



# Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024: alcune riflessioni

**Marco Borraccetti\***

SOMMARIO: 1. Lo stato dell'arte. – 1.1. L'azione preventiva rispetto al fenomeno della tratta. – 1.2. La tutela delle vittime di tratta. – 1.3. La dimensione repressiva e la sanzionabilità delle persone giuridiche. – 2. Le novità in vista. – 2.1. I nuovi elementi volti ad integrare la definizione di tratta. – 2.2. Sugli strumenti utili alla repressione del reato. – 2.3. La criminalizzazione dell'uso consapevole dei servizi delle vittime di tratta. – 2.4. Sui meccanismi nazionali di orientamento. – 2.5. I nuovi obblighi relativi alla raccolta di dati e statistiche. – 2.6. La dimensione relativa alla protezione. – 3. Conclusioni.

## **1. *Lo stato dell'arte***

Il contrasto alla tratta di persone assume nell'Unione europea un rilievo strategico e di primaria importanza. La gravità del reato in questione è espressamente riconosciuta innanzitutto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che, all'art. 83, lo inserisce tra le

---

\* Associato in diritto dell'Unione europea, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Il presente contributo costituisce la versione rielaborata ed ampliata della relazione presentata al seminario *I flussi migratori via mare e il diritto dell'Unione europea*, tenutosi a Roma, Università Sapienza, il 13 ottobre 2023.

gravi forme di reato di dimensione europea. Il quadro giuridico dell'Unione europea in materia ha per caposaldo la direttiva 2011/36<sup>1</sup>, adottata con l'obiettivo di prevenire e contrastare tale fenomeno, oltre che per proteggerne le vittime; ad essa si aggiunge la direttiva 2004/81<sup>2</sup>, che consente agli Stati membri di regolarizzare la posizione della vittima che collabora con l'autorità giudiziaria e/o di polizia per smantellare le organizzazioni criminali coinvolte. Esso si inserisce in un sistema multilivello che, sul piano internazionale, guarda al Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite la criminalità organizzata transnazionale<sup>3</sup>; diversamente, su quello europeo, guarda anche alla Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di persone<sup>4</sup>, anche nota come Convenzione di Varsavia, che si distingue dal primo - concentrato sulla dimensione transnazionale e principalmente sull'azione repressiva - perché caratterizzata dal cosiddetto *human rights approach*.

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

<sup>3</sup> Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale 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 ("*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime*" c.d. Protocollo di Palermo sulla tratta o Protocollo di Palermo contro la tratta o Protocollo di Palermo), UN General Assembly, resolution 55/25, 15 November 2000. L'importanza del Protocollo è stata sottolineata da A. T. GALLAGHER, *Two Cheers for the Trafficking Protocol*, in *Anti-Trafficking Review*, n. 4, 2015, pp. 14-32: "*Without the Protocol, arguments around definitions would have continued to block the evolution of principles and rules. Without the Protocol it is likely that the human rights system would have continued its shameful tradition of side-lining issues such as forced labour, forced sex, forced marriage and the ritual exploitation of migrant workers through debt. Most critically, the Protocol provided the impetus and template for a series of legal and political developments that, over time, have served to ameliorate some of its greatest weaknesses, including the lack of human rights protections and of a credible oversight mechanism*".

<sup>4</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005, anche nota come Convenzione di Varsavia.

Il sistema configurato dalla direttiva 2011/36 prosegue nella direzione da questa tracciata ed è articolato sulla base del cosiddetto approccio 4 P: *Prevention, Protection, Prosecution, Partnership*. Un percorso – a livello dell’Unione – caratterizzato dalla valutazione periodica delle disposizioni in essere sin da quando era in vigore la decisione quadro contro la tratta di persone<sup>5</sup>: in quel caso, si era osservata<sup>6</sup> la necessità di provvedere all’adozione di misure legislative e non legislative che ovviassero ad una situazione in cui «actions aimed at tackling prevention rarely materialise in large-scale initiatives aimed at poverty and vulnerability reduction and addressing the demand». La lettera della direttiva antitratta, la cui adozione è stata successiva all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona pur risultandone raggiunto il consenso in un tempo ad essa precedente, ha consentito di affrontare i punti critici che, come emerge dai documenti di lavoro della Commissione<sup>7</sup>, erano conseguenza dell’esistenza di misure insufficienti per prevenire la tratta, soprattutto in ambiti quali risorse e competenze nelle autorità deputate al contrasto ed al supporto sociale, e per consentire efficaci misure di individuazione, identificazione e protezione, oltre che di un quadro privo di sanzioni verso chi beneficiava consapevolmente dei servizi delle vittime di tratta, come in alcune ipotesi di sfruttamento lavorativo o sessuale.

Tuttavia, in una realtà dinamica, l’azione di monitoraggio prevista dalla medesima direttiva ha consentito l’emersione di ulteriori punti critici dell’azione europea, evidenziati dalla Commissione con la

---

<sup>5</sup> Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

<sup>6</sup> Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, 2005/C 311/01.

<sup>7</sup> Commission Staff Working Document, *Impact assessment report accompanying the document proposal for a directive of the European parliament and of the council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 19 December 2022, SWD/2022/425 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, del 19 dicembre 2022, SWD/2022/426 final; Commission Staff Working document, *Evaluation of the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 19 December 2022, SWD/2022/427 final.

strategia 2021-2025<sup>8</sup>; coerentemente a quest'ultima, ha presentato una proposta<sup>9</sup> volta ad innovare il quadro giuridico attualmente in essere. Proprio sul cammino legislativo di questa riforma si concentrerà il presente contributo, con attenzione alle parti della direttiva da essa interessate.

### **1.1. *L'azione preventiva rispetto al fenomeno della tratta***

Le misure idonee alla realizzazione di un'adeguata azione preventiva sono previste principalmente dall'art. 18 della direttiva antitratta. Sin dalle motivazioni dell'atto viene sottolineato come il grado di prevenzione dovesse essere particolarmente elevato; un'intenzione che – tuttavia – si riflette solo nell'art. 18, unica disposizione ad essa dedicata, che si caratterizza per una suddivisione in quattro paragrafi: il primo indica l'obbligo di adottare le misure necessarie per ridurre e scoraggiare la domanda, all'origine delle forme di sfruttamento che caratterizzano la tratta di esseri umani; il riferimento esplicito all'istruzione e alla formazione non ha caratteristica esclusiva ma consente di comprendere che almeno due dei settori di azione dovranno riguardare l'educazione al rischio ed al rispetto della dignità delle persone, da un lato, ed alla formazione di coloro che dovranno poi portare avanti i programmi funzionali alla riduzione ed all'eradicazione del fenomeno, dall'altro.

In tale voce non sono, invece, inclusi gli obblighi relativi alla formazione regolare di coloro che, per ragioni di ruolo, potrebbero trovarsi nella necessità di identificare o interagire con le vittime di tratta, siano esse effettive o potenziali; l'aver collocato tale formazione separatamente, al paragrafo 3, ne rafforza l'importanza e non ha comunque posto in discussione il legame – che anche lì emerge – tra

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione, Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025, COM (2021) 171final, del 14 aprile 2021.

<sup>9</sup> 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) 732final, del 19 dicembre 2022, (proposta di modifica della direttiva anti-tratta).

prevenzione, identificazione delle vittime e loro assistenza<sup>10</sup>, da un lato, e necessità di un'adeguata conoscenza del fenomeno, dall'altro.

Oltre all'educazione ed alla formazione, l'attività preventiva si dovrebbe sviluppare attraverso due altre direttrici. Da un lato, viene richiesta la realizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione; il richiamo espresso alla rete è evidentemente figlio dei tempi e va ora letto anche con riferimento ai *social network* ed alle piattaforme digitali sviluppatesi rapidamente negli ultimi anni. Dall'altro, si guarda a programmi di ricerca e istruzione, con l'obiettivo di coinvolgere anche attori non statali, per realizzare le più diverse azioni di contrasto al fenomeno criminale trattato. Siffatta interpretazione risulta del resto in linea con la seconda parte del medesimo paragrafo 2, ove si richiama espressamente la cooperazione con organizzazioni della società civile, in senso ampio intese, per attuare azioni dirette a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone, e in special modo i minori, cadano preda dei trafficanti.

A queste forme di cooperazione va affiancata quella prevista dall'art. 19, sui relatori nazionali, cui è demandato il compito di valutare le tendenze della tratta di esseri umani e dei risultati delle azioni anti-tratta, usufruendo anche dell'eventuale opera di ricerca e analisi statistica svolto da attori non statali oppure da università e centri di ricerca.

Infine, l'ultimo paragrafo dell'art. 18 unisce prevenzione e azione repressiva, sancendo l'obbligo a che gli Stati valutino «la possibilità di adottare misure che dispongano la criminalizzazione della condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi [...] prestati da una persona che è vittima» di tratta: il fatto di lasciare ad ogni Stato la possibilità di valutare se adottare o meno sanzioni penali in questo campo, riflette la scelta di favorire un approccio nazionale piuttosto che dalla natura preminentemente europea.

Pur se l'obiettivo dichiarato era quello di un'azione preventiva che portasse ad un contrasto più efficace, appare evidente come l'obbligo fosse limitato alla sola valutazione dell'inserimento nell'ordinamento

---

<sup>10</sup> H. SAX, Art. 5, in J. PLANITZER, H. SAX (eds.), *A commentary on the Council of Europe convention on action against trafficking in human beings*, Cheltenham-Northampton, 2020.

giuridico di una disposizione punitiva dalle caratteristiche descritte. È proprio in questo che l'attuale quadro normativo ha mostrato limiti e inadeguatezza, come emerge dalla lettura del rapporto, sulla criminalizzazione dell'uso dei servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta, pubblicato dalla Commissione nel 2016<sup>11</sup>. In esso si conferma che la discrezionalità lasciata agli Stati non ha consentito di raggiungere l'obiettivo di una soddisfacente repressione, sì da valutare con favore la proposta della Commissione indirizzata alla criminalizzazione degli utilizzatori dei servizi delle vittime di tale reato, pur se presentata solo cinque anni dopo. Ciò rafforzerebbe evidentemente l'idea che, nell'ottica di sanzionare tutti gli attori coinvolti nello sfruttamento delle vittime, la discrezione lasciata agli Stati membri continua ad essere la parte debole che potrebbe avere un impatto negativo sull'effettiva prevenzione del crimine.

In pratica, mentre la domanda di servizi alimenta lo sfruttamento, che richiede chiaramente una risposta globale, completa e coerente, la descritta azione contro i trafficanti è limitata e priva di uniformità, col risultato che l'azione europea contro utilizzatori e beneficiari finali potrebbe essere posta a repentaglio. Inoltre, la maggior parte delle misure legislative si concentra sullo sfruttamento sessuale: pur se giustificabile dal maggior numero di vittime di sesso femminile<sup>12</sup>, non si può scordare che lo sfruttamento per motivi sessuali è “solo” uno dei tipi di tratta di esseri umani<sup>13</sup>.

Qualora le vittime siano cittadini di Paesi terzi e si trovino in

---

<sup>11</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che valuta l'impatto sulla prevenzione della tratta di esseri umani, della legislazione nazionale vigente che incrimina l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta, in conformità all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2011/36/UE, COM (2016) 719final, del 2 dicembre 2016 (relazione sulla criminalizzazione dell'uso dei servizi).

<sup>12</sup> Secondo i dati pubblicati da Eurostat, *Report on Trafficking in human beings* (2023), poco meno del 69% delle vittime registrate erano di sesso femminile (donne e bambine) ed il 55,7% di esse erano vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale.

<sup>13</sup> Sul punto, si richiama la definizione prevista dall'art. 2 della direttiva antitratta, cit., inoltre, secondo il *Report* (2023) di Eurostat, cit., il 28,5% delle vittime lo era per ragioni di sfruttamento lavorativo o per ragioni riconducibili ai servizi forzati, mentre lo sfruttamento per cause quali l'espianto di organi, l'accattonaggio od altre attività criminali era pari al 15,8 % dei casi.

posizione irregolare nel territorio degli Stati membri, l'attuale quadro giuridico dell'Unione europea offre comunque uno strumento giuridico per sanzionare gli utilizzatori dei loro servizi: infatti, nella descritta situazione, potrebbe trovare applicazione la direttiva sulle sanzioni dei datori di lavoro<sup>14</sup>, il cui scopo principale non è, comunque, il contrasto allo sfruttamento lavorativo bensì all'immigrazione irregolare: ne consegue che gli Stati membri sono tenuti a sanzionare solo alcuni comportamenti e nel caso in cui le vittime siano cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare: del resto, proprio la sua natura ne impedisce l'applicabilità tanto ai cittadini di Paesi terzi in posizione regolare, che a quelli europei<sup>15</sup>.

La situazione attuale è perciò influenzata da approcci e pratiche diverse sviluppate dagli Stati membri individualmente ed autonomamente: laddove esistono misure nazionali che stabiliscono come reato l'uso di servizi che derivano dallo sfruttamento, l'ambito di applicazione *ratione personae* di tali disposizioni è limitato solo a coloro che utilizzano consapevolmente i servizi da esse forniti<sup>16</sup>, con – tra l'altro – un'evidente difficoltà a reperire prove relative al requisito della *mens rea* evidenzia la complessità della questione<sup>17</sup>: si tratta di un noto ostacolo ad un'efficace protezione delle vittime, già evidenziato dalla Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa<sup>18</sup> sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, che tuttavia rileva che «[...]

---

<sup>14</sup> Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, 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 (direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro).

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'applicazione della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, 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, COM (2014) 286final, del 18 giugno 2009, osserva che gli Stati membri hanno in generale criminalizzato il lavoro irregolare in tutte le circostanze descritte nell'art. 9, inclusi i casi in cui il datore di lavoro era a conoscenza che il lavoratore era vittima di tratta. Secondo la comunicazione (p. 5), pochi Stati membri quali Repubblica Ceca, Spagna e Lituania non avevano specificamente criminalizzato il reclutamento illegale in situazioni in cui si fosse accertata tale consapevolezza.

<sup>16</sup> COM (2016) 719final, cit., p. 7.

<sup>17</sup> COM (2016) 719final, cit., p. 7.

<sup>18</sup> Council of Europe Treaty Series (CETS), *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, n. 197, in particolare p. 37.

la difficoltà di reperire prove non è necessariamente un argomento conclusivo per non considerare un determinato tipo di condotta come un reato», anche perché alla mancanza di criminalizzazione potrebbe conseguire l'indebolimento complessivo della lotta alla tratta di esseri umani.

In tale contesto, emerge l'esigenza che l'azione preventiva e di contrasto sia caratterizzata da un approccio globale, con iniziative sociali ed economiche, ricerche e campagne mediatiche rivolte alle potenziali vittime e che sia coordinato con altri pilastri quali protezione e repressione: si pensi, ad esempio, ad un modello di assistenza alle vittime tale da prevenire la re-vittimizzazione, con il nuovo coinvolgimento in attività criminali organizzate dai medesimi trafficanti, oltre che la tutela da azioni e sanzioni penali collegate a comportamenti commessi a causa della costrizione operata dai trafficanti<sup>19</sup>. In breve, la prevenzione deve risultare interconnessa con tutte le altre risposte alla tratta e quindi dovrà essere intrapresa in modo concertato e olistico, alla luce della sua complessità<sup>20</sup>.

## 1.2. *La tutela delle vittime di tratta*

La parte dedicata alla tutela delle vittime è tra quelle rilevanti della direttiva antitratta, ma il quadro giuridico di riferimento si arricchisce con altre disposizioni che incidono sul riconoscimento e sull'esercizio dei loro diritti: vanno così considerate quella sul permesso di residenza<sup>21</sup>, la direttiva che riconosce diritti alle vittime di reato<sup>22</sup>, la direttiva istitutiva dell'ordine di protezione europeo<sup>23</sup>, quella che riconosce diritti ai minori che siano vittime di abuso e sfruttamento

---

<sup>19</sup> Si guardi all'art. 8 della direttiva antitratta, cit., rubricato «Mancato esercizio dell'azione penale o mancata applicazione di sanzioni penali alle vittime».

<sup>20</sup> UNODC, *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2008, in particolare cap. 9, *Prevention of Trafficking in Persons*, p. 419 ss.

<sup>21</sup> Direttiva 2004/81/CE, cit.

<sup>22</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

<sup>23</sup> Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo.

sessuale e pornografia minorile<sup>24</sup>, oltre ovviamente a quelle che compongono l'*acquis* dell'Unione sulla protezione internazionale<sup>25</sup>.

La loro applicazione *ratione loci* non è omogenea, visto che queste disposizioni non si applicano alla Danimarca, mentre la direttiva sul permesso di residenza e quella sull'ordine di protezione europeo, così come l'*acquis* Dublino, non trovano applicazione nemmeno in Irlanda<sup>26</sup>. La descritta situazione è solo in parte mitigata dall'adesione di tali Stati alla Convenzione di Varsavia e potrebbe portare a disuguaglianze e disparità di trattamento all'interno dell'Unione stessa, al punto da porre in discussione l'effettività della tutela, anche in considerazione dell'intera dimensione dell'assistenza di cui le vittime hanno bisogno per sopravvivere o fuggire dalle terribili condizioni in cui si trovano. Questo, a maggior ragione, se si pensa che l'accesso ai servizi ad esse dedicati, dovrebbe essere garantito incondizionatamente, al di là della nazionalità delle vittime o dello *status* relativo alla loro presenza nello Stato membro interessato. Previsto sul piano teorico, tale diritto potrebbe differire sul piano pratico, risentendo dell'origine delle vittime – se cittadini europei o meno – o, in questo secondo caso, della regolarità della loro posizione. In particolare, se si guarda alle vittime di tratta che abbiano la cittadinanza di uno Stato terzo, ad esse potrebbe

---

<sup>24</sup> Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (codificazione).

<sup>25</sup> In tal caso, ci si riferisce alla cd. direttiva qualifiche, direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione); ed alla cd. direttiva procedure, direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

<sup>26</sup> Diversamente, la direttiva sulla tratta e quella sui diritti delle vittime trovano applicazione sia nel Regno Unito che in Irlanda. Brexit ha inevitabilmente avuto conseguenze anche in questo settore, vista la cessazione della cooperazione tra autorità britanniche e agenzie quali Europol ed Eurojust. Sul punto, ad esempio, *Evaluation Report United Kingdom, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, p. 19, [www.rm.coe.int/greta-third-evaluation-report-on-the-united-kingdom/1680a43b36](http://www.rm.coe.int/greta-third-evaluation-report-on-the-united-kingdom/1680a43b36).

applicarsi la direttiva sul permesso di residenza<sup>27</sup> che – tra gli altri – riconosce il diritto delle vittime di tratta a un “periodo di riflessione” (art. 11.6), pur senza precisarne la durata<sup>28</sup>, una volta che si trovano in uno Stato membro e che risulta essenziale per beneficiare di assistenza materiale, comprensiva delle risorse sufficienti per la sussistenza, oltre che dell’accesso a servizi medici, al supporto psicologico, ai servizi di traduzione e interpretazione e di assistenza e consulenza legale gratuita.

Non va però dimenticato che la direttiva 2004/81 ha per fine principale non tanto la protezione della vittima, quanto piuttosto la sua cooperazione con le autorità giudiziaria e/o di polizia nell’azione di contrasto alle reti criminali; pertanto, la cooperazione tra la vittima di tratta e le autorità nazionali va considerata come un elemento fondamentale al fine dell’ottenimento di un permesso di soggiorno nel paese. Una volta giunto al termine il periodo di riflessione, solo il rispetto delle condizioni di cooperazione consentirà il proseguimento della regolarità della posizione, facendone così emergere il carattere provvisorio, salvo non si applichino disposizioni europee o interne più favorevoli.

Gli aspetti critici che emergono dall’analisi del combinato disposto della direttiva 2004/81 con quella anti-tratta, sono di duplice grado: in primo luogo, allo scadere del periodo di riflessione, qualora la persona interessata decidesse di non cooperare con le autorità, e/o se il permesso al soggiorno nel territorio nazionale non venisse rinnovato, la persona potrebbe essere messa in condizione, per via volontaria o forzata, di

---

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM (2015) 240final; Joint Foreign and Home Affairs Council, 20 April 2015, *Ten Points Action Plan*; Consiglio dell’Unione europea, *Draft Council Conclusions on Smuggling*, 5481/1/16 REV1, 26 January 2016.

<sup>28</sup> Ai sensi dell’art. 6.1, seconda parte, «La durata e la decorrenza del periodo di cui al comma precedente vengono stabilite conformemente alla legislazione nazionale». Secondo la comunicazione della Commissione, del 17 ottobre 2014, sull’applicazione della direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un’azione di favoreggiamento dell’immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, COM (2014) 635final, punto 4, “Tredici SM prevedono almeno 30 giorni, in alcuni casi prorogabili per le categorie vulnerabili o in considerazione delle condizioni personali della vittima, mentre altri predispongono direttamente periodi più lunghi, di 45, 60 o 90 giorni. Vi sono notevoli differenze in termini di durata massima, che può andare da un mese senza proroghe anticipate a diversi mesi o può essere prorogata caso per caso, nonché per quanto concerne il tipo di status di soggiorno garantito».

dover lasciare lo Stato membro in cui si trova<sup>29</sup>. Tale interpretazione non viene posta in discussione dalla stessa direttiva rimpatri<sup>30</sup> che, diversamente rispetto alle norme sull'ingresso, non prevede un limite all'allontanamento.

La seconda criticità è riconducibile alla mancanza di applicazione *ratione personae* della disposizione ai familiari della persona interessata: la cooperazione con la polizia o altri servizi investigativi potrebbe esporre a minacce o ritorsioni anche i familiari delle vittime, rappresentando un serio ostacolo alla decisione di affrancarsi dall'organizzazione criminale che le tiene in ostaggio.

### **1.3. *La dimensione repressiva e la sanzionabilità delle persone giuridiche***

Il sistema delineato sul piano europeo, guidato dal bilanciamento tra necessità di disincentivare determinati comportamenti e rispetto del principio di proporzionalità, prevede la sanzione tanto nei confronti dei trafficanti, che nei confronti delle persone giuridiche cui essi fanno ricorso.

Una volta appurato il loro coinvolgimento, ed in aggiunta a quelle previste per le persone fisiche, troveranno applicazione le disposizioni di attuazione degli artt. 5 e 6 della direttiva 2011/36, su responsabilità e conseguenti sanzioni ad esse applicabili. In particolare, la norma ha obbligato gli Stati membri a provvedere affinché le persone giuridiche<sup>31</sup> possano essere ritenute responsabili qualora abbiano tratto vantaggio dalla commissione dei reati costitutivi della tratta, a causa di mancata

---

<sup>29</sup> In tal caso, la persona interessata sarà rimpatriata salvo disposizioni nazionali più favorevoli: infatti, l'art.13.2 della direttiva sul permesso di residenza, «allo scadere del titolo di soggiorno rilasciato a norma della presente direttiva, si applica il diritto ordinario riguardante gli stranieri». In tal caso, il nuovo permesso non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e potrebbe anche essere limitato territorialmente.

<sup>30</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art.5.4 della direttiva, per persona giuridica si intende «qualsiasi ente che abbia personalità giuridica in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei poteri pubblici e delle organizzazioni internazionali pubbliche».

sorveglianza o mancato controllo da parte di soggetti con funzione di responsabilità, rendendo così possibile il verificarsi degli eventi. In particolare, le richiamate disposizioni prevedono che le misure adottate dagli Stati siano effettive, proporzionate e dissuasive, comprendendo “sanzioni pecuniarie penali o non penali” ed anche: a) l’esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici; b) l’interdizione temporanea o permanente dall’esercizio di un’attività commerciale; c) l’assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; e) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato<sup>32</sup>.

Infine, l’art. 7 include la possibilità di sequestrare e/o confiscare gli strumenti e i proventi dei reati; in tal caso, pur se non vi sono riferimenti espressi nel testo per ovvie ragioni cronologiche, risulterà opportuno guardare alla direttiva 2014/42, sul congelamento e la confisca dei beni<sup>33</sup>.

## 2. *Le novità in vista*

La riforma proposta dalla Commissione prevede l’adozione di una nuova direttiva, modificativa di quella attualmente in vigore e coerentemente fondata sull’art. 83 TFUE<sup>34</sup>. Le novità possono essere riassunte in cinque punti, discussi dalle tre istituzioni, cui – come vedremo – ne andranno aggiunti altri due. Innanzitutto: i) tra le fattispecie comprese nella definizione di sfruttamento, che resterebbe comunque di carattere aperto, verrebbero incluse due nuove ipotesi quali matrimonio forzato e adozione illegale; inoltre, grazie al nuovo art. 2 *bis*, si introdurrebbe una nuova disposizione atta ad esplicitare il ricorso a tecnologie dell’informazione e della comunicazione per realizzare il disegno criminale; ii) quanto agli strumenti funzionali alla repressione del reato, si avrebbe la riformulazione degli artt. 6 e 7: in particolare, il nuovo art. 6 riguarderebbe le sanzioni applicabili alle

---

<sup>32</sup> L’art. 6 della direttiva è per l’appunto rubricato «Sanzioni applicabili alle persone giuridiche».

<sup>33</sup> Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione europea.

<sup>34</sup> COM (2022) 732final, cit.

persone giuridiche, mentre l'art. 7 il sequestro (o congelamento) e la confisca dei proventi del reato; iii) inoltre, nella parte dedicata alla prevenzione, l'inserimento del nuovo art. 18 *bis* porterebbe alla soppressione dell'art. 18.4: pur permanendo nella dimensione di prevenzione, andrà ad aggiungere l'obbligo di criminalizzare l'uso consapevole dei servizi delle vittime di tratta. Per conseguenza, l'impatto delle relative misure nazionali d'attuazione costituirà l'oggetto di una relazione quinquennale, prevista dal nuovo terzo comma dell'art. 23; iv) ancora, risulterebbe modificato l'art. 11, in particolare il comma 4, sui meccanismi nazionali di orientamento; mentre, v) il nuovo art. 19 *bis*, istituirebbe nuovi obblighi relativi alla raccolta di dati e statistiche.

La proposta della Commissione è stata oggetto di modifiche tanto stilistiche che sostanziali, avanzate in prima lettura da Consiglio e Parlamento; per chiarezza sistematica, in ogni paragrafo le modifiche introdotte dal Consiglio seguiranno la proposta iniziale della Commissione e saranno a loro volta seguite da quelle parlamentari.

Ai punti indicati va inoltre aggiunto l'emendamento parlamentare teso all'inserimento di una nuova disposizione (art. 11 *bis*) che, qualora accolto, muterebbe sensibilmente la parte della direttiva dedicata alla tutela delle vittime e il loro accesso alla protezione internazionale. Si tratterebbe dell'unica modifica sostanziale del testo predisposta da una sola istituzione e non prevista nell'originale versione della Commissione.

### **2.1. I nuovi elementi volti ad integrare la definizione di tratta**

L'integrazione della definizione di sfruttamento attualmente in essere porterà all'inserimento di matrimonio forzato e adozione illegale, tra le fattispecie richiamate dalla direttiva 2011/36. Vale la pena ricordare, senza tuttavia entrare in dettaglio, vista la finalità del lavoro, che la definizione di tratta di esseri umani ha un'articolazione complessa e fondata su tre elementi: l'atto, i mezzi e la finalità. In particolare, ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2011/36, per atto si intende "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone"; per mezzi si guarda a «la minaccia dell'uso o [...]

l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, [...] il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o [...] l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra». Infine, atti e mezzi dovranno essere funzionali allo sfruttamento delle vittime; la norma ne fornisce una definizione aperta anche ad ipotesi non richiamate espressamente dalla norma: infatti, secondo il suo terzo comma «lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale<sup>35</sup>, il lavoro o i servizi forzati<sup>36</sup>, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù<sup>37</sup>, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi».

Visto che tale definizione non esaurisce le possibilità di applicare la norma ad ipotesi lì non elencate, la prospettata integrazione della definizione di tratta può trovare una triplice giustificazione che emerge dal documento di accompagnamento della proposta: il fatto che molti Stati membri abbiano recepito la direttiva includendo nella definizione esclusivamente le ipotesi dalla stessa previste o le autorità giudiziarie e di polizia non abbiano considerato alla pari le ipotesi non incluse nella norma, evitando quindi di guardare in modo esauriente alle caratteristiche dell'evento investigato; in secondo luogo, che la dimensione di genere è presente e tuttora prevalente, con donne e bambine a costituire l'ampia maggioranza di vittime<sup>38</sup>; infine, che l'integrazione va letta anche alla luce dell'aumento delle ipotesi di sfruttamento diverse da quelle riconducibili alla sfera sessuale o lavorativa<sup>39</sup>, tutt'ora complessivamente prevalenti.

La proposta della Commissione è condivisa dal Consiglio che, tuttavia, propone un emendamento diretto a modificarne la

---

<sup>35</sup> Per ciò che riguarda lo sfruttamento sessuale e la responsabilità degli Stati parte nel contrastare il fenomeno, si rinvia a Corte EDU 7 gennaio 2010, ric. n. 25965/04, *Rantsev/Cipro e Russia*.

<sup>36</sup> Sul punto si veda Corte EDU 17 dicembre 2012, ric. n. 4020/03, *M. e a. /Italia e Bulgaria*.

<sup>37</sup> Per la distinzione tra servitù e schiavitù, si rinvia a Corte EDU 26 luglio 2005, ric. n. 73316/01, *Siliadin/Francia*.

<sup>38</sup> Come osservato in precedenza, il numero di donne e bambine è superiore ai due terzi delle vittime e pari precisamente al 68,4%.

<sup>39</sup> COM (2022) 732final, cit., p. 5.

collocazione, dando l'impressione di un collegamento con la dimensione di genere, pur se la Commissione e alcune rappresentanze diplomatiche<sup>40</sup> sembravano guardare piuttosto all'aumento delle ipotesi di sfruttamento diverse da quello sessuale o lavorativo<sup>41</sup>.

Il Parlamento europeo ha invece emendato la proposta della Commissione includendovi anche i richiami alla maternità surrogata ai fini di sfruttamento riproduttivo (*surrogacy for reproductive exploitation*), allo sfruttamento dei minori «in residential and closed-type institutions» e al reclutamento dei minori ai fini della partecipazione o della commissione di attività criminali. In merito a quest'ultima ipotesi, va notato che – nella prospettiva della tutela dei minori – diverrebbe inevitabilmente più ampia di quella relativa all'accattonaggio e attualmente presente nella definizione; quest'ultima, comunque, non verrebbe sostituita perché continuerebbe ad includere tutte le vittime di tratta sfruttate con quella finalità, inclusi gli adulti che, invece, non sarebbero riguardati dalla nuova integrazione.

Una seconda innovazione verrebbe dal nuovo art. 2 *bis*, secondo il quale le misure nazionali d'attuazione dovranno includere anche le ipotesi di tratta verificatesi per mezzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Appare evidente che tale proposta sia conseguenza dell'accresciuta consapevolezza dell'evoluzione del fenomeno grazie alla dimensione tecnologica, sia dal punto di vista del reclutamento, che dal punto di vista delle prestazioni richieste<sup>42</sup>. In merito, vale la pena osservare come sia stato notato un incremento di alcune tipologie di sfruttamento a partire dagli eventi pandemici che hanno avuto inizio nel 2020<sup>43</sup>: si pensi, ad esempio, allo sfruttamento sessuale oltre che a quello lavorativo col reclutamento a mezzo di piattaforme telematiche.

---

<sup>40</sup> Si pensi alla posizione del Senato di Romania, del 7 aprile 2023, trasmessa con documento del 18 aprile 2023, n. 8407/23.

<sup>41</sup> COM (2022) 732final, cit., p. 5.

<sup>42</sup> UNODC, *Global Report On Trafficking In Persons 2022*, pp. 70-72; sul punto anche OSCE and Tech Against Trafficking, *Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: A comprehensive analysis of technology tools*, May 2020.

<sup>43</sup> UNODC, *The effects of the COVID-19 pandemic on trafficking in persons and responses to the challenges. A global study of emerging evidence*, 2021, in particolare capitoli 4 e 5.

La funzione del nuovo articolo potrebbe essere semplificatoria, rispetto a potenziali conflitti di interpretazione, da non escludere proprio a causa dell'attuale silenzio della norma sul punto; tuttavia, va osservato che – seppur facilitatrice dell'azione di contrasto e maggiormente orientata alla chiarezza – la descritta novità andrebbe a cristallizzare una situazione già in essere. È probabilmente questa la ragione che ha portato il Consiglio a cassare completamente la proposta, sostenendo che le fattispecie contenute fossero già comprese nella definizione esistente e, pertanto, non ravvisando la necessità di una disposizione chiarificatrice<sup>44</sup>.

## *2.2. Sugli strumenti utili alla repressione del reato*

Spostando la nostra attenzione sulla responsabilità delle persone giuridiche, e sugli strumenti sanzionatori nei loro confronti, la completa sostituzione degli artt. 6 e 7, relativi, rispettivamente, alle sanzioni loro applicabili e a sequestro (o congelamento) e confisca dei proventi del reato, sembra modificare il tenore della direttiva.

Il nuovo art. 6 andrà a rafforzare le misure utilizzabili nei confronti delle persone giuridiche usate dai trafficanti; la proposta della Commissione introduce la portata obbligatoria – in sostituzione della dimensione facoltativa<sup>45</sup> – della previsione di sanzioni pecuniarie (penali e non penali) che, secondo il comma 3, dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive; ad esse si aggiungeranno – se del caso – «a) l'esclusione dal godimento di benefici, aiuti o sovvenzioni pubblici; e la b) chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato». Inoltre, al verificarsi delle circostanze aggravanti

---

<sup>44</sup> Documento del Consiglio, n. 10350/23, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims - General approach*, 9 June 2023.

<sup>45</sup> «Il regime facoltativo di sanzioni applicabili alle persone giuridiche attualmente in vigore e la misura in cui esso è recepito e applicato negli Stati membri non rendono sufficientemente raggiungibili gli obiettivi della direttiva antitratta. Pur continuando a garantire che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive, la presente proposta mira a rafforzare la risposta, sul piano della giustizia penale, ai reati di tratta commessi a vantaggio di persone giuridiche sostituendo il regime facoltativo di sanzioni con due regimi obbligatori diversi applicabili ai reati semplici e ai reati aggravati», COM (2022) 732final, cit., p. 2.

di cui all'art. 4.2, dovranno – all'entrata in vigore della norma – applicarsi sanzioni quali: «a) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale; b) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; c) provvedimenti giudiziari di scioglimento»

Tuttavia, non è facile cogliere la portata innovativa della disposizione per due ragioni: innanzitutto, la lettera dell'art. 6 attualmente in vigore non fa emergere chiaramente il suo carattere facoltativo; confrontandola con quella attualmente in vigore, la prima parte della nuova disposizione proposta risulterebbe immutata mentre, il riferimento ad effettività, dissuasività e proporzionalità, verrebbe ora inserito nel terzo ed ultimo paragrafo. Dirimente risulta, quindi, l'analisi della seconda parte attualmente in essere, che guarda alla possibilità, lasciata alla discrezione statale, di prevedere ulteriori misure sanzionatorie quali: a) l'esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici; b) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale; c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; e) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Da un lato, quindi, la discrezionalità lasciata agli Stati sembra effettivamente venire meno, pur se l'inciso – se del caso – lascia aperto un certo margine di incertezza. Dall'altro, va osservato che, se nella norma esistente le tipologie di sanzioni individuate riguardano tutte le ipotesi di responsabilità delle persone giuridiche, la nuova ipotesi andrà a distinguere tra disposizioni applicabili in generale ed altre cui far ricorso solo se sussistente la circostanza aggravante di cui all'art. 4.2, per aver commesso il reato nei confronti di minori; ovvero averlo commesso nel contesto di un'organizzazione criminale; ovvero qualora la vita della vittima sia stata volontariamente posta in pericolo o ciò sia avvenuto per colpa grave; infine, qualora il reato sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o sia stato gravemente pregiudizievole della vittima.

Il nuovo art. 7, invece, pur continuando ad affermare l'obbligo di prevedere misure nazionali per reperire, gestire, congelare e confiscare proventi di reato e beni strumentali alla commissione dello stesso, provvede ad inserire un esplicito rinvio alla disposizione su recupero e confisca dei beni, auspicando che – al momento dell'approvazione della

modifica della direttiva antitratta – sia entrato in vigore il testo della nuova direttiva sul recupero e la confisca dei beni<sup>46</sup>. Il nuovo testo, che non muterebbe nella sostanza l'obbligo già esistente in capo agli Stati membri, porterebbe ad una maggiore trasparenza e chiarezza circa le altre disposizioni dell'Unione che, sul punto, andrebbero a costituire un riferimento per gli obbligati.

La posizione del Consiglio è differente non tanto dal punto di vista della responsabilità delle imprese (art. 6), poiché gli emendamenti sembrano guardare all'obiettivo di una maggiore scorrevolezza e leggibilità del testo, quanto per la proposta abrogazione dell'art. 7, sul sequestro e la confisca dei beni che risultano essere strumenti e proventi del reato, giustificata dalla presunta obsolescenza della disposizione, che però la Commissione intendeva – ancora una volta – attualizzare e rendere coerente con l'impianto normativo ora in essere. La distinzione appare, però, simbolica perché la proposta consiliare non riguarda il richiamo presente nelle motivazioni della dir. 2011/36 e perché, in ogni caso, dette disposizioni restano uno strumento decisivo per aggredire i patrimoni dei trafficanti, al di là della menzione espressa nel testo<sup>47</sup>.

Il Parlamento europeo sembra invece condividere l'impostazione della Commissione, e si limita ad integrare il testo del proposto art. 6 con l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici, oltre che la restituzione di forme di sostegno economico di natura pubblica ottenuti nei dodici mesi precedenti la commissione degli atti criminali

---

<sup>46</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2022, riguardante il recupero e la confisca dei beni, COM (2022) 245final, la cui adozione andrebbe nell'ottica di migliorare la lotta contro la criminalità organizzata, che «richiede che siano disponibili misure di congelamento e di confisca che interessino i profitti derivanti da tutte le sfere di criminalità in cui sono attivi tali gruppi»; tra di essi, anche quelli collegati alla tratta di esseri umani (considerando n. 9).

<sup>47</sup> In particolare, la direttiva 2014/42/UE, cit., all'art. 3, riferisce espressamente alla direttiva antitratta nell'individuazione del proprio ambito di applicazione; parimenti, la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, in particolare all'art. 3; la cosa, invece, non avviene nella decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, che comunque riceverà applicazione per il richiamo generale dell'art. 7 della direttiva antitratta, nella versione attualmente in vigore. Non solo: la proposta di direttiva sul recupero e confisca dei beni, cit., ora in discussione, includerebbe espressamente (art. 2) la lotta alla tratta di esseri umani nell'ambito di applicazione della norma.

contestati. L'emendamento relativo all'art. 7, invece, inserirebbe un secondo comma, inclusivo dell'obbligo di assicurare che quanto sequestrato e confiscato sia destinato in via prioritaria al supporto delle vittime, con anche la possibilità di operare una compensazione diretta nei loro confronti, oltre che al loro utilizzo per rafforzare le attività di contrasto.

### **2.3. *La criminalizzazione dell'uso consapevole dei servizi delle vittime di tratta***

Una delle innovazioni di maggior rilievo riguarderebbe l'inserimento dell'art. 18 *bis* in sostituzione dell'art. 18.4, che prevede l'obbligo di considerare l'adozione di misure idonee a punire l'uso consapevole dei servizi delle vittime di tratta e che, come ribadito nella strategia 2021-2025<sup>48</sup>, non ha portato all'istituzione di strumenti idonei ed omogenei negli Stati membri. Anzi, in alcune circostanze questo è stato predisposto solo e soltanto per alcune ipotesi, ponendo a rischio l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo della medesima direttiva; infatti, non è particolarmente difficile cogliere l'importanza di un'azione ambivalente, poiché riconducibile tanto alla prevenzione che alla repressione e idonea ad incidere sulla domanda<sup>49</sup>.

La mancata previsione di misure sanzionatorie per gli sfruttatori delle vittime che non sono trafficanti rappresenta una debolezza intrinseca di questa parte e sembra ignorare che il legame tra sfruttamento e profitti non è limitato alle organizzazioni criminali, ma coinvolge anche soggetti e imprese che agiscono apparentemente nella legalità<sup>50</sup>.

Come sottolineato dalla Commissione, l'assenza di

---

<sup>48</sup> COM (2021) 171final, cit.

<sup>49</sup> C. VILLACAMPA ESTIARTE, *The European Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and the Victim-Centric Treatment of this Criminal Phenomenon*, in *European Criminal Law Review*, vol. 2, n. 3, December 2012, pp. 291-318, spec. p. 306 ss.

<sup>50</sup> Relazione della Commissione, del 2 dicembre, 2016, che valuta l'impatto sulla prevenzione della tratta di esseri umani, della legislazione nazionale vigente che incrimina l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta, in conformità all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2011/36/UE, COM (2016) 719final, in particolare p. 9.

criminalizzazione dell'uso consapevole dei servizi di una persona trafficata, ne rende meno efficace il contrasto globale; al contempo, la valutazione dell'inserimento di tale disposizione nella direttiva non deve far però dimenticare le perplessità sorte con riguardo al campo dello sfruttamento sessuale, riconducibili anche al dibattito tra opportunità di seguire o meno il modello nordico nel contrasto alla prostituzione<sup>51</sup>. In alcuni Stati, la legalità riconosciuta all'esercizio della prostituzione porta ad interrogarsi sulle conseguenze che potrebbero derivare da norme del tipo di quella descritta, prestando anche attenzione al rischio di porre le stesse vittime in una posizione di ulteriore vulnerabilità<sup>52</sup>.

In realtà, si possono ravvisare almeno due ragioni per sottolineare la bontà dell'iniziativa della Commissione, senza tuttavia dimenticare che solo un approccio olistico – che, ad esempio, includa misure dirette ad una più semplice regolarizzazione lavorativa – potrà comportare effetti positivi nell'azione di contrasto alla tratta di persone<sup>53</sup>. Da un lato, il modello applicato in questo caso è esteso a tutte le attività caratterizzate dallo sfruttamento di persone, idoneo ad integrare – assieme alla presenza delle altre condizioni richieste – la definizione di tratta, siano esse o meno legalizzate e/o riconosciute dall'ordinamento giuridico degli Stati membri. Esattamente come nel caso del caporalato o dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, inseriti in attività legali, non sembra vi siano ostacoli idonei a ritenere che tale schema o modello non possa essere preso in considerazione per lo sfruttamento per ragioni sessuali. In secondo luogo, il dibattito sulla legalizzazione della prostituzione o, persino quello sulla non criminalizzazione, inclusi i

---

<sup>51</sup> Sul punto N. PERSAK, G. VERMEULEN, *Reframing Prostitution. From discourse to description, from moralisation to normalisation?*, Antwerp, 2014; S. L. J. KRAGTEN-HEERDINK, C. E. DETTMEIJER-VERMEULEN, D. J. KORF, *More Than Just "Pushing and Pulling": Conceptualizing Identified Human Trafficking in the Netherlands*, in *Crime & Delinquency*, n. 64, 2018, pp. 1765-1789; I. VANWESENBEECK, *The Making of "The Trafficking Problem"*, in *Arch Sex Behav*, n. 48, 2019, pp. 1961-1967.

<sup>52</sup> Tra i contrari alla descritta criminalizzazione, si guardi La Strada International, *The Impact of Criminalising the 'Knowing Use' on Human Trafficking*, Policy Paper, December 2022.

<sup>53</sup> In tal senso va letta N. VUOLAJÄRVI, *Criminalising the Sex Buyer: Experiences from the Nordic Region*, Center for Women, Peace, Security, London School of Economics, in *Policy Brief*, n. 6, 2022.

diritti eventualmente riconoscibili ai lavoratori ed alle lavoratrici del sesso, rischia di sovrapporsi a quello sulle misure da adottare per contrastare la tratta di esseri umani ma, in realtà, l'interesse comune diretto a salvaguardare i diritti di chi rimane nella legalità, oltre che a quelli delle vittime, dovrebbe vedere nel contrasto a tale forma di sfruttamento uno strumento da sostenere affinché la medesima legalità sia rafforzata. Infine, non va ignorata la coerenza di questa proposta con la risoluzione del Parlamento europeo sulla prostituzione che sostiene la necessità di ridurre e scoraggiare la domanda, ritenendo anche che «tale aspetto debba essere ulteriormente sviluppato nell'ambito della revisione della direttiva anti-tratta dell'UE»<sup>54</sup>.

La versione consiliare non muta nella sostanza la proposta della Commissione, salvo ribadire la necessità di prevedere l'intenzionalità della condotta e la consapevolezza della condizione di vittima in cui versa la persona fornitrice dei servizi. Inoltre, in ausilio all'interprete è la lettera del considerando (n. 9), secondo il quale la criminalizzazione non dovrà riguardare i consumatori, ovvero coloro che sono acquirenti finali di beni prodotti in condizioni di sfruttamento lavorativo, poiché – diversamente dai titolari delle attività produttive – non appaiono come beneficiari dei servizi e nemmeno parti attive in processi produttivi, visto l'inesistente capacità di controllo.

Diversa appare invece la posizione del Parlamento europeo, che al testo della disposizione aggiunge alcuni paragrafi (1 *bis* e 1 *ter*) che riflettono un'impostazione di altro tipo rispetto a quella di Commissione e Consiglio e che modificherebbe sostanzialmente quanto proposto dalla prima. Infatti, il paragrafo 1 verrebbe dedicato solo alla criminalizzazione de «l'uso di servizi di persone oggetto dello sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale», mentre il successivo 1 *ter* dovrebbe prevedere la criminalizzazione delle ipotesi ricadenti in tutti gli altri casi di sfruttamento «quando l'utilizzatore sapeva o avrebbe potuto

---

<sup>54</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 14 settembre 2023, sulla regolamentazione della prostituzione nell'UE: implicazioni transfrontaliere e impatto sull'uguaglianza di genere e sui diritti delle donne (2022/2139(INI)), in particolare punto 14 ss. Nella medesima direzione, pur se con toni più attenuati, sembra andare la risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, dell'8 aprile 2014, *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*, 1983 (2014)final.

ragionevolmente sapere che la persona era vittima di tale sfruttamento». È evidente il differente tenore della norma, che all'art. 1 *ter* richiama espressamente la consapevolezza della situazione in cui si trova la persona sfruttata, mentre detta precisazione non è prevista al primo comma. L'interpretazione di quest'ultimo paragrafo sembrerebbe dunque orientarsi verso la presunzione di responsabilità evidentemente collegata alla peculiarità del contesto.

Infine, il paragrafo 1 *bis*, lascerebbe agli Stati membri la possibilità di criminalizzare *tout court* coloro che «richiedano, accettino o ottengano un atto sessuale da una persona in una situazione di prostituzione in cambio di un compenso, della promessa di un compenso, della fornitura di un vantaggio in natura o della promessa di un simile vantaggio».

Vale la pena precisare che anche in tal caso la norma è solo apparentemente di facile lettura perché, *prima facie*, sembra diretta al contrasto della prostituzione in sé. Tuttavia, una sua interpretazione aderente al testo del TFUE, limiterebbe la sua applicazione alle ipotesi in cui sia ravvisabile lo sfruttamento. L'art. 83, par. 1, TFUE, infatti, non include la prostituzione tra le sfere di criminalità considerate, bensì – assieme alla tratta – lo sfruttamento sessuale di donne e minori. Nel testo proposto, così come nella relazione ad esso introduttiva, non vi sono indicazioni sul punto; in soccorso, potrebbe giungere la proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica<sup>55</sup> che, invece, dedica una parte della relazione all'individuazione della base giuridica. In quel caso, lo sfruttamento sessuale viene inteso come «qualsiasi abuso, effettivo o tentato, di una condizione di vulnerabilità, di uno squilibrio di poteri o di fiducia, ivi incluso, ma non solo, il fatto di trarre un vantaggio monetario, sociale o politico da un atto sessuale con un'altra persona». Ed ancora, si riferisce lo sfruttamento «all'acquisizione di potere o di dominio su un'altra persona a fini di gratificazione sessuale». Alla luce di ciò, si potrebbe discutere tanto il significato così prefigurato dalla Commissione che – comunque – il fatto che la prostituzione possa rientrare sempre in tale fattispecie.

---

<sup>55</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, dell'8 marzo 2022, COM (2022)105final.

Evidentemente, vista la lettera della proposta che andrebbe ad incidere sulla disposizione anti-tratta ora in vigore, la scelta rimarrà in capo agli Stati membri, anche in virtù dei diversi modelli di gestione del fenomeno. Tuttavia, qualora le ipotesi riconducibili alla prostituzione guardassero solo e soltanto allo sfruttamento, andrebbe osservata una sovrapposizione tra i paragrafi 1 e 1 *bis* circa i comportamenti da contrastare.

#### **2.4. *Sui meccanismi nazionali di orientamento***

La sostituzione, invece, dell'art. 11.4, che prevede l'istituzione di meccanismi nazionali di orientamento, avrà un impatto più limitato e andrà inserita nell'ambito della prevenzione, guardando ad un duplice livello: una dimensione statale, poiché il coordinamento nazionale delle attività poste in essere a beneficio delle vittime di tratta dovrebbe garantire l'omogeneità sul territorio nazionale ed una più rapida identificazione delle vittime, in quanto tali, e dei bisogni da esse maturate; una dimensione europea, perché le attività dei coordinatori nazionali potranno essere più facilmente riportate al coordinatore europeo anti-tratta, che sarà così nella posizione di individuare per tempo eventuali criticità, ma anche buone pratiche eventualmente condivisibili. Proprio dal mandato del coordinatore anti-tratta si può dedurre con maggiore precisione quello di chi agirà sul piano nazionale.

Il coordinatore anti-tratta ha il compito di garantire che l'azione europea abbia un approccio olistico e si sviluppi con un carattere globale e multidisciplinare, prendendo in considerazione non solo le azioni proprie della cooperazione penale, ma anche altre dimensioni di natura politica quali quelle riconducibili alle relazioni esterne, alla politica dello sviluppo, agli affari sociali ed all'impiego, all'educazione, alla salute, all'uguaglianza di genere ed alla non discriminazione<sup>56</sup>, settori che non sempre richiedono misure di natura cogente. Tali compiti vanno dunque letti in stretta connessione e cooperazione con quelli svolti dai relatori nazionali. Al di là della necessità di garantire una visione complessiva del fenomeno criminale,

---

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione, del 19 giugno 2012, La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016), COM (2012) 286final.

la genesi della disposizione va individuata anche nel tentativo di superare gli ostacoli allo sviluppo di un'efficace azione europea manifestatisi negli anni<sup>57</sup>.

La posizione del Consiglio in prima lettura emenda la proposta prevedendo un più alto numero di meccanismi di *referral* nazionali, finalizzati alla rapida identificazione delle vittime, oltre che più *focal point* impegnati nel *referral* frontaliero. La prima disposizione sembra tradire la confusione tra il meccanismo e l'attività di coordinamento, con il coordinatore che dovrebbe rappresentare il punto di contatto anche per il coordinatore anti-tratta e per la Commissione europea; la seconda, invece, risulta coerente alla luce delle programmate riforme, tese a render obbligatoria la procedura di frontiera<sup>58</sup>, con la compressione dei tempi e soprattutto dei diritti da essa derivanti.

Una distinzione che scompare dal testo parlamentare, che si limita all'inserimento dei meccanismi nazionali di *referral*, diretti ad individuare, identificare e assistere le vittime, assieme all'istituzione di un *national focal point* dedicato al coordinamento di tali attività. Non è chiaro, però, se detta figura possa ritenersi riconducibile a quella del coordinatore antitratta che, a sua volta, dovrebbe vedersi riconosciuto un più ampio *portfolio* di competenze.

## 2.5. I nuovi obblighi relativi alla raccolta di dati e statistiche

Proprio l'attività del coordinatore europeo è oggetto del nuovo art. 19 *bis* della proposta di modifica della direttiva anti-tratta, che esplicita gli obblighi relativi alla raccolta di dati e statistiche concernenti il fenomeno della tratta, individuando tanto un contenuto minimo di elementi da comunicare annualmente alla Commissione europea, che un vero e proprio obbligo di conferimento di dati, sino ad ora non previsto, pur se l'attività era già in essere. Una volta entrata in vigore la norma, un'eventuale mancata collaborazione potrebbe integrare la

---

<sup>57</sup> M. G. GIAMMARINARO, *La direttiva 2011/36 sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *DIC*, n. 1, 2012, pp. 15-33, spec. p. 31.

<sup>58</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM (2020) 612final.

fattispecie dell'inadempimento, sì da non potersi escludere il ricorso alla procedura d'infrazione e ad una successiva azione per via giurisdizionale.

Sul punto, vi è l'ennesima distinzione del Consiglio che ha ritenuto di emendare tanto la disposizione sull'entrata in vigore della norma (due anni al posto di uno), che quella che collegava alla sua entrata in vigore l'obbligo di raccolta ed informazione sui dati: si farà riferimento ad un unico termine che imporrà agli Stati membri l'attuazione della direttiva entro due anni dalla sua entrata in vigore.

Nell'interpretazione di questa disposizione, quindi focalizzando l'attenzione sui dati da prendere in considerazione, si dovrà invece guardare al considerando (n. 10), secondo il quale «Member States are encouraged to maintain the granularity of annual data collection introduced in 2022, based upon the guidelines agreed between the Member States and EUROSTAT, which has produced the statistics used for the report pursuant to Article 20 of Directive 2011/36/EU as well as for the annual United Nations Office on Drugs and Crime Global Report on Trafficking in Persons».

In particolare, con riferimento a quest'ultimo richiamo, non si potrà ignorare il recente *textbook*, frutto del lavoro congiunto di IOM e UNODC, dedicato proprio alla metodologia sulla raccolta di dati relativi alla tratta di persone<sup>59</sup>. Non può sfuggire, in tal caso, la modifica consiliare che elimina la specifica della disaggregazione per i dati relativi alle vittime, d'interesse soprattutto ad uso preventivo, lasciandoli, invece, per tutte le altre voci. Appare evidente che le eventuali chiarificazioni dovranno anche guardare al *textbook*, con l'obiettivo di rendere uniformi i dati e ottimizzandone quindi il conferimento.

## 2.6. La dimensione relativa alla protezione

Come noto, alle vittime di tratta non è riconosciuta la protezione internazionale per il solo fatto di essere tali<sup>60</sup>: l'art. 11.6 della direttiva

<sup>59</sup> IOM-UNODC, *International Classification Standard for Administrative Data on Trafficking in Persons*, ICS-TIP. Working Version, 2023.

<sup>60</sup> Tra gli altri, J.-P. GAUCI, *Protecting Trafficked Persons through Refugee Protection*, in *Social Sciences*, n. 11, 2022, pp. 294-313; J. C. HATHAWAY, *The*

2011/36 si limita a prevedere l'obbligo di fornire agli interessati anche le informazioni relative alla possibilità di accedere alla protezione internazionale ed alle relative procedure<sup>61</sup>. Invece, l'art. 20.3 della direttiva qualifiche<sup>62</sup>, nella versione attualmente in vigore, include le vittime di tratta tra i soggetti vulnerabili, la cui specifica situazione dovrà essere presa in considerazione ai fini della valutazione di una eventuale domanda d'asilo. In un quadro di questo tipo, è inevitabile sottolineare l'importanza dell'interpretazione giurisprudenziale: infatti, non si può ignorare che, nel corso del tempo, sempre più giudici si sono espressi per il riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale previste dall'ordinamento interno. Un percorso inizialmente focalizzato soprattutto sulle vittime di sfruttamento a sfondo sessuale, ma che si è poi consolidato estendendosi anche ad altre forme rilevanti, quali ad esempio quello lavorativo<sup>63</sup>.

---

*Human Rights Quagmire of Human Trafficking*, in *Virginia Journal of International Law*, n. 49, 2008, pp. 1–59; A. T. GALLAGHER, *Human Rights and Human Trafficking: Quagmire or Firm Ground? A Response to James Hathaway*, in *Virginia Journal of International Law*, n. 49, 2009, pp. 789–848.

Sulle possibilità di accedere al Sistema di protezione, si richiama F. NICODEMI, *Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza?*, in *DIC*, n. 1, 2017, pp. 1-29, che sottolinea l'importanza del coordinamento tra il sistema della protezione internazionale ed il sistema dedicato alla tutela delle vittime di tratta.

<sup>61</sup> Si veda *ex multis*, M. G. GIAMMARINARO, F. NICODEMI, *L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"*, in *Questione giustizia*, 18 maggio 2021.

<sup>62</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

<sup>63</sup> In merito si veda P. F. POMPEO, *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione*, in *Diritti senza confini*, in *Questione Giustizia*, 2022, [www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-internazionale-e-vittime-di-tratta](http://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-internazionale-e-vittime-di-tratta).

Quanto alle pronunce giurisdizionali, una parziale ricognizione limitata al giudizio di legittimità consente di osservare come, in Italia, la Corte di Cassazione abbia chiarito che l'adeguata tutela delle vittime di tratta richieda innanzitutto la valutazione della sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale (ord. 12 gennaio 2022, n. 676/22), onere in capo al giudice al di là dell'azione della parte interessata (ord. 12 maggio 2020, n. 8819).

In questo contesto, un emendamento del Parlamento europeo propone l'inserimento del nuovo art. 11 *bis*, rubricato «vittime della tratta che necessitano di protezione internazionale»: una disposizione il cui carattere innovativo deriverebbe dall'espresso richiamo a livello normativo, più che dalla sua formulazione di per sé, posto che i profili considerati sono – per l'appunto – di derivazione giurisprudenziale.

In primo luogo, verrebbe imposto agli Stati membri di garantire il rispetto del principio di *non refoulement*, sul quale non potranno influire le eventuali irregolarità della modalità di ingresso sul territorio. Pur se richiamato già dal considerando (n. 10) della direttiva antitratta attualmente in vigore, l'esigenza di inserirlo espressamente nell'articolato potrebbe derivare dal fatto che, nella pratica, le vittime di tratta, soprattutto se prive della cittadinanza dell'Unione europea, sono esposte al rischio di rimpatrio qualora non venga loro riconosciuto un titolo a rimanere nello Stato membro, con correlato rischio di vittimizzazione secondaria. In secondo luogo, emerge l'esigenza di rafforzare la possibilità di accedere alla protezione internazionale anche qualora le vittime dovessero essere avviate al percorso teso a riconoscere il diritto all'assistenza, al sostegno e, più in generale, alla tutela *ex art. 11*. Dalla norma prospettata si può ricavare che, l'eventuale scelta statale di separare i sistemi a livello organizzativo ed assistenziale, non dovrà influenzarne l'accesso e che tali opzioni non potranno comunque essere considerate come alternative l'una all'altra. In tal senso va letto il comma 4, secondo il quale andranno garantiti complementarità e coordinamento tra i sistemi di protezione internazionale e le procedure per la protezione delle vittime della tratta, anche a mezzo di meccanismi di orientamento adeguati ed efficaci tra le autorità coinvolte nelle attività anti-tratta e quelle responsabili del riconoscimento della protezione internazionale.

Ma sarebbe soprattutto il comma successivo ad andare oltre la natura di norma minima della direttiva attualmente in vigore, visto il suo particolare dettaglio. Infatti, nella definizione dei compiti dei meccanismi nazionali di orientamento, non si limita alla loro individuazione – stretta cooperazione e definizione di protocolli per garantire assistenza, sostegno e protezione – ma specifica gli elementi da prendere in considerazione per il riconoscimento della protezione internazionale, quali sono le circostanze individuali della vittima,

guardando alle possibili discriminazioni subite e basate su motivi di genere, sesso, razza o origini etniche, disabilità, età, orientamento sessuale, identità di genere, espressione di genere e caratteristiche sessuali, ovvero su di una combinazione di tali motivi.

Insomma, pur senza esplicitare un diritto alla protezione internazionale (quale che sia la forma) delle vittime di tratta in quanto tali, si andrebbero a fornire gli strumenti per il suo riconoscimento, rendendo ancor più concreta la possibilità che ciò abbia luogo e – al contempo – più difficile la sua negazione.

Infine, il pilastro relativo alla protezione si potrebbe arricchire di due ulteriori disposizioni<sup>64</sup>: la prima, introdotta dal nuovo art. 11 *bis*, collegherebbe la protezione internazionale delle vittime di tratta al principio del mancato esercizio dell'azione penale o della mancata applicazione di sanzioni penali nei loro confronti ai sensi dell'art. 8; la seconda, art. 11 *bis*, idonea ad integrare la parte relativa al beneficio di alcuni diritti indipendentemente dalla cooperazione con le forze di polizia, obbligherebbe gli Stati membri a rendere ancor più chiaro ed esplicito, soprattutto nella pratica, che la valutazione delle domande di protezione internazionale delle vittime della tratta non va vincolata a volontà o capacità della vittima di collaborare con le autorità preposte alle indagini o con l'autorità giudiziaria.

Ad ogni modo, l'interprete non potrà ignorare il richiamo finale, alla luce del quale dovranno essere «fatte salve la direttiva 2004/81/CE o disposizioni del diritto nazionale che la recepiscono», e la possibilità che, in tal modo, quanto affermato dall'articolo, possa paradossalmente essere rimesso in discussione. Del resto, non si può scordare che la medesima clausola è attualmente presente all'art. 11.3, che, pur prevedendo che assistenza e sostegno alla vittima non siano subordinati alla volontà di quest'ultima di collaborare nel corso delle indagini, col richiamo di pari tenore alla direttiva 2004/81, ha posto in discussione la

---

<sup>64</sup> Entrambe sono contenute nella riformulazione dell'art. 8 proposta dal Parlamento. Si veda la relazione della Commissione LIBE, del 10 ottobre 2023, sulla 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) 0732 – C9-0431/2022 – 2022/0426(COD)), A9-0285/2023. In particolare, per la prima si guardi al proposto art. 11 *bis*; per la seconda, invece, al nuovo testo dell'art. 8, paragrafo 2.

posizione ed il beneficio dei diritti soprattutto da parte delle vittime prive di cittadinanza europea.

### 3. *Conclusioni*

Compiendo un bilancio complessivo dell'azione della Commissione, si può affermare che la proposta diretta a modificare la direttiva antitratta vada valutata con favore.

Le modifiche proposte alla definizione di tratta prendono in considerazione alcuni aspetti riscontrati recentemente e che consentono una maggiore attenzione a natura e poliedricità del fenomeno. Al contempo, l'eventuale eliminazione della specificazione collegata all'uso tecnologico, potrebbe depotenziare il contrasto alle nuove forme del reato pur se – sul piano teorico – nulla dovrebbe cambiare stante la natura non tassativa della disposizione della direttiva e del riferimento alla finalità dello sfruttamento e non alla tipologia di strumento utilizzato per il medesimo.

Di sicuro rilievo risulterebbe la previsione della criminalizzazione degli utilizzatori delle vittime seppur non trafficanti. In tal caso, si andrebbe evidentemente a colpire quello che è considerato il carburante in un ipotetico triangolo ove questi si aggiungerebbero ai trafficanti stessi e alle vittime di tratta.

Con riferimento alla protezione di queste ultime, infine, assume rilievo l'emendamento parlamentare che preciserebbe le condizioni e gli elementi da prendere in considerazione per l'accesso ad una delle forme di protezione internazionale. Una norma che, in pratica, recepirebbe i principi derivanti dalle pronunce giurisprudenziali che nel corso degli anni hanno riconosciuto progressivamente l'accesso al rifugio per le vittime di tratta, individuate comunque dalla direttiva qualifichere tra i soggetti la cui vulnerabilità è da considerare.

Va invece criticato il possibile ridimensionamento del richiamo espresso alle disposizioni relative alle imprese, strumenti nelle mani dei trafficanti, in nome di una non necessaria pubblicità alla luce delle disposizioni applicabili. Appare evidente che la rinuncia a detto richiamo potrebbe costituire un ostacolo nell'azione repressiva sviluppata dalle autorità nazionali competenti.

**ABSTRACT (ITA)**

Il contrasto alla tratta di persone risulta per l'Unione europea strategico e riveste primaria importanza. Della tratta di persone, del resto, è riconosciuta la gravità visto che è tra le forme di reato di dimensione europea espressamente richiamate dal TFUE, in particolare all'art. 83. Il quadro giuridico dell'Unione ha per caposaldo la dir. 2011/36, adottata con l'obiettivo di prevenire e contrastare il fenomeno, oltre che per proteggerne le vittime. La strategia 2021-2025 aveva individuato alcuni punti critici nell'azione europea e, coerentemente con quanto in essa descritto, la Commissione europea ha presentato una proposta che, modificando la direttiva, sembra innovare – almeno parzialmente – gli strumenti attualmente in essere. Il presente contributo, dopo aver rapidamente riepilogato lo stato dell'arte, guarderà: i) alle novità in vista; ii) alle discussioni in sede istituzionale; iii) agli effetti che conseguirebbero dall'approvazione del testo di riforma, anche in relazione all'applicazione di altre rilevanti disposizioni di diritto dell'Unione.

**ABSTRACT (ENG)**

Fighting trafficking in persons is part of the strategies of the European Union; its European and serious dimension is expressly recognized by the TFEU, in particular at Art. 83. The cornerstone of the Union's legal framework is the so-called anti-trafficking directive, dir. 2011/36, which aims to prevent the crime and to prosecute the offenders, as well as protecting its victims. The 2021-2025 strategy has identified some critical points in the European action and was followed by a European Commission proposal to amend the directive, which adds new elements seems to the instruments currently in place. This article, after briefly summarizing the state of the art, will look at (i) the future possible innovations; (ii) the discussions at the institutional level; and (iii) the possible effects that would result from the reform, including in relation to relevant provisions of EU law.