

---

**ADiM BLOG**  
**Aprile 2024**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*La revisione della Direttiva UE anti-tratta: un testo ancora da migliorare*

*Elena Ardito*

Assegnista di ricerca in Diritto internazionale  
Università di Macerata

*Tratta degli esseri umani – direttiva UE anti-tratta – diritti umani – sfruttamento - migrazioni*

***Abstract***

*Il 23 gennaio 2024 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico provvisorio sulla proposta della Commissione per la revisione della Direttiva UE anti-tratta. Il presente contributo esamina l'evoluzione del testo legislativo fino ad oggi, evidenziando luci e ombre, soprattutto con riguardo alle nuove disposizioni volte a tutelare le vittime di tratta.*

*On 23 January 2024, the European Parliament and the Council of the European Union reached a provisional political agreement on the European Commission's proposal for the revision of the Anti-Trafficking Directive. The present paper examines the evolution of the legislative text to date, analyzing lights and shadows, especially with regard to the new provisions for the protection of victims of trafficking.*

### ***1. Introduzione: le ragioni ed il contenuto della proposta della Commissione***

La tratta di esseri umani è un crimine particolarmente odioso, finalizzato allo sfruttamento dei soggetti che ne sono vittime e causa di gravi violazioni dei loro diritti fondamentali. Tale fenomeno, ancora [largamente diffuso nell'Unione europea](#), è stato espressamente annoverato tra quei reati a dimensione transnazionale rispetto ai quali il Parlamento europeo e il Consiglio possono elaborare norme comuni di armonizzazione penale (art. 83, par. 1, [TFUE](#)). Adottata su tale base giuridica, la [Direttiva 2011/36/UE](#) rappresenta infatti l'ultimo e il più importante *step* di una serie di strumenti legislativi introdotti a livello europeo al fine di realizzare una più rigorosa prevenzione e repressione della tratta di persone ed assicurare al contempo una più efficace tutela delle vittime.

Il [19 dicembre 2022](#) la commissaria europea per gli affari interni Ylva Johansson e la coordinatrice UE anti-tratta Diane Schmitt hanno presentato una [proposta di revisione della Direttiva poc'anzi menzionata](#), come preannunciato nel testo della [Strategia UE anti-tratta 2021-2025](#).

Le motivazioni sottese a tale intervento sono state individuate in una serie di circostanze, [allora già emerse o in via di sviluppo](#).

Si è fatto riferimento, anzitutto, all'esponentiale avanzamento dei progressi tecnologici e al sempre crescente utilizzo dei *social media*, i quali hanno giocato un ruolo fondamentale anche in materia di tratta, moltiplicando le opportunità per i trafficanti di reclutare e sfruttare le vittime *online*, anche al fine di esercitare su di esse un controllo a distanza e raggiungere un vasto bacino di utenti.

In secondo luogo, è stato evidenziato come la pandemia da Covid-19 abbia avuto un [impatto significativo](#) non solo sulle persone già vittime di tratta, la cui posizione è stata certamente aggravata, ma anche sulle *potenziali* nuove vittime.

Da un lato, infatti, le restrizioni governative imposte nella fase pandemica hanno modificato i luoghi e le modalità dello sfruttamento sessuale, che si è progressivamente spostato in spazi meno visibili (al chiuso/*indoor* e *online*,) i quali rendono le condizioni di violenza e le pratiche pericolose più difficilmente intercettabili.

Dall'altro lato, la recessione economica determinata dall'emergenza sanitaria ha notevolmente aumentato la richiesta di manodopera a basso costo e, di conseguenza, ha alimentato la domanda di tratta ai fini di sfruttamento lavorativo.

Infine, è stato messo in luce come la guerra in Ucraina e la crisi umanitaria che ne è scaturita abbiano creato nuove occasioni di sfruttamento per i trafficanti, i quali hanno avuto la possibilità di approfittare delle condizioni di fragilità estrema dei soggetti in fuga, con particolare riferimento a donne e bambini.

A fronte di tali nuovi scenari, la Commissione europea ha ritenuto opportuno proporre una modifica del testo della Direttiva anti-tratta, attraverso l'introduzione di nuove disposizioni, finalizzate al conseguimento di una serie di obiettivi.

Nello specifico, la proposta della Commissione prevede di aggiungere esplicitamente il matrimonio forzato e l'adozione illegale tra le tipologie di sfruttamento previste nella

definizione di tratta, modificando quindi l'art. 2 della direttiva. Tale norma, ad oggi, include espressamente la tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale, al lavoro o ai servizi forzati, compreso l'accattonaggio, alla schiavitù o a pratiche simili, alla servitù, allo sfruttamento di attività illecite e al prelievo di organi.

La Commissione ha inoltre avanzato l'idea di inserire l'articolo 2 *bis*, volto ad estendere il reato di tratta alle condotte materiali realizzate *online*, [i cui numeri sono notevolmente cresciuti a partire dalla fase pandemica](#), soprattutto nei confronti di [vittime minori](#).

Sono state altresì proposte, per le imprese ritenute penalmente responsabili del reato di tratta, ulteriori sanzioni obbligatorie, con una intensità che varia a seconda della gravità della condotta. Tali sanzioni vanno, in scala progressiva, dall'esclusione da bonus o incentivi statali fino alla totale chiusura degli esercizi, qualora si dimostri che questi siano stati utilizzati direttamente per la realizzazione del crimine (artt. 6 e 7).

Ed ancora, ispirandosi alla c.d. "criminalizzazione dei clienti" propria del modello nordico, è stato proposto l'obbligo di perseguire penalmente chiunque fruisca di attività (lavorative, sessuali o di altro genere) essendo consapevole che queste siano rese da vittime di tratta (vecchio art. 18 IV comma da trasporre nel nuovo art. 18 bis).

Da ultimo, si è proposto di aggiungere una disposizione (art. 19 *bis*) per migliorare l'aspetto relativo alla raccolta di dati e statistiche in materia di tratta, con l'obiettivo di monitorare l'efficacia delle politiche nazionali in materia di repressione penale, prevenzione del crimine e protezione delle vittime, e dunque prevedere, se necessario, degli eventuali strumenti correttivi.

Le organizzazioni della società civile specializzate in materia di tratta hanno fin da subito sollevato una serie di perplessità rispetto alla proposta di riforma (vd. [La Strada International](#) e [KOK](#)). In particolare, queste ultime hanno aspramente contestato la disposizione volta a rendere obbligatoria la c.d. "criminalizzazione dei clienti", per i motivi di cui si dirà poi. In linea generale, è stato stigmatizzato come la revisione della Direttiva in commento sembra non si sia focalizzata sul potenziamento delle disposizioni già esistenti relative a diversi aspetti di protezione delle vittime, con particolare riferimento al principio di non punibilità (art.8), alle misure di assistenza e sostegno (artt. 11, 13 e 14), e al risarcimento del danno (art.17). Va infatti evidenziato che [l'ultima relazione relativa all'attuazione della Direttiva da parte degli Stati membri](#), elaborata dalla Commissione, ha rilevato preoccupanti carenze proprio in relazione a tali ambiti.

Va però segnalata la circostanza che l'originario testo di riforma ha subito un'evoluzione nell'ambito dell'iter legislativo al quale è stato sottoposto (procedura legislativa ordinaria), anche rispetto ad alcuni (seppur non tutti) dei punti critici poc'anzi individuati.

## ***2. Gli emendamenti proposti dalle commissioni parlamentari competenti per materia***

Il 10 ottobre 2023 le commissioni parlamentari dell'UE competenti per materia, quali la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e la Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM), hanno adottato una [relazione](#) con cui

hanno raccomandato al Parlamento la posizione da tenere in prima lettura. Le Commissioni hanno avanzato una nutrita serie di emendamenti rispetto alla proposta iniziale fin qui esaminata, la maggior parte dei quali sembrano volti a garantire una maggiore protezione alle vittime di tratta. Varie ragioni portano a ritenere che alcuni di questi emendamenti, se accolti, migliorerebbero la proposta legislativa in esame.

Tra le proposte più significative rientra, ad esempio, l'emendamento volto a rendere più effettivo il principio di non punibilità previsto all'art. 8 della direttiva. Tale principio mira a garantire che le vittime non siano penalmente perseguite, detenute o in altro modo sanzionate per le attività criminali realizzate come conseguenza dello sfruttamento subito. Tuttavia, ad oggi esso [non risulta adeguatamente applicato](#) da parte delle autorità nazionali, anche in relazione a condotte realizzate interamente nell'ambito territoriale dei paesi membri dell'UE. Complice di tale assetto è sicuramente la circostanza che il testo della Direttiva attualmente in vigore rimette la non punibilità alla discrezionalità degli Stati membri.

L'emendamento proposto dal Parlamento sul punto è teso, in primo luogo, a rendere obbligatoria l'introduzione di tale principio. In secondo luogo, esso suggerisce di svincolare la non punibilità delle vittime dalla loro volontà di collaborare con le autorità competenti nel perseguimento penale del crimine. In terzo luogo, l'emendamento evidenzia la necessità di svolgere un esame individuale della posizione della vittima, da parte di personale adeguatamente formato, ai fini della valutazione della non punibilità.

Altri emendamenti da segnalare, tra quelli avanzati dalle commissioni parlamentari, riguardano la necessità di un maggiore e più virtuoso coordinamento tra il sistema anti-tratta e il sistema asilo nell'identificazione delle vittime (art. 11), e il potenziamento del diritto al risarcimento per le vittime di tratta (art. 17). Viene specificato, infatti, che tale diritto andrebbe garantito in modo effettivo e tempestivo, prevedendo, per i casi in cui risulti impossibile rivalersi sul responsabile del crimine, l'utilizzo di fondi statali istituiti *ad hoc*.

Tra gli emendamenti *definitivi* va invece menzionato quello relativo all'introduzione espressa di nuove tipologie di tratta, o meglio, di nuove forme di sfruttamento ovvero «...surrogacy for reproductive exploitation, exploitation of children in residential and closed-type institutions, or the recruitment of children to commit or participate in criminal activities».

Un simile ampliamento della definizione potrebbe considerarsi, in realtà, non necessario, in quanto l'elenco delle forme di sfruttamento previsto nell'attuale art. 2 della direttiva è un elenco aperto e non tassativo e dunque potenzialmente inclusivo anche di tali fattispecie.

### ***3. L'accordo (provvisorio) raggiunto tra Parlamento e Consiglio: questioni aperte e prossimi passi***

L'[accordo politico tra Parlamento e Consiglio del 23 gennaio 2024](#) ha accolto solo alcuni degli emendamenti sopra illustrati.

Pur in assenza del testo ufficiale del compromesso raggiunto, trattandosi appunto di un accordo provvisorio e non ancora formalizzato, dai comunicati stampa del [Parlamento europeo](#) e del [Consiglio](#) possono tuttavia svolgersi una serie di considerazioni.

In primo luogo, sembra ormai chiaro che la definizione del crimine sia stata modificata con l'aggiunta della tratta finalizzata alle *adozioni illegali* e al *matrimonio forzato* (come proposto dalla Commissione) nonché allo *sfruttamento della maternità surrogata* (e non alla maternità surrogata in sé stessa, come invece proposto dal Parlamento).

In secondo luogo, non è ancora chiaro se la disposizione relativa alla tratta *online* (proposto art. 2 *bis*) sia stata effettivamente mantenuta o se tale manifestazione del crimine verrà considerata soltanto quale circostanza aggravante e solo rispetto alla tratta ai fini di sfruttamento sessuale. La prima delle due opzioni sarebbe certamente preferibile sia alla luce dei numeri del fenomeno sia alla luce della nuova (e virtuosa) tendenza dell'Unione di considerare sempre più la dimensione virtuale dei reati di sfruttamento della persona, da includere nella c.d. "criminalità informatica" ai sensi dell'art. 83 TFUE<sup>1</sup>.

Sembra invece ormai certo che le nuove disposizioni proposte dalla Commissione e relative, rispettivamente, ad un inasprimento delle sanzioni nei confronti delle imprese responsabili di tratta e al potenziamento della raccolta dati e statistiche in materia di tratta siano state tutte confermate; così come sembrano essere confermati gli emendamenti proposti dal Parlamento in tema di *non punishment principle* ed in merito alla necessità di una protezione globale, integrata e coordinata delle vittime di tratta per le quali potrebbe anche essere riconosciuta una forma di protezione internazionale. In tutti questi casi si tratta sicuramente di modifiche che non possono che essere considerate positivamente, nel segno di una prospettiva sempre più *human rights-based*.

Da ultimo, ma non certamente per ordine di importanza, va considerata la nuova disposizione relativa all'obbligo (e non più alla possibilità) per gli Stati membri di criminalizzare l'uso *consapevole* dei servizi (sessuali, lavorativi o di altro tipo) resi dalle vittime di tratta. In altre parole, i c.d. *users* saranno perseguibili penalmente soltanto qualora si dimostri che essi sapevano o avrebbero dovuto sapere che le prestazioni provenivano da una vittima di tratta. Come anticipato in premessa, tale questione è stata oggetto di critiche da parte delle organizzazioni della società civile specializzate per una serie di motivi.

In primo luogo, sebbene tale norma sia stata pensata con l'obiettivo di scoraggiare la domanda di tratta, e dunque a fini preventivi, è stato rilevato che, negli ordinamenti nazionali che l'avevano introdotta, questo effetto non sia stato prodotto a causa della diffusa disapplicazione della disposizione<sup>2</sup>. Ciò si deve due fattori. Innanzitutto, va evidenziata la necessità di

---

<sup>1</sup> Nello stesso senso si veda la recente proposta di direttiva UE in materia di violenza di genere e violenza domestica (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105>), nella quale sono previste una serie di disposizioni (artt. 7-10) relative alla criminalizzazione di varie forme di violenza di genere perpetrata online (condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato; stalking online; molestie online; istigazione alla violenza o all'odio online).

