



Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

19.10.2015

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla lotta al traffico criminale e alla tratta di migranti irregolari e al loro sfruttamento lavorativo

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Correlatori: Roberta Metsola, Kashetu Kyenge

Introduzione

Nell'elaborare un approccio complessivo alla migrazione nell'ambito della presente relazione d'iniziativa strategica sulla "situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione" (che comprende aspetti come la solidarietà e l'equa condivisione delle responsabilità, la gestione delle frontiere e la politica in materia di visti, la creazione di vie d'accesso sicure e legali verso l'UE per i richiedenti asilo e i rifugiati, l'elaborazione di una strategia di cooperazione con i paesi terzi, lo sviluppo di adeguati canali legali per la migrazione economica, la valutazione dell'utilizzo dei fondi nel settore della migrazione e l'attuazione del sistema europeo comune di asilo), occorre affrontare il fenomeno del traffico di migranti, della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento lavorativo dei migranti.

Sul piano giuridico, il traffico, la tratta e lo sfruttamento lavorativo rappresentano tre fenomeni distinti, da cui derivano obblighi giuridici differenti in virtù del diritto internazionale e dell'UE. Nella pratica, tuttavia, tali fenomeni spesso si sovrappongono al punto che può risultare difficile distinguerli l'uno dall'altro. Ciononostante, i relatori ritengono che sia essenziale operare una chiara distinzione tra coloro che vengono fatti entrare illegalmente nell'UE attraverso le reti di trafficanti, coloro che sono vittima della tratta e le persone oggetto di sfruttamento lavorativo, in quanto, se è vero che le risposte politiche devono essere debitamente integrate, è altrettanto vero che esse devono essere correttamente mirate.

In termini generali, il traffico illecito di migranti consiste nel facilitare l'ingresso o il soggiorno irregolari di una persona in uno Stato membro. La tratta degli esseri umani, al contrario, consiste nel reclutamento, nel trasporto o nell'accoglienza di una persona attraverso metodi violenti, ingannevoli o abusivi e a fini di sfruttamento.

Vi sono tre elementi che differenziano chiaramente il traffico dalla tratta:

1. *la fonte di profitto*: nel caso della tratta, il profitto deriva dallo sfruttamento della vittima, mentre, nel caso del traffico, è ottenuto dalle persone stesse, che pagano per avvalersi dei servizi dei trafficanti. Nel quadro legislativo dell'UE, conformemente alla direttiva 2002/90/CE, il traffico di migranti (favoreggiamento dell'ingresso illegale) è attualmente configurato come reato anche in assenza di un profitto economico;
2. un *elemento transnazionale*: la tratta può avvenire all'interno di uno stesso paese (senza valicare alcun confine) oppure mediante un attraversamento regolare o irregolare delle frontiere, mentre il traffico di migranti comporta per definizione un attraversamento irregolare dei confini internazionali;
3. *la vittimizzazione*: in generale, i migranti che si affidano alle reti di trafficanti danno il loro consenso (sebbene poi, nel corso delle azioni, vengano commessi atti di violenza nei loro confronti); la tratta, per definizione, implica invece lo sfruttamento e quindi la vittimizzazione della persona, il cui consenso, se mai presente, è reso privo di significato dai mezzi utilizzati per estorcerlo¹.

¹ Documento UNODC: *Smuggling of migrants, a global review and annotated bibliography* (2011).

Lo sfruttamento lavorativo può avvenire in conseguenza della tratta o del traffico, ma anche in assenza di tali reati, con il risultato che gli sfruttatori dei migranti irregolari, negli Stati membri ove ciò non costituisce reato, rimangono impuniti.

Per eludere le autorità di contrasto e i pattugliamenti alle frontiere, i responsabili del traffico criminale di migranti e della tratta di esseri umani adattano le proprie strategie¹, motivo per cui la superficie che gli Stati membri dell'UE devono monitorare per individuarli diviene sempre più vasta².

Dal momento che i criminali possono modificare molto rapidamente il proprio modus operandi, i relatori raccomandano di adeguare le risposte strategiche ai dati più recenti e accurati, in modo da poter reagire in maniera celere e coordinata alle nuove modalità operative messe in atto.

Prendendo le mosse dal piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti, adottato dalla Commissione il 27 maggio 2015 (il "piano d'azione della Commissione), i relatori ritengono che l'Unione europea e i suoi Stati membri, nel tentativo di contrastare più efficacemente le reti criminali del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e di impedire lo sfruttamento lavorativo, debbano tener conto di una serie di aspetti, ciascuno dei quali sarà esaminato in appresso.

1. Il ruolo delle agenzie dell'UE (EASO, Frontex, Europol ed Eurojust)

Nell'ottica di contrastare le reti criminali del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, le agenzie dell'UE sono fortemente impegnate nella raccolta, nell'analisi e nella condivisione delle informazioni a livello dell'UE.

In questo senso, Frontex assiste gli Stati membri nelle procedure di identificazione effettuando uno screening degli arrivi di migranti nell'Unione: raccoglie informazioni per le proprie analisi e, nell'ambito delle indagini condotte dalle autorità competenti degli Stati membri, fornisce sostegno svolgendo colloqui (*debriefing*) intesi a raccogliere informazioni sulle rotte, il modus operandi e i favoreggiatori.

Con specifico riferimento al traffico illecito di migranti, Europol ha lanciato di recente la propria squadra operativa congiunta "Mare" (JOTMARE), destinata a divenire il polo d'informazione dell'UE sulle attività criminali di traffico dei migranti via mare e intesa in particolare a contrastare la criminalità organizzata correlata al fenomeno. Il piano d'azione della Commissione prevede l'istituzione di un gruppo di contatto delle agenzie UE sul traffico di migranti al fine di rafforzare la loro cooperazione operativa e lo scambio di informazioni. I relatori ritengono che ciò costituisca un buon passo avanti.

Le agenzie dell'UE, oltre a cooperare pienamente tra di loro, dovrebbero anche intensificare la collaborazione con gli Stati membri. Un miglior coordinamento degli sforzi dovrebbe infatti consentire la raccolta di dati al livello nazionale e la loro successiva comunicazione alle agenzie che, a loro volta, dovrebbero unire e analizzare congiuntamente tali dati ed elaborare conclusioni o raccomandazioni per gli attori in loco. Tale approccio coordinato dovrebbe

¹ IOM, *Fatal journeys: tracking lives lost during migration* (2014).

² MPI, *Before the boat: understanding the migrant journey* (2015).

contribuire a garantire che le risposte siano coerenti, basate sulle informazioni più recenti e pertanto, auspicabilmente, più efficaci, aumentando così il valore aggiunto delle agenzie dell'UE in questo processo.

I relatori partono dal presupposto che occorra fare pienamente uso degli strumenti esistenti, come le analisi dei rischi realizzate da Frontex. Come riconosciuto nel piano d'azione della Commissione, potrebbe essere necessario rafforzare le capacità delle agenzie dell'UE di raccogliere, scambiare e analizzare le informazioni.

Nel quadro dell'approccio basato sui "punti di crisi" (hotspot) proposto dalla Commissione nell'Agenda europea sulla migrazione, Frontex, EASO, Europol ed Eurojust forniranno assistenza operativa agli Stati membri conformemente ai rispettivi mandati. In questo senso, Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante nelle indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico. I relatori ritengono che quello dei punti di crisi sia un buon approccio e auspicano che tali punti di crisi vengano istituiti quanto prima, in modo da fornire una concreta assistenza operativa agli Stati membri. Uno degli scopi principali dei punti di crisi è consentire all'Unione di accordare protezione e assistenza umanitaria in modo rapido a coloro che ne hanno bisogno. I relatori invitano tutte le agenzie dell'UE e gli Stati membri interessati a tenere il Parlamento pienamente informato del lavoro svolto nei punti di crisi e a fornire una valutazione dei progressi compiuti in questo ambito. I relatori sottolineano inoltre la necessità di garantire che le agenzie dell'UE dispongano delle risorse necessarie all'adempimento delle loro funzioni.

2. EUNAVFOR MED (Operazione Sophia)

Il 18 maggio 2015 il Consiglio ha adottato una decisione che istituisce EUNAVFOR MED, un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale che intende contribuire a smantellare il modello di business delle reti criminali del traffico e della tratta di esseri umani nell'area adottando misure per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile.

Dal 7 ottobre 2015, l'operazione navale dell'UE contro i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo è stata rinominata "Operazione Sophia" ed è passata dalla fase di raccolta di informazioni alla fase operativa. L'operazione può ora procedere, nel rispetto del diritto internazionale, a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico o la tratta di esseri umani.

Questo tipo di operazione militare non è senza precedenti. Nel corso della riunione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del 6 maggio 2015, l'Ammiraglio Foffi della Marina militare italiana ha citato l'esempio dell'intervento realizzato negli anni Novanta dalla Marina militare italiana, su richiesta dell'Albania, volto a rimorchiare e distruggere imbarcazioni destinate esclusivamente ad attività criminali. L'Ammiraglio ha posto in evidenza la difficoltà di intraprendere azioni simili nei casi in cui i criminali facciano ricorso a imbarcazioni che potrebbero essere utilizzate per vari scopi (come ad esempio i pescherecci).

I relatori ritengono che un approccio globale all'immigrazione debba necessariamente prevedere misure volte a smantellare le attività delle reti criminali. Esprimono sostegno per

gli obiettivi di questa operazione della Marina militare, che dovrebbe contribuire al conseguimento di tale obiettivo, e sottolineano la necessità di proteggere le vite umane, ponendo l'accento sul fatto che tutti gli aspetti dell'operazione dovrebbero garantire la tutela della vita dei migranti. I relatori si compiacciono del ruolo positivo svolto sinora dalle navi militari nel salvataggio di vite in mare e nello smantellamento delle reti criminali. Sono altresì dell'avviso che tali operazioni militari non dovrebbero costituire l'aspetto predominante dell'approccio globale all'immigrazione e ribadiscono che l'operazione Sophia non deve sminuire i mezzi già dispiegati nel Mediterraneo per il salvataggio di vite in mare.

3. Campagne di sensibilizzazione

Nei paesi di origine e di transito sono state spesso condotte campagne di sensibilizzazione per informare i migranti dei rischi a cui vanno incontro nel tentativo di raggiungere l'Unione europea e dell'esiguità delle vie legali di immigrazione nell'UE esistenti al momento. Attualmente, la Commissione sta finanziando campagne di questo tipo in Nigeria e in Etiopia.

Se da un lato le campagne volte a far conoscere ai potenziali migranti i rischi del viaggio potrebbero costituire un utile strumento, i ricercatori mettono in discussione l'efficacia delle campagne di sensibilizzazione. Molte delle persone che si affidano alle reti di trafficanti hanno una certa consapevolezza dei pericoli che dovranno affrontare, ma scelgono comunque di intraprendere il viaggio in quanto i rischi ad esso associati sono considerati minori rispetto a quelli che correrebbero restando.

Inoltre, le loro fonti di informazione sono diverse, come diversi sono i livelli di fiducia che nutrono nelle stesse: le informazioni ottenute dalle persone della stessa comunità già presenti sul territorio di uno Stato membro di destinazione sono spesso considerate più affidabili rispetto a quelle fornite dalle campagne informative¹.

I relatori ritengono che, nell'ambito di una campagna di sensibilizzazione, occorra fornire informazioni sui criteri utilizzati per determinare lo status di protezione nell'UE. Così facendo, alcuni migranti (che rischiano di imbarcarsi in un viaggio pericoloso verso l'UE solo per poi essere rimpatriati qualora non venga loro concessa la protezione in Europa) potrebbero essere convinti a non iniziare il viaggio.

Il piano di azione della Commissione collega il lancio di nuove campagne alla valutazione di quelle esistenti. I relatori ritengono che questo sia l'approccio giusto.

Un interessante campo da esplorare potrebbe essere quello di una valutazione comparativa dell'impatto delle campagne articolate attorno ad aspetti diversi, in modo da capire quali siano i modelli più efficaci².

