

Bruxelles, 22 dicembre 2022
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0426(COD)**

**16322/22
ADD 3**

**DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	19 dicembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2022) 426 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2022) 426 final.

All.: SWD(2022) 426 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

**che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione
della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

SCHEDA DI SINTESI
Valutazione d'impatto sulla modifica della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime
A. Necessità di intervenire
Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?
La tratta di esseri umani è un'attività fondamentale per la criminalità organizzata nell'UE e una forma grave di criminalità destinata a rimanere una minaccia nel prossimo futuro. Sebbene la direttiva anti-tratta (direttiva 2011/36/UE) abbia contribuito alla realizzazione di un quadro comune dell'UE per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime, devono ancora essere affrontate numerose questioni, in particolare: • la tratta di esseri umani continua a prosperare nell'UE nonostante le iniziative volte a prevenire e individuare il reato e a identificarne le vittime sin dalle prime fasi. La raccolta di dati e il monitoraggio delle tendenze, inoltre, non tengono conto dell'intera portata della tratta di esseri umani nell'UE; • il numero delle indagini, delle azioni penali e delle condanne è basso e, di conseguenza, i trafficanti restano spesso impuniti. La direttiva non tiene conto di alcuni gravi motivi di preoccupazione che sono emersi e hanno assunto rilievo successivamente alla sua adozione, tra cui nuove forme di sfruttamento e l'uso della tecnologia per agevolare il compimento del reato. L'interpretazione dei reati di tratta e dello sfruttamento può differire da uno Stato membro all'altro, creando difficoltà nella cooperazione transfrontaliera e nella raccolta di prove. Le persone giuridiche, inoltre, non sono chiamate a rispondere in misura sufficiente del reato di tratta di esseri umani, il che alimenta la cultura dell'impunità; • non sempre le vittime ricevono un livello di assistenza, sostegno e protezione adeguato alle loro esigenze specifiche. I principi della non perseguibilità e della non sanzionabilità nei confronti delle vittime per il loro coinvolgimento in attività criminali, i diritti delle vittime al risarcimento e le misure di protezione delle vittime non sono applicati in modo coerente negli Stati membri. I meccanismi di orientamento nazionali e transnazionali esistenti non sono pienamente efficaci, il che può ostacolare la rapida identificazione delle vittime e il loro orientamento verso servizi di assistenza, sostegno e protezione; • la domanda che alimenta la tratta di esseri umani nell'UE rimane elevata, il che può dipendere dal fatto che non tutti gli Stati membri considerano come reato l'utilizzo dei servizi prestati dalle vittime e che le strategie di riduzione della domanda non sono ampiamente applicate.
Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?
L'iniziativa mira in generale a rafforzare il quadro giuridico dell'UE contro la tratta di esseri umani e, a tal fine, stabilisce quattro obiettivi specifici: • garantire una prevenzione e un'individuazione adeguate e il miglioramento del monitoraggio della tratta di esseri umani a livello dell'UE, rafforzando la capacità di tutti i portatori di interessi che potrebbero entrare in contatto con le (potenziali) vittime di riconoscere i segnali di reato e aumentando la conoscenza del fenomeno e delle sue tendenze; • rafforzare la risposta al reato sul piano della giustizia penale, anche a livello transfrontaliero, al fine di migliorare la capacità delle autorità di contrasto e giudiziarie di combattere il fenomeno e di adattarsi al nuovo modus operandi e modello di attività dei trafficanti, e affrontare le minacce emergenti; • garantire che le vittime della tratta di esseri umani ricevano un'assistenza, un sostegno e una protezione adeguati in tutti gli Stati membri, in particolare migliorando i meccanismi di identificazione rapida e orientamento delle vittime verso opportuni servizi, anche a livello transfrontaliero; • ridurre la domanda di servizi basati sullo sfruttamento delle vittime della tratta di esseri umani, che alimenta la tratta finalizzata a tutte le forme di sfruttamento, rafforzando la risposta penale all'utilizzo di servizi derivanti dallo sfruttamento e aumentando le attività di sensibilizzazione, istruzione e formazione.
Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?
La tratta di esseri umani è un reato transfrontaliero che interessa tutti gli Stati membri. Il fenomeno ha una dimensione transfrontaliera all'interno dell'UE e una dimensione interna che implica l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione. La cooperazione a livello dell'UE è fondamentale per far fronte alla dimensione transfrontaliera del reato per quanto riguarda la sua prevenzione e repressione e per garantire che le vittime siano identificate e ricevano un'assistenza, un sostegno e una protezione adeguati. Il maggior rilievo assunto dalla dimensione online del reato giustifica ulteriormente un nuovo intervento a livello dell'UE, in quanto tale dimensione offre ai trafficanti ulteriori opportunità di reclutare, controllare, trasportare e sfruttare le vittime, trasferire profitti e contattare utenti in qualsiasi luogo all'interno e all'esterno dell'UE senza attraversare

alcuna frontiera. Le autorità nazionali e i portatori di interessi riconoscono ampiamente che la lotta alla tratta di esseri umani richiede un'azione a livello dell'UE.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

L'opzione strategica 1 riguarda essenzialmente misure non legislative.

