GAFI dell'OCSE, febbraio 2012.

**Europol effettuerà un'analisi basata sulle informazioni ricevute dagli Stati membri circa i casi di indagine finanziaria sulla tratta di esseri umani** entro il 2015. Tale analisi dovrebbe portare all'individuazione di buone pratiche e di modelli per le indagini di polizia finanziaria. Le indagini finanziarie sono state riconosciute quali strumenti di assunzione delle prove. In molte indagini la raccolta di dati da utilizzare nell'azione penale nei confronti di trafficanti di esseri umani si basa ancora in larga misura sulle dichiarazioni delle vittime. Le prove raccolte a partire dai passaggi di denaro potrebbero fornire le necessarie prove supplementari, in particolare nei settori ad alto rischio<sup>30</sup>, sollevando così le vittime dall'obbligo di deporre in tribunale. Le indagini finanziarie possono essere utili anche ai fini della valutazione dei rischi, e possono contribuire a conoscere meglio il modus operandi dei responsabili dei reati connessi alla tratta di esseri umani e perfezionare gli strumenti di rilevazione.

(3) Azione 3: Aumentare la cooperazione di polizia e giudiziaria transfrontaliera

La Commissione riconosce l'importanza di aumentare il livello della cooperazione giudiziaria nel settore della tratta di esseri umani. Essa invita pertanto le autorità nazionali e le agenzie dell'UE a **creare, all'occorrenza, squadre investigative comuni e a coinvolgere Europol e Eurojust in tutti i casi di tratta transfrontaliera. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi pienamente della collaborazione con le agenzie dell'Unione europea** e condividere informazioni con l'obiettivo di accrescere il numero e la qualità delle indagini transfrontaliere sul piano repressivo e giudiziario. Conformemente al loro mandato, le Agenzie dell'Unione europea devono condividere attivamente informazioni tra loro e con gli Stati membri. **Gli Stati membri dovrebbero altresì cooperare con Eurojust nell'attuazione del futuro piano d'azione Eurojust contro la tratta di esseri umani.**

(4) Azione 4: Rafforzare la cooperazione al di là delle frontiere

Nel 2012 l'UE finanzia, nell'ambito dello strumento per la stabilità, un progetto pilota volto ad **intensificare la cooperazione regionale sulla tratta di esseri umani lungo le rotte di traffico dall'Est verso l'UE.**

Altre iniziative contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani contribuiranno altresì alla coerenza tra gli aspetti interni ed esterni delle politiche di sicurezza dell'UE, e ad aumentare la conoscenza dei collegamenti tra le reti criminali operanti nella tratta e le altre forme di criminalità. Il loro obiettivo dovrebbe essere quello di migliorare i sistemi di raccolta, le analisi e lo scambio dei dati, a livello nazionale e transnazionale, a promuovere e sostenere lo scambio di informazioni e il coordinamento regionale sulla tratta di esseri umani e rafforzare la cooperazione di polizia a livello nazionale e transnazionale e la capacità dei pubblici ministeri e del personale consolare e delle ONG.

#### **2.4. PRIORITÀ D: Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche**

È necessario migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali operatori che lavorano nel campo della tratta di esseri umani sulla base di un approccio pluridisciplinare,

---

<sup>30</sup> Europol(OCTA - Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'UE, 2011. Questi settori sono l'agricoltura, la costruzione, l'industria tessile, l'assistenza sanitaria, servizi domestici e l'industria del sesso, pag. 19.

così come è fondamentale la coerenza per assicurare che la politica anti-tratta sia integrata nelle politiche connesse.

Il miglior modo per organizzare la cooperazione tra diversi operatori consiste nell'istituire meccanismi e procedure ufficiali che implicino un chiaro impegno e nel precisare il ruolo e i compiti di ciascuno dei soggetti coinvolti. Il 18 ottobre 2011 le agenzie europee nel settore Giustizia e affari interni hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta in occasione della V Giornata europea contro la tratta di esseri umani. L'accordo in questione prevede una migliore prevenzione della tratta, indagini più incisive e un'efficace azione penale nei confronti dei colpevoli di tali reati, oltre a una tutela più efficace delle vittime che rispetti i loro diritti fondamentali e tenga in considerazione il genere delle vittime.<sup>31</sup> La Commissione avrà il compito **di coordinare e monitorare l'attuazione dell'accordo**.

(1) Azione 1: Rafforzare la rete UE di relatori nazionali o meccanismi equivalenti

La rete informale di relatori nazionali o meccanismi equivalenti dell'Unione è stata istituita nel 2009 e si riunisce ogni sei mesi. Ai sensi dell'articolo 19 della direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani, tutti gli Stati membri devono istituire relatori nazionali o meccanismi equivalenti competenti per valutare le tendenze della tratta di esseri umani, misurare i risultati delle azioni anti-tratta e raccogliere statistiche. Nel 2013 la Commissione **rafforzerà il meccanismo di coordinamento a livello di UE al fine di sostenere i relatori nazionali** nel loro lavoro di controllo dell'attuazione da parte degli Stati membri dell'UE dei loro obblighi europei e internazionali, di raccolta dei dati, di analisi e ricerca sulle tendenze a livello nazionale del fenomeno della tratta di esseri umani, e di valutare i progressi realizzati in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime, garantendo la partecipazione della società civile.

(2) Azione 2: Coordinare le attività di politica esterna dell'UE

Il Documento mirato all'azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta di esseri umani e l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità prevedono entrambi un migliore coordinamento delle attività di politica esterna dell'UE e garantiscono un approccio coerente basato su accordi, partenariati strategici e dialoghi politici dell'UE. È necessario definire un elenco delle regioni e dei paesi terzi prioritari per i partenariati futuri. **Nel 2013 si potrebbero prevedere, nelle delegazioni dell'UE nei paesi terzi e nelle regioni prioritarie, meccanismi di cooperazione** in materia di tratta di esseri umani volti a rafforzare la cooperazione, creare partenariati e migliorare il coordinamento e la coerenza.

La Commissione intende inoltre operare per il **rafforzamento e la formalizzazione di partenariati con organizzazioni internazionali**<sup>32</sup> attive nel campo della tratta di esseri umani al fine di migliorare lo scambio di informazioni e garantire la cooperazione, in particolare in materia di pianificazione strategica, definizione delle priorità, raccolta di dati, ricerca, monitoraggio e valutazione.

---

<sup>31</sup> Le agenzie in questione sono CEPOL, EASO, EIGE, Europol, Eurojust, FRA e Frontex, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-cedcf0caa97a>.

<sup>32</sup> La Commissione ha formalizzato partenariati sotto diverse forme e coopera con l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione internazionale del lavoro. La costante collaborazione con tali organizzazioni sarà particolarmente importante nella lotta contro la tratta di esseri umani ai fini di traffico di organi.

In quanto grave violazione dei diritti dell'uomo sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, la tratta di esseri umani continuerà a rientrare **nelle clausole in materia di diritti dell'uomo contenute negli accordi dell'UE con paesi terzi, compresi gli accordi di libero scambio**, che forniscono la base per la promozione dei diritti dell'uomo e la cooperazione in questo campo<sup>33</sup>.

Grazie alla cooperazione allo sviluppo e altri programmi di finanziamento nel settore delle relazioni esterne, la Commissione **continuerà a sostenere progetti** volti a prevenire la tratta di esseri umani **nelle regioni e nei paesi terzi**, compresa la tratta nelle rotte Sud-Sud, che riguarderanno anche gli aspetti della prevenzione, protezione e azione penale.

(3) Azione 3: Promuovere l'istituzione di una piattaforma per la società civile

Nel 2013 sarà istituita una **piattaforma a livello dell'UE di organizzazioni e di prestatori di servizi della società civile** che operano nel campo dell'assistenza alle vittime e della loro protezione negli Stati membri e in determinati paesi terzi. La Commissione garantirà che i fondi necessari siano disponibili nei programmi di finanziamento nel settore degli Affari interni.

(4) Azione 4: Rivedere i progetti finanziati dall'UE

Nel corso degli anni, la Commissione europea ha finanziato numerosi progetti in materia di lotta contro la tratta di esseri umani<sup>34</sup>. Questi progetti erano indirizzati a diverse categorie di operatori e hanno affrontato il fenomeno da varie angolazioni. La Commissione farà in modo che le informazioni relative a tutti i progetti finanziati dall'Unione europea che vertono sugli aspetti interni ed esterni della tratta di esseri umani siano disponibili sul suo sito web dedicato alla lotta a questo reato. Per rispondere alla necessità di una maggiore coerenza delle politiche in tutti i settori che influiscono sui lavori e sulle iniziative di lotta contro la tratta di esseri umani, come prossima tappa la Commissione procederà ad un **riesame completo di questi progetti** nel 2014 al fine di repertoriare le zone geografiche, i settori, i vari operatori e i tipi di progetti, nonché i loro risultati e le raccomandazioni. **Tale riesame rafforzerà i progetti futuri e fornirà una base solida che assicuri in futuro che le politiche e le iniziative finanziate dall'UE siano coerenti, strategiche ed economicamente efficaci.**

(5) Azione 5: Rafforzare i diritti fondamentali nelle politiche anti-tratta e nelle azioni connesse

Integrare sistematicamente i diritti fondamentali nella politica e nella legislazione in materia di lotta contro la tratta di esseri umani è necessario per garantire la coerenza dei lavori. La strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>35</sup> prevede che la Commissione si impegni a garantire che i suoi servizi

---

<sup>33</sup> Comunicazione congiunta: Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea - verso un approccio più efficace, COM (2011) 886 def.

<sup>34</sup> Informazioni sulla maggior parte dei progetti sono disponibili sul sito web anti-tratta della Commissione.

<sup>35</sup> Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2010) 573 definitivo del 19 ottobre 2010, consultabile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:IT:PDF>.

procedano alla verifica sistematica e rigorosa del rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta<sup>36</sup>, sin dall'elaborazione di una proposta legislativa.

Un lavoro importante è stato svolto anche da diverse organizzazioni e organismi, segnatamente l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e il Consiglio d'Europa. Inoltre, sono stati sviluppati strumenti che consentono alle organizzazioni della società civile di valutare la politica e la normativa in materia di tratta degli esseri umani<sup>37</sup> e di fornire orientamenti sul tema dei diritti fondamentali nell'ambito delle valutazioni d'impatto della Commissione.

Per rafforzare gli strumenti esistenti, nel 2014 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali inizierà, sulla base delle iniziative già ultimate e quelle ancora in corso sulla tratta di esseri umani, a **mettere a punto uno strumento, ad esempio un manuale o una guida, per aiutare gli Stati membri ad affrontare le questioni relative ai diritti fondamentali** specificamente inerenti alla politica anti-tratta e alle azioni connesse, che terrà conto delle strutture, dei processi e dei risultati pertinenti e si concentrerà sui diritti delle vittime, integrando una prospettiva di genere e l'interesse superiore dei minori. Nella fase successiva, la Commissione **assisterà gli Stati membri nell'attuazione di tale strumento**, grazie a futuri programmi di finanziamento nel settore della giustizia.

(6) Azione 6: Coordinare il fabbisogno di formazione in un contesto multidisciplinare

La **necessità di formare i professionisti che operano sul campo** – che è uno dei punti principali della direttiva sulla tratta di esseri umani – emerge con tutta evidenza dalla maggior parte delle risposte fornite alle consultazioni sulla presente strategia. I meccanismi di formazione e i programmi mirati e specializzati sulla tratta di esseri umani devono diventare più uniformi e coerenti<sup>38</sup>. Gli operatori che sono quotidianamente confrontati ai vari aspetti della tratta di esseri umani devono ricevere un'adeguata formazione. La **Commissione rafforzerà la formazione indirizzata alle autorità giudiziarie e ai servizi di polizia transfrontalieri** basandosi sulla Comunicazione “Alimentare la fiducia in una giustizia europea” e sul programma di formazione europea, previsto per la fine del 2012. L'obiettivo principale della Commissione è quello di **riunire diverse categorie di operatori** al fine di aumentare la coerenza delle politiche e, eventualmente, mirando a zone e operatori specifici.

Saranno analizzate le possibilità di creare quadri per la formazione indirizzati ai paesi in transizione e via di sviluppo, anche con l'aiuto della Fondazione europea per la formazione professionale. L'Accademia europea di polizia, Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo si occuperanno successivamente del fabbisogno di formazione delle loro rispettive parti interessate<sup>39</sup>. La Commissione prenderà in esame la possibilità di cooperare con le delegazioni

---

<sup>36</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessment, SEC (2011) 567 def. del 6.5.2011

<sup>37</sup> The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbe01bbca>.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione “Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea”, COM(2011) 551, definitivo.

<sup>39</sup> CEPOL offre una formazione sulla tratta di esseri umani nonché un programma di studi comune e un modulo e-learning per la polizia. FRONTEX ha elaborato uno specifico manuale di formazione sulla tratta di esseri umani per le guardie di frontiera. Strumenti e informazioni sull'individuazione e l'orientamento delle vittime di tratta di esseri umani saranno integrati negli strumenti messi a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), ad esempio nei moduli e nei manuali di formazione.

dell'UE al fine di fornire loro - e per il loro tramite ai paesi terzi - una formazione in materia di lotta contro la tratta di esseri umani.

## **2.5. PRIORITÀ E: Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative alla tratta di esseri umani e dare una risposta efficace**

In tutte le varie forme di tratta di esseri umani le tendenze, i modelli e i metodi di lavoro dei trafficanti cambiano per adattarsi alle fluttuazioni della domanda e dell'offerta. Diverse forme di sfruttamento si sovrappongono e si mescolano spesso, rendendo difficile individuare a quale forma di sfruttamento le vittime sono esattamente soggette. Ciò rende ancora più difficile individuare le vittime della tratta. È necessario riuscire a comprendere rapidamente tali tendenze e affrontarle in modo efficace.

### (1) Azione 1: Sviluppare un sistema di raccolta dei dati su scala dell'UE

La Commissione, di concerto con gli Stati membri, **elaborerà un sistema UE per la raccolta e la pubblicazione di dati ripartiti in base all'età e al sesso**. Capire le tendenze e i flussi di tratta di esseri umani all'interno di un paese costituirà una parte importante di questo lavoro. Sulla base dei risultati dell'analisi della prima iniziativa di raccolta dei dati nel 2012, la Commissione si propone di collaborare con i relatori nazionali per **assicurare che nell'ambito delle iniziative di controllo del 2011 e 2012 siano rilevati dati comparabili e attendibili**. I risultati sono attesi per il 2014.

Nella sua comunicazione sulla misurazione della criminalità nell'Unione europea, la Commissione ha sottolineato la necessità di raccogliere dati affidabili e comparabili al fine di elaborare una politica in materia di tratta di esseri umani fondata su dati concreti. La comunicazione comprende un piano d'azione per il periodo 2011-2015<sup>40</sup> per raccogliere dati su un numero limitato di indicatori.

### (2) Azione 2: Migliorare le conoscenze relative alla dimensione di genere nella tratta e ai gruppi vulnerabili

Nel 2013 la Commissione intende **sviluppare le conoscenze sulla dimensione di genere della tratta di esseri umani**, comprese le specificità di genere che caratterizzano le modalità con cui donne e uomini sono reclutati e sfruttati, le conseguenze delle varie forme di tratta per i due sessi e le potenziali differenze nella vulnerabilità di donne e uomini di fronte al rischio di cadere nelle mani dei trafficanti e il suo impatto sui due generi.

La vulnerabilità rispetto alla tratta e alle diverse forme di sfruttamento dipende dal genere: mentre le donne e le ragazze tendono ad essere le vittime della tratta ai fini di sfruttamento sessuale, o nei settori dei lavori o delle cure domestiche, gli uomini e i ragazzi tendono ad essere vittime del lavoro forzato, in particolare nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, nelle miniere, nel settore forestale e della pesca. Inoltre, le conseguenze a breve e a lungo termine della tratta delle donne e gli uomini possono variare, in funzione della forma di tratta subita e del sesso.

I gruppi vulnerabili presentano una maggiore esposizione al rischio di cadere vittime della tratta. Tali gruppi includono i minori, soprattutto quelli che abbandonano la scuola

---

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione "Misurare la criminalità e la giustizia penale nell'Unione europea: piano d'azione 2011-2015 sulle statistiche", COM(2011) 713 def.

dell'obbligo, i figli dei migranti lasciati nel paese di origine<sup>41</sup>, i minori non accompagnati, i minori con disabilità, nonché le persone appartenenti a comunità Rom<sup>42</sup>. Per garantire che si tenga in conto la prospettiva di genere, nel 2014 la Commissione renderà inoltre disponibili fondi nell'ambito del programma di finanziamento della ricerca per migliorare la **comprensione di tali gruppi ad alto rischio** e in futuro mirerà le sue azioni in modo più coerente e collaborerà con gli Stati membri.

(3) Azione 3: Comprendere il fenomeno del reclutamento online

Nell'ambito del programma di finanziamento "Internet più sicuro", nel 2014 la Commissione sosterrà progetti intesi a **migliorare la conoscenza del reclutamento attraverso Internet e le reti sociali — incluso il reclutamento attraverso intermediari**. Internet permette di raggiungere un vasto pubblico, offrendo numerose possibilità di contattare le vittime<sup>43</sup>, offre opportunità di lavoro (molto spesso si tratta di lavori attraenti all'estero, come modelli, ballerini, artisti di cabaret, ecc.) che sono accessibili tramite semplici motori di ricerca o i pop-up, i forum di discussione e la posta non sollecitata (spam). Le reti di socializzazione stanno diventando gli strumenti di reclutamento sempre più diffusi.

(4) Azione 4: Contrastare la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento di manodopera

Per aumentare il numero di indagini e di azioni penali nei casi di tratta ai fini di sfruttamento del lavoro e migliorarne la qualità, nel 2013, la Commissione finanzia, nell'ambito dei programmi di finanziamento degli Affari interni, uno **studio della giurisprudenza** in ciascuno degli Stati membri. Molte relazioni evidenziano i diversi approcci adottati dagli Stati membri nell'affrontare la tratta a fini di sfruttamento di manodopera. Le disposizioni di diritto penale e la loro applicazione sembrano variare tra gli Stati membri, il che può ostacolare la cooperazione transfrontaliera. Una migliore conoscenza della giurisprudenza negli Stati membri potrebbe mettere in evidenza le differenze di impostazione.

La legislazione sul (mercato del) lavoro, e le leggi applicabili agli emigrati che lavorano nell'UE, quando correttamente attuate, serviranno inoltre a prevenire le diverse forme di tratta di esseri umani. Occorre prestare maggiore attenzione agli aspetti amministrativi della tratta di esseri umani, ad esempio agli appaltatori e subappaltatori e alle agenzie di collocamento, in particolare in settori ad alto rischio per la tratta degli esseri umani. Devono inoltre essere promosse l'agenda UE per il lavoro dignitoso<sup>44</sup> e una migliore protezione sociale nei paesi di origine.

Nel 2015 la Commissione collaborerà con la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) al fine di **elaborare una guida alle migliori pratiche per le autorità pubbliche** sul controllo e sull'attuazione delle agenzie di lavoro interinale e degli organismi intermediari, ad esempio le agenzie di collocamento, per prevenire la tratta di esseri umani. La guida dovrebbe includere i sistemi di licenza e i lavori connessi alla responsabilità di tali agenzie.

---

<sup>41</sup> Si tratta di bambini lasciati nel paese di origine da genitori che lavorano in uno Stato membro diverso.

<sup>42</sup> Tenendo conto delle attività di ricerca sul tema quali lo Studio sulle tipologie di accattonaggio e le risposte politiche per il contrasto del fenomeno nell'UE, JLS/2009/isec/PR/008-f2.

<sup>43</sup> Cfr. Studio del Consiglio d'Europa sull'uso illecito di Internet per l'assunzione delle vittime della tratta di esseri umani, 2007.

<sup>44</sup> Comunicazione "Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti: il contributo dell'UE all'attuazione dell'agenda per il lavoro dignitoso", COM(2006) 249 def.



La Commissione **intensificherà inoltre la collaborazione con i servizi di ispezione del lavoro, degli affari sociali, della sanità, della sicurezza e della pesca** per l'individuazione e l'orientamento delle vittime della tratta di esseri umani e per attività di sensibilizzazione e di formazione in questo campo, inserendole nell'agenda delle reti dell'UE nel 2013.

### 3. VALUTAZIONE E CONTROLLO

Tenendo conto della molteplicità dei meccanismi di rendicontazione nel settore della tratta degli esseri umani nell'UE<sup>45</sup> e i collegamenti tra la presente comunicazione e la direttiva sulla tratta degli esseri umani, la Commissione intende istituire procedure efficaci di valutazione e controllo che non creino doppioni di detti meccanismi. Gli Stati membri sono invitati a effettuare proprie valutazioni e controlli delle rispettive strategie nazionali e attività volte alla lotta contro la tratta di esseri umani.

Conformemente alla direttiva sulla tratta di esseri umani, entro il mese di aprile 2015 la Commissione valuterà in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva in una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

Successivamente, a norma della direttiva, la Commissione **riferirà ogni due anni** al Parlamento europeo e al Consiglio **in merito ai progressi** compiuti nella lotta contro la tratta di esseri umani, con l'aiuto degli Stati membri. La prima relazione, che sarà pubblicata nel **2014, comprenderà una valutazione intermedia della presente Comunicazione.**

Infine, nel 2016 una relazione **valuterà in che misura le legislazioni nazionali che introducono il reato di utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta incidano sulla prevenzione della tratta di esseri umani.** Se necessario, la relazione conterrà adeguate proposte.

Alla luce delle misure descritte nella presente comunicazione, la rete informale di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti sarà fondamentale sia per il monitoraggio sia per la valutazione di tali misure. Saranno prese in considerazione le relazioni predisposte a livello degli Stati membri. **La Commissione raccomanda vivamente ai relatori nazionali o meccanismi equivalenti di consultare la società civile** in fase di preparazione delle relazioni.

La capacità della Strategia per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012 – 2016 di conseguire gli effetti desiderati dipenderà in gran parte dai finanziamenti e dal coinvolgimento di tutti i soggetti indicati nella presente Comunicazione.

---

<sup>45</sup> L'intenzione è di sfruttare quanto più possibile i meccanismi di notifica esistenti nel settore della tratta degli esseri umani, quali la comunicazione dei dati nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, e le relazioni del gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa (GRETA).

**Sintesi delle azioni previste dalla Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012 – 2016)**

PRIORITÀ E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
<b>PRIORITÀ A: Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta</b>		
Istituzione di meccanismi nazionali di riferimento	SM/COM	2012
Orientamenti in materia di protezione delle vittime	COM	2015
Modello per un meccanismo UE di riferimento transnazionale	COM	2015
Orientamenti per una migliore individuazione delle vittime della tratta di esseri umani	COM	2014
Orientamenti in materia di individuazione delle vittime della tratta destinati ai servizi consolari e alla guardia di frontiera	COM	2012
Orientamenti in materia di sistemi di protezione dei minori	COM	2014
Rafforzamento dei sistemi per la protezione dei minori in modo da garantire il loro rimpatrio sicuro e evitare che cadano nuovamente nelle mani dei trafficanti	SM	2015
Modello di buone pratiche sul ruolo dei tutori e/o rappresentanti dei minori vittime della tratta	COM/FRA	2014
Informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti, ai sensi della legislazione dell'UE	COM	2013
Diffusione a livello nazionale di informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti	SM/COM	2014

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ B: Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani</b>		
Ricerche sulla riduzione della domanda di servizi forniti dalle vittime della tratta di esseri umani.	COM	2013
Creazione di una Coalizione europea delle imprese contro la tratta di esseri umani	COM	2014
Modelli e orientamenti per la riduzione della domanda	COM/Coalizione europea delle imprese	2016
Analisi delle esistenti iniziative di prevenzione svolte dalle diverse categorie di operatori	COM	2013
Attività di sensibilizzazione a livello dell'UE destinate a specifici gruppi vulnerabili	COM	2014

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ C: Potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti</b>		
Istituzione di unità nazionali multidisciplinari per il contrasto della tratta di esseri umani	SM	In corso
Indagini finanziarie proattive nei casi di tratta e cooperazione con le agenzie dell'UE	SM	2013
Analisi delle informazioni trasmesse dagli Stati membri sulle indagini finanziarie nei casi di tratta di esseri umani	Europol/SM	2015

Squadre investigative comuni	SM/agenzie UE	In corso
Pieno utilizzo delle agenzie dell'Unione europea	SM/agenzie UE	In corso
Attuazione del piano d'azione Eurojust contro la tratta di esseri umani	Eurojust/SM	2013
Cooperazione regionale sulla tratta di esseri umani lungo le rotte di traffico dall'Est verso l'UE	COM	2012

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ D: Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche</b>		
Coordinamento e controllo dell'attuazione della dichiarazione comune firmata dalle agenzie GAI dell'UE	COM	In corso
Rafforzamento del meccanismo di coordinamento a livello dell'UE per sostenere la rete informale di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti	COM/SM	2013
Eventuale creazione di meccanismi di cooperazione all'interno delle delegazioni dell'Unione nelle regioni e nei paesi terzi prioritari	COM/SEAE/SM	2013
Rafforzamento e formalizzazione di partenariati con le organizzazioni internazionali	COM/Organizzazioni internazionali/SEAE	In corso
Inclusione della tratta di esseri umani nelle clausole relative ai diritti dell'uomo	COM/SEAE	In corso
Finanziamento di progetti sulla tratta di esseri umani nelle regioni e nei paesi terzi	COM/SEAE	In corso

Piattaforma europea delle organizzazioni e dei prestatori di servizi della società civile	COM	2013
Riesame dei progetti finanziati dall'UE sulla tratta di esseri umani	COM	2014
Strumento di valutazione dei diritti fondamentali nelle politiche di lotta alla tratta e nelle relative azioni	COM/FRA	2014
Assistenza agli Stati membri nell'attuazione dell'strumento di valutazione	SM/COM	In corso
Rafforzamento della formazione rivolta alle autorità giudiziarie e ai servizi di polizia transfrontalieri	COM/Agenzie UE/SM	2012
Maggiore coerenza delle politiche attraverso i programmi di formazione	SM/COM	In corso

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ E: Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative alla tratta di esseri umani e dare una risposta efficace</b>		
Sistema UE per la raccolta e la pubblicazione di dati disaggregati per sesso ed età	SM/COM	2012
Dati comparabili e attendibili nell'ambito delle iniziative che danno seguito alle linee politiche 2011 e 2012	COM/SM/Relatori nazionali	2014
Ricerche sulle dimensioni di genere della tratta di esseri umani	COM	2013
Ricerche sui gruppi ad alto rischio di tratta	COM	2014
Ricerche sul reclutamento delle vittime su Internet e attraverso le reti sociali	SM/COM	2014
Studio della giurisprudenza sulla tratta di esseri umani o sullo sfruttamento di manodopera	SM/COM	2013

Guida alle migliori pratiche per le autorità pubbliche in materia di controllo delle agenzie di lavoro interinale e degli organismi intermediari	Eurofound/COM	2015
Cooperazione con i servizi d'ispezione nei settori del lavoro, degli affari sociali, della salute, della sicurezza e della pesca	COM	2013