<sup>2</sup> Al dicembre 2022, [17 Stati membri risultavano aver introdotto tale disposizione nel loro ordinamento interno](#). In particolare, Bulgaria, Croazia, Cipro, Grecia, Lituania, Malta, Portogallo, Romania e Slovenia lo hanno fatto in relazione a tutte le tipologie di sfruttamento previste dalla definizione di tratta (*the knowing use of services provided by a trafficking victim*); mentre Austria, Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi hanno previsto tale fattispecie di reato solo in relazione alla tratta ai fini di sfruttamento sessuale (*the knowing use of sexual services provided by a trafficking victim*). Il [rapporto del 2016 dalla Commissione europea sull'impatto della legislazione nazionale che criminalizza l'uso dei servizi delle vittime di tratta](#) ha tuttavia rilevato che, negli Stati

formazione delle autorità statali preposte al perseguimento penale del crimine rispetto a questo specifico aspetto. Inoltre, vanno segnalati i numerosi ostacoli applicativi relativi al raggiungimento della prova rispetto all'elemento soggettivo del reato: riuscire a dimostrare che il soggetto agente sapeva o avrebbe dovuto sapere che la persona che offriva la prestazione era una vittima di tratta.

D'altra parte è stato evidenziato come tale disposizione, oltre che inefficace, possa spiegare una serie di [effetti collaterali negativi](#) per le vittime di tratta e dunque, anziché tutelarle, possa metterle in pericolo. Queste ultime sarebbero infatti naturalmente spinte a nascondersi sempre più, esponendosi dunque a pratiche più brutali, meno visibili e meno accessibili ai servizi, mentre, d'altra parte, gli utenti verrebbero scoraggiati a denunciare potenziali situazioni di tratta per paura di essere essi stessi penalmente perseguiti, con ciò erodendo una delle (già scarse) possibilità di emersione del fenomeno.

#### 4. Conclusioni

L'accordo provvisorio raggiunto tra Parlamento e Consiglio sul testo di riforma della direttiva UE anti-tratta affronta una serie di questioni rilevanti in tema di protezione delle vittime, le quali, se concretamente attuate, potrebbero portare ad un innalzamento dei loro standard di tutela.

Tuttavia, devono formularsi due riserve. In primo luogo, restano irrisolte le diverse problematiche insite nella criminalizzazione obbligatoria degli utenti *consapevoli*, denunciate dalle organizzazioni della società civile esperte in materia e di cui si è discusso nel paragrafo precedente.

In secondo luogo, le ["carenze" della attuale direttiva](#) non sono state prese in considerazione dalla proposta di revisione. Si pensi, per citarne alcune, al rapporto di condizionalità, che si registra nella prassi, tra la volontà delle vittime di collaborare con le autorità competenti e il loro accesso al sistema di protezione, nonché all'aspetto relativo alla durata e al contenuto dei servizi minimi di tutela loro garantiti e alle scarse possibilità oggettive di ottenere un risarcimento del danno.

#### APPROFONDIMENTI

- LA STRADA INTERNATIONAL, [The Impact of Criminalising the 'Knowing Use' on Human Trafficking](#), december 2022.
- EUROPEAN SEX WORKERS RIGHTS ALLIANCE, GLOBAL ALLIANCE AGAINST TRAFFICKING IN WOMEN, PICUM, LA STRADA INTERNATIONAL, [Joint NGO call to EU leaders: Measures to improve victim's rights are needed for the revision of the EU anti-trafficking directive to be meaningful, and not actually harmful for victims and those at risk](#), 11 december 2023.
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), [Commenti di ASGI e del gruppo EcST](#)

---

membri che hanno introdotto la disposizione, è stato registrato un limitatissimo numero di procedimenti giudiziari e condanne in materia. In particolare, questa relazione evidenzia che nel biennio 2015-2016 ci sono state solo 18 condanne per tale reato, di cui 15 nella sola Romania, e tutte riguardavano l'uso di servizi sessuali.

[\(Espert\\* contro Sfruttamento e Tratta\) sulla revisione della Direttiva 2011/36/UE sulla lotta alla tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime](#), 17 ottobre 2023.

- M. G. GIAMMARINARO, [Revising EU Directive on human trafficking? For bad or good reasons?](#), 7 ottobre 2021.

- A. BOSMA, C. RIJKEN, *Key Challenges in the Combat of Human Trafficking: Evaluating the EU Trafficking Strategy and EU Trafficking Directive*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, vol. 7, n. 3.

**Per citare questo contributo:** E. ARDITO, *La revisione della Direttiva UE anti-tratta: un testo ancora da migliorare*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2024.