L'opzione strategica 2 prevede solo misure legislative, che comporterebbero modifiche della direttiva. Per alcune delle misure legislative previste nell'ambito dell'opzione strategica 2 sono state valutate diverse sotto-opzioni.

L'opzione strategica 3 prevede una combinazione delle misure non legislative previste dall'opzione strategica 1 e di alcune delle misure legislative proposte nell'ambito dell'opzione strategica 2.

Si è scelta l'opzione strategica 3, che risponde agli obiettivi orizzontali e specifici individuati:

- **obiettivo orizzontale 1: garantire una prevenzione e un'individuazione adeguate e il miglioramento del monitoraggio della tratta di esseri umani a livello dell'UE:**
 - istituire un polo di conoscenze e competenze sulla lotta alla tratta di esseri umani che sostenga, tra l'altro, l'elaborazione di orientamenti sulla raccolta di dati riguardanti la tratta di esseri umani nell'UE e la promozione di attività di sensibilizzazione contro la tratta (*misure non legislative*);
 - introdurre nella direttiva l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e comunicare ogni anno alla Commissione dati sulla tratta di esseri umani, specificando tra l'altro gli indicatori utilizzati per tale raccolta (*misura legislativa*);
- **obiettivo specifico 2: rafforzare la risposta al reato sul piano della giustizia penale, anche a livello transfrontaliero:**
 - garantire che, per ciascun aspetto del reato, la direttiva tenga conto della dimensione online (*misura legislativa*);
 - rafforzare la collaborazione tra la Commissione e le imprese informatiche nell'ambito del forum dell'UE su internet (*misura non legislativa*);
 - includere il matrimonio forzato e l'adozione illegale nell'elenco delle forme di sfruttamento (*misura legislativa*);
 - garantire che alle persone giuridiche possano essere irrogate alcune delle sanzioni, il cui recepimento da parte degli Stati membri è attualmente facoltativo, previste per i reati tipici di tratta in caso di condanna da parte del giudice e le altre sanzioni quando il reato è commesso in presenza di circostanza aggravante (*misura legislativa*);
 - istituire un gruppo di riflessione composto da pubblici ministeri specializzati nella lotta alla tratta di esseri umani (*misura non legislativa*);
- **obiettivo specifico 3: garantire che le vittime della tratta di esseri umani ricevano un'assistenza, un sostegno e una protezione adeguati in tutti gli Stati membri:**
 - imporre agli Stati membri l'obbligo di predisporre meccanismi nazionali ufficiali di orientamento e di istituire punti di contatto nazionali per indirizzare le vittime verso opportuni servizi (*misura legislativa*);
 - elaborare orientamenti sui requisiti minimi e le norme applicabili ai meccanismi di orientamento nazionali e istituire un meccanismo di orientamento europeo nel quadro del polo di conoscenze e competenze (*misura non legislativa*);
- **obiettivo specifico 4: ridurre la domanda di servizi basati sullo sfruttamento delle vittime, che alimenta la tratta finalizzata a tutte le forme di sfruttamento:**
 - imporre agli Stati membri l'obbligo di considerare come reato l'uso consapevole di servizi prestati dalle vittime della tratta di esseri umani finalizzata a tutte le forme di sfruttamento (*misura legislativa*);
 - organizzare una campagna di sensibilizzazione a livello dell'UE volta a scoraggiare la domanda che alimenta la tratta nel quadro del polo di conoscenze e competenze (*misura non legislativa*).

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Nella risoluzione del 10 febbraio 2021, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a **valutare lo stato di attuazione della direttiva anti-tratta e a presentare proposte per la sua revisione**. La Commissione ha organizzato ampie consultazioni dei portatori di interessi, anche attraverso una consultazione pubblica e riunioni della rete dell'UE di relatori nazionali e meccanismi equivalenti e della piattaforma della società civile dell'UE contro la tratta di esseri umani. Si è inoltre basata sulle consultazioni svolte da un contraente esterno con un'ampia gamma di portatori di interessi, tra cui autorità nazionali degli Stati membri, agenzie dell'UE, organizzazioni della società civile e rappresentanti del settore privato e di organizzazioni internazionali. La maggior parte dei portatori di interessi consultati ha manifestato il proprio sostegno alle diverse misure proposte nell'ambito dell'opzione prescelta. Nella sua risoluzione, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a **modificare la direttiva al fine di garantire che tutti gli Stati membri considerino come reato l'uso consapevole di servizi prestati da vittime della tratta**. Su questa modifica legislativa i portatori di interessi hanno opinioni più discordanti, anche se quasi due terzi dei partecipanti alla consultazione