4. Affrontare la domanda e le cause profonde della migrazione

Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), alla fine del 2014 59,5 milioni di persone nel mondo sono state costrette a sfollare a causa di persecuzioni,

¹ *MPI, Before the boat: understanding the migrant journey* (2015).

² (Ad esempio le due campagne che UNDOC sta lanciando nell'Asia orientale e in America Centrale, una volta a sensibilizzare in merito ai pericoli della migrazione irregolare e l'altra incentrata sulla consapevolezza dei diritti umani, oppure l'impatto delle campagne maggiormente incentrate sulle vie legali rispetto a quelle incentrate sui pericoli).

conflitti, violenza generalizzata o violazioni dei diritti umani¹. Secondo Frontex, gli attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE rilevati nel 2014 sono stati 280 000, il doppio rispetto al dato precedente di 140 000 casi nel 2011. Le cause all'origine di queste cifre senza precedenti affondano le proprie radici nella guerra in Siria, nell'instabilità di paesi come la Libia e nelle situazioni ancora irrisolte nel Corno d'Africa. L'Unione deve adottare una strategia a lungo termine per contribuire a contrastare i "fattori di spinta" nei paesi terzi che costringono le persone a mettersi nelle mani delle reti criminali di trafficanti, che vengono viste come l'unica possibilità per raggiungere l'Unione europea.

A questo proposito, nella sua Agenda europea sulla migrazione adottata il 13 maggio 2015, la Commissione sottolinea la necessità di aprire canali sicuri e legali di accesso al sistema di asilo europeo per i richiedenti asilo, onde impedire che questi ultimi siano costretti a ricorrere ai servizi dei trafficanti criminali². Il relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti ha inoltre invitato l'UE ad aprire canali di migrazione regolare in modo da consentire ai migranti di utilizzare sistemi formali di entrata e di uscita, invece di dover ricorrere alle reti criminali dei trafficanti³. Questi elementi sono esaminati più in dettaglio nel documento di lavoro dei relatori sullo sviluppo di un accesso sicuro e legale per i richiedenti asilo e i rifugiati nell'UE, che comprende anche la politica di reinsediamento dell'Unione e le corrispondenti politiche di integrazione.

I relatori sono consapevoli che il recente aumento dell'afflusso di rifugiati alle frontiere dell'Unione europea indica che i rifugiati sono pronti a correre enormi rischi pur di raggiungere luoghi più sicuri. E ciò dimostra che le misure preventive, da sole, non bastano a gestire l'attuale fenomeno migratorio.

5. Strategie di rimpatrio

Secondo il piano d'azione della Commissione, aumentare l'efficacia della politica di rimpatrio dell'UE costituirebbe un deterrente al traffico di migranti, dal momento che le organizzazioni criminali responsabili di tale pratica contano sul fatto che soltanto poche delle decisioni di rimpatrio sono effettivamente eseguite.

I relatori ritengono che un sistema sicuro di rimpatrio per coloro che, a seguito di una valutazione individuale della rispettiva domanda di asilo, sono dichiarati non ammissibili a beneficiare della protezione in Europa, faccia parte di una corretta attuazione del sistema europeo comune di asilo. Sono dell'avviso che il rimpatrio dei migranti dovrebbe essere effettuato solo in condizioni di sicurezza, nel pieno rispetto dei diritti procedurali e fondamentali del migrante interessato e qualora il paese in questione sia considerato sicuro. Come indicato nella risoluzione del Parlamento europeo del settembre 2015, i relatori ricordano che i rimpatri volontari dovrebbero avere la priorità sui rimpatri forzati e che l'attuazione della direttiva rimpatri dovrebbe andare di pari passo con il rispetto delle procedure e delle norme che consentono all'Europa di assicurare un trattamento umano e dignitoso dei rimpatriati.

¹ UNHCR, *UNHCR Global Trends 2014* (2014).

² COM(2015)0240 final – http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf.

³ UNGA, Relazione del relatore speciale sui diritti umani dei migranti, François Crépeau, 8 maggio 2015.

Il 9 settembre 2015, nell'ambito della direttiva recante procedure comuni, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce un elenco comune di paesi di origine sicuri per sostenere il *"rapido trattamento delle domande di asilo presentate da persone provenienti da paesi designati sicuri"*. Tuttavia, la proposta della Commissione sottolinea anche che *"il fatto che un paese terzo figuri sull'elenco comune dell'UE di paesi d'origine sicuri non costituisce una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese e pertanto non elimina la necessità di esaminare adeguatamente le singole domande di protezione internazionale presentate da cittadini di tali paesi"*.¹

I relatori riconoscono che la proposta di istituire un elenco comune dei paesi di origine sicuri costituisce, in linea di principio, uno strumento importante per facilitare il rimpatrio, ma sottolineano che ciò non dovrebbe pregiudicare il principio secondo cui ogni persona deve avere diritto a un adeguato esame individuale della propria domanda di protezione internazionale.

I relatori ribadiscono che qualsiasi tentativo da parte degli Stati membri di "respingere" i migranti a cui non è stata data l'opportunità di presentare domanda di asilo è contrario al diritto dell'UE e internazionale, e invitano l'UE a prendere misure nei confronti di qualsiasi Stato membro che compia tentativi di questo tipo.

6. Cooperazione con i paesi di origine e di transito

Per prevenire il traffico e la tratta di esseri umani è fondamentale la cooperazione, sia a breve che a lungo termine, con i paesi terzi di origine e di transito. Occorre riconoscere, naturalmente, che non è possibile cooperare con alcuni paesi terzi, in particolare quelli in cui è in atto una guerra civile o manca un governo funzionante o accettato. Una delle opzioni possibili, sostenuta dai relatori, consiste nell'aiutare lo sviluppo di capacità delle autorità di contrasto nei paesi terzi in questione, in modo da combattere le reti criminali del traffico e della tratta di esseri umani al loro interno. Scarse capacità in materia di applicazione della legge ostacolano la raccolta e lo scambio di informazioni, come pure le indagini e il perseguimento penale della tratta e del traffico criminale di esseri umani. Nei paesi in cui la corruzione è dilagante, le reti criminali possono facilmente infiltrarsi nelle istituzioni². L'UE e i gli Stati membri devono tuttavia essere selettivi nel dare sostegno alle autorità di applicazione della legge dei paesi terzi, tenendo conto dei loro eventuali precedenti in materia di violazione dei diritti umani dei migranti.

Cionondimeno, la cooperazione richiede anche una visione comune del fenomeno e della sua importanza. Alcuni paesi di origine e di transito per i migranti in entrata nell'UE non aderiscono al protocollo addizionale della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, o non lo hanno attuato pienamente. I relatori raccomandano di ratificare e attuare

¹ COM(2015)0452 final – http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_it.pdf.

² UNODC, *Corruption and the smuggling of migrants*.

pienamente tale protocollo a tutti i paesi di origine e di transito che non hanno ancora proceduto in tal senso.

I relatori sono altresì convinti che, per cooperare con i paesi terzi, occorra valutare i sistemi di asilo di tali paesi, il loro sostegno a favore dei rifugiati e la loro capacità e volontà di lottare contro la tratta e il traffico di esseri umani attraverso i suddetti paesi. I relatori ritengono che l'UE debba aiutare i paesi terzi con i quali decide di collaborare a elaborare le loro strategie in materia di asilo e di integrazione affinché sia possibile, per i cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione internazionale, chiedere tale protezione internazionale in loco e possa quindi diminuire il numero dei cittadini di paesi terzi costretti a rivolgersi a trafficanti criminali.

Se in passato alcuni accordi raggiunti con paesi terzi si sono rivelati estremamente efficaci nel ridurre il numero di arrivi, sono stati nel contempo oggetto di ampie critiche per il loro impatto sui diritti fondamentali dei migranti¹. Poiché la maggior parte delle azioni internazionali richiede la cooperazione attiva e il consenso dei paesi terzi interessati, è essenziale affrontare la situazione in modo realistico: se essi non condividono l'obiettivo dell'UE di ridurre gli arrivi imprevisti di migranti irregolari via mare, il consenso sarà ottenuto soltanto mediante negoziati e concessioni. Per garantire un'efficace cooperazione internazionale è necessario un approccio globale, che deve tenere conto delle priorità dei paesi dell'UE e dei paesi terzi, nonché dei diritti fondamentali dei migranti. È imperativo che l'UE adotti nei confronti della cooperazione con i paesi terzi un approccio tre volte vincente, ovvero vantaggioso per l'UE, per il paese terzo in questione nonché per i rifugiati e i migranti nel paese terzo.

7. Aumentare l'efficacia delle risposte nell'ambito del diritto penale

Poiché è chiaro che esistono dei limiti a quanto l'UE può fare per incoraggiare i paesi terzi a indagare, perseguire e confiscare i beni dei responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, è imperativo che, qualora uno o più elementi di una rete criminale si trovino nell'UE, tali elementi siano affrontati in modo efficiente ed efficace, in modo che l'UE dia il buon esempio al riguardo.

È noto che il traffico illecito di migranti è opera di organizzazioni criminali che presentano caratteristiche diverse. Spesso comprende una catena di piccoli gruppi di persone collegati in modo flessibile, ciascuno dei quali è concentrato su una frontiera o un breve tratto del viaggio², ma anche reti strutturate e organizzazioni più grandi, coinvolte in diversi ambiti della criminalità. Le reti criminali collegate in modo flessibile funzionano come imprese e spesso commettono altri reati in connessione con i reati principali, come la corruzione e la falsificazione di documenti. Smantellare tali reti criminali flessibili è difficile in quanto ciascuna delle persone o dei gruppi possono essere sostituiti facilmente se arrestati. Le

¹ [MPI](#), *Before the boat: understanding the migrant journey* (2015).

² Come indicato in [UNODC](#), *A short introduction to migrant smuggling* (2011): "troppo spesso si dà per scontato che il traffico di migranti sia un'attività dominata da gruppi criminali organizzati gerarchicamente, che utilizzano rotte per il traffico già esistenti (ad esempio, quelle usate per il traffico di stupefacenti) e adeguano vari modus operandi al fine di trattare una merce diversa: i migranti. Ciò può corrispondere al vero in taluni paesi e talune regioni, ma esistono anche numerosi gruppi criminali più piccoli e flessibili o singoli individui dediti al crimine che interagiscono all'occorrenza. Sebbene tali gruppi possano formare reti, queste reti non sono da confondere con un'organizzazione unificata caratterizzata da una gerarchia di stampo mafioso". Cfr. anche [MPI](#), *Before the boat* (2015).

risposte strategiche dell'UE devono quindi essere adattate ai diversi tipi di organizzazioni coinvolte.

Per quanto riguarda la tratta di esseri umani, mentre nella maggior parte dei casi si tratta di reti di stampo mafioso, vi sono anche prove di casi più sporadici in cui la tratta di esseri umani è perpetrata da un singolo individuo, che può guadagnare molti soldi da un'unica vittima o da un piccolo gruppo di vittime. Anche per quanto riguarda la tratta di esseri umani, alcune delle tecniche abituali di raccolta di prove (ad esempio i resoconti delle vittime) possono essere particolarmente difficili da utilizzare poiché le vittime tendono ad avere troppa paura di ritorsioni per testimoniare nel corso dell'indagine e del processo. A livello dell'UE, la direttiva 2004/81/CE offre alle vittime della tratta di esseri umani incentivi a cooperare nelle indagini e nelle azioni penali; occorre riflettere ulteriormente su come far sì che questo strumento possa funzionare nella pratica.

La Commissione afferma, nel suo piano d'azione, che sta valutando una revisione della direttiva 2004/81/CE. I relatori ritengono che una revisione sia necessaria e debba essere altresì valutata l'introduzione di sistemi che consentano alle vittime della tratta e del traffico di esseri umani di farsi avanti e contribuire a un'efficace azione penale nei confronti dei responsabili, senza temere di essere a loro volta perseguiti penalmente.

La direttiva 2002/90/CE, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, consente una deroga per motivi umanitari; tuttavia alcuni studi hanno evidenziato che la maggioranza degli Stati membri, per considerare tale favoreggiamento reato, non reputa necessaria l'esistenza di finalità di utile o guadagno finanziario, né prevede deroghe nel caso in cui il favoreggiamento sia motivato da scopi umanitari¹. Nel suo piano d'azione, la Commissione ha affermato che sta valutando la possibilità di una revisione della direttiva. I relatori sono del parere che chi fornisce diversi tipi di assistenza umanitaria a quanti ne hanno bisogno non dovrebbe essere criminalizzato e chiedono che la legislazione dell'UE tenga conto di questo aspetto.

I relatori ritengono che un altro modo di smantellare le reti criminali del traffico di migranti e della tratta di esseri umani consista nel dare priorità alle indagini finanziarie: rintracciare e confiscare i proventi di queste reti criminali è fondamentale per indebolirle. Il piano d'azione della Commissione propone, in questa prospettiva, di intensificare la cooperazione con le unità di informazione finanziaria e con i pertinenti istituti finanziari (ad esempio banche e fornitori di servizi di trasferimento di credito), nonché la cooperazione con i paesi terzi sulla confisca dei profitti, come previsto dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

Al fine di garantire che le indagini penali siano condotte in modo efficace, è essenziale la formazione dei professionisti, in modo che le parti interessate comprendano appieno il fenomeno che cercano di contrastare e sappiano riconoscerlo in fase iniziale. A tale proposito,

¹ Una recente relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha evidenziato che 17 Stati membri considerano il traffico criminale di migranti reato, anche se non è commesso a fini di guadagno o utile finanziario, e non prevedono una deroga speciale qualora l'ingresso irregolare sia agevolato a fini di assistenza umanitaria.

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-0_en_0.pdf.

le autorità responsabili dell'azione penale necessitano di una formazione specializzata, quanto meno per essere in grado di valutare il contesto più ampio del reato sul quale indagano e, se del caso, di trasferire le indagini a unità più specializzate, che possano facilmente raccogliere prove di reati simili in modo da individuare schemi generali che contribuiscano all'identificazione di una rete criminale¹.

8. Lotta contro lo sfruttamento lavorativo: contrastare gli abusi, tutelando al contempo le vittime

Lo sfruttamento dei lavoratori non è un caso isolato o un fenomeno marginale². Secondo l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), il termine "grave sfruttamento lavorativo" si riferisce a tutte le forme di sfruttamento di manodopera che costituiscono reato ai sensi della legislazione dello Stato membro dell'Unione europea (UE) in cui lo sfruttamento ha luogo. L'UE dispone già di un solido quadro giuridico che vieta chiaramente lo sfruttamento del lavoro, ma la sua applicazione è lungi dall'essere ideale. L'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta qualsiasi forma di schiavitù o di lavoro forzato, mentre l'articolo 31 stabilisce che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque³.

Il basso rischio esistente per i datori di lavoro che sfruttano la manodopera di migranti irregolari di essere individuati e/o perseguiti penalmente è stato identificato come uno dei fattori importanti del grave sfruttamento dell'attività lavorativa, soprattutto nei settori più a rischio (ad esempio l'agricoltura, il settore edile, il settore alberghiero e della ristorazione nonché quello dei collaboratori domestici e dei servizi di assistenza). Per affrontare questa situazione di impunità i relatori ritengono che sarà necessario, in primo luogo, assicurare che tutti i casi di grave sfruttamento di manodopera siano considerati reato e adeguatamente puniti a norma del diritto nazionale e, in secondo luogo, aumentare le ispezioni sul lavoro nei settori a rischio. Tali ispezioni sul lavoro dovrebbero essere specificamente mirate a riconoscere i casi di sfruttamento e intervenire in merito e, se effettuate in cooperazione con le autorità di polizia, dovrebbero concentrarsi sull'obiettivo di garantire la protezione delle vittime e assicurarne la testimonianza. La riluttanza delle vittime a denunciare il reato (dovuta al timore di perdere la loro fonte di reddito, per quanto insufficiente, e, nel caso dei migranti irregolari, di essere espulsi) costituisce anche un ostacolo all'azione penale.

I relatori ritengono che occorra attuare pienamente e applicare correttamente nella pratica le procedure speciali per assicurare l'agevolazione delle denunce e il pagamento degli arretrati dovuti previste dalla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare)⁴. In effetti è necessaria una maggiore protezione per le vittime della tratta di esseri umani o del traffico di migranti introdotte illegalmente nell'Unione europea che cooperano e, così facendo, agevolano il perseguimento degli autori di tali reati.

I relatori sono del parere che, garantendo adeguate e frequenti ispezioni sul lavoro, concentrandosi sui settori maggiormente a rischio e sulla protezione delle vittime nonché

¹ [UNODC](#), *Organized crime involvement in trafficking in persons and smuggling of migrants* (2010).

² [FRA](#), *Severe labour exploitation in the EU* (2015).

³ [FRA](#), *Severe labour exploitation in the EU* (2015).

⁴ [FRA](#), *Severe labour exploitation in the EU* (2015).

sull'assistenza loro prestata, anche fornendo loro informazioni sui loro diritti, sia possibile ridurre lo sfruttamento della manodopera¹.

I relatori sostengono inoltre l'idea, illustrata nella strategia dell'UE contro la tratta degli esseri umani del 2014, di istituire una coalizione europea delle imprese contro la tratta di esseri umani, il cui obiettivo principale sarebbe quello di sviluppare catene di approvvigionamento non colluse con la tratta di esseri umani.

L'identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo (siano esse vittime della tratta o meno) è estremamente impegnativo: alcune forme di sfruttamento tendono a verificarsi in ambienti isolati, in cui la vittima non ha praticamente alcun contatto con il resto del mondo (ad esempio l'agricoltura e il lavoro domestico)². L'isolamento sociale, unitamente all'incapacità della vittima di parlare la lingua locale, può portare a una situazione di totale impunità. Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di regolamentare meglio il lavoro svolto da cittadini di paesi terzi in contesti così difficili, come è stato fatto con la direttiva sul lavoro stagionale.

Una misura preventiva spesso citata, che interviene sul fronte della domanda, consiste nel considerare reato avvalersi di qualsiasi servizio da parte di una persona con la consapevolezza che essa è vittima della tratta (misura incoraggiata dalla direttiva 2011/36/UE e dalla convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani). Tuttavia, poiché è molto difficile provare tale consapevolezza, questa misura rischia di essere inefficace o di andare contro il principio della presunzione di innocenza. Anche le campagne di sensibilizzazione rivolte ai potenziali clienti di servizi offerti da vittime della tratta (in particolare le prostitute) potrebbero rappresentare un mezzo per ridurre la domanda, o almeno per garantire che i casi identificabili siano comunicati rapidamente, sebbene non siano disponibili dati sulla loro efficacia.

Affrontare lo sfruttamento di manodopera richiede altresì l'adozione di strategie specifiche. Attualmente in numerosi Stati membri dell'UE lo sfruttamento del lavoro costituisce reato solo quando ha luogo come un tipo di tratta, il che costituisce una violazione della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (articolo 9, lettere c) e d)). Ciò tuttavia lascia un grande vuoto legislativo, che porta all'impunità, in tutti i casi in cui gli sfruttatori della manodopera non sono o non sono stati coinvolti nella tratta di esseri umani, oppure non è stato possibile dimostrare il loro coinvolgimento³.

I relatori ritengono, in conclusione, che qualsiasi sforzo per eliminare lo sfruttamento lavorativo dei migranti debba seguire un duplice approccio: da un lato, perseguire efficacemente i datori di lavoro che commettono abusi, dall'altro proteggere le vittime di tale sfruttamento.

¹ [FRA](#), *Severe labour exploitation in the EU* (2015).

² [OSCE](#), *Unprotected work, invisible exploitation: trafficking for the purpose of domestic servitude* (2010). Sono stati segnalati anche casi di tratta di esseri umani finalizzata alla servitù domestica ad opera di persone che beneficiano dell'immunità internazionale: perseguire gli autori del reato è, in tali situazioni, un compito quasi impossibile.

³ Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva ([COM\(2014\)0286](#)); [FRA](#), *Severe labour exploitation in the EU* (2015).