pubblica l'hanno appoggiata. Inoltre, la maggior parte dei portatori di interessi consultati nell'ambito di studi di casi e colloqui mirati riguardanti le opzioni strategiche si è detta favorevole. Questa sotto-opzione, tra tutte quelle possibili relative alla configurazione come reato dell'uso di servizi basati sullo sfruttamento, sembra avere le maggiori possibilità di ottenere un consenso.
C. Impatto dell'opzione prescelta
Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?
L'opzione prescelta intende migliorare la capacità degli Stati membri di contrastare efficacemente il reato, in particolare alla luce delle minacce e delle tendenze che sono emerse e si sono evolute nell'arco di questi ultimi anni. Nuove norme comuni e armonizzate applicabili agli Stati membri dovrebbero rafforzare la cooperazione transfrontaliera per quanto riguarda sia le indagini e l'azione penale sia l'assistenza e il sostegno alle vittime. Le misure non legislative aiuteranno gli Stati membri ad adeguare la loro legislazione e a proseguire l'attuazione della direttiva, in linea con la strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani (2021-2025).
Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?
Per gli Stati membri l'opzione prescelta comporta un onere limitato, compensato dall'impatto positivo delle misure sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime. L'opzione prescelta consiste principalmente nel migliorare le disposizioni esistenti piuttosto che istituire nuovi obblighi. L'obbligo di considerare come reato l'uso consapevole di servizi prestati da vittime della tratta comporterebbe un onere normativo principalmente per gli Stati membri che non hanno ancora recepito tale misura o altre misure più severe. Nella maggior parte degli Stati membri vige già una normativa corrispondente per quanto riguarda almeno lo sfruttamento sessuale. Anche l'obbligo di predisporre meccanismi di orientamento nazionali potrebbe comportare un certo onere normativo e amministrativo per gli Stati membri. Non si tratta però di un obbligo del tutto nuovo, poiché la direttiva vigente imponeva già agli Stati membri di istituire meccanismi di identificazione rapida, assistenza e sostegno alle vittime e tutti gli Stati membri, tranne uno, si sono già dotati di un meccanismo di orientamento ufficiale o informale. Si prevede dunque che le iniziative necessarie per formalizzare le procedure di identificazione e orientamento delle vittime saranno di lieve entità.
Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?
Non imponendo alcun obbligo alle imprese, l'opzione strategica prescelta non ha alcuna incidenza diretta su di esse, a parte il fatto che alcune misure non legislative richiederebbero il loro impegno volontario. Alle persone giuridiche potrebbero essere inflitte sanzioni aventi un impatto economico, come la chiusura temporanea degli stabilimenti, solo dopo una condanna per un reato di tratta commesso a loro vantaggio. Questa misura contribuirebbe a garantire un'economia più equa, nella quale il crimine non paga e in cui le imprese rispettose delle norme trarrebbero beneficio da un'attenuazione della concorrenza sleale esercitata dalle imprese che ricorrono al lavoro forzato. Se, da un lato, la Commissione promuoverebbe la collaborazione con l'industria tecnologica e informatica, dall'altro qualsiasi obbligo normativo correlato alla responsabilità delle piattaforme online e dei prestatori di servizi di individuare, monitorare e rimuovere contenuti connessi alla tratta di esseri umani sarebbe contemplato da altri strumenti giuridici esistenti o in procinto di essere adottati.
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?
Come descritto in precedenza, l'opzione prescelta avrebbe un impatto limitato sulle amministrazioni nazionali, che dovrebbero per lo più adeguare la loro legislazione alle disposizioni nuove o rivedute della direttiva, qualora non lo avessero già fatto. Alcune delle misure legislative che rientrano in tale opzione, in particolare quelle riguardanti la configurazione del reato, dovrebbero inoltre determinare un aumento del numero delle indagini, delle azioni penali e delle condanne. Una maggior armonizzazione delle norme dell'UE contribuirebbe tuttavia a migliorare la situazione nell'UE per quanto riguarda la tratta di esseri umani e ad aumentare la capacità delle autorità di contrasto e giudiziarie di prevenire e combattere tale fenomeno, proteggere le vittime e ridurre la domanda che alimenta il reato.
Sono previsti altri impatti significativi?
L'opzione prescelta rafforzerà la lotta alla tratta di esseri umani smantellando il modello criminale dei trafficanti e ridurrà la probabilità che le persone vengano sfruttate, con un impatto positivo sulla società, sui diritti fondamentali, sullo Stato di diritto e sulla sicurezza all'interno dell'UE.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
La valutazione della direttiva riveduta dovrebbe essere effettuata, in linea di principio, non prima di cinque anni dalla data di recepimento, così da garantire un periodo sufficientemente lungo per valutare gli effetti

dell'iniziativa dopo il suo pieno recepimento in tutti gli Stati membri. In particolare, la direttiva riveduta includerà una disposizione che imporrà alla Commissione di valutare l'impatto delle norme che configurano come reato l'uso consapevole di servizi prestati da chi è vittima di sfruttamento mediante la presentazione di una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio cinque anni dopo la data di recepimento. La Commissione continuerà nel frattempo a monitorare e valutare l'attuazione della direttiva nell'ambito delle sue relazioni biennali sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani.