

dossier

XIX Legislatura

21 marzo 2023

12a riunione del Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol (JPSG)

Stoccolma, 26-27 marzo 2023



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

12^a riunione del Gruppo di controllo
parlamentare congiunto su Europol (JPSG)

Stoccolma, 26-27 marzo 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 21

N. 12



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studii@senato.it - @SR_Studi

n. 21

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-4561 – roci01a@senato.it



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it -  @CD_europa

Dossier n. 12

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

IL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL.....1

L’Agenzia Europol.....1

Le attività di monitoraggio del Gruppo3

L’ISTITUZIONE DEL FORUM CONSULTIVO DEL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO DI EUROPOL.....5

RELAZIONE DEL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI (GEPD)9

Principali funzioni del GEPD9

Il monitoraggio su Europol10

LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA SVEDESE NEL SETTORE DELLA SICUREZZA INTERNA13

I DIBATTITO TEMATICO: IL SUPPORTO OPERATIVO DI EUROPOL AGLI STATI MEMBRI CON SPECIALE FOCUS SUL CONCETTO DI OBIETTIVO DI ALTO VALORE/*TASK FORCE* OPERATIVA17

Strumenti per il supporto operativo di Europol17

L’EMPACT 2022-202519

II DIBATTITO TEMATICO: LA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI.....21

Tratta di esseri umani.....21

La proposta di riforma della direttiva sulla prevenzione e la repressione della tratta25

Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021- 2025	26
Traffico di migranti.....	27
Europol - la lotta alla tratta di esseri umani e al traffico dei migranti	30

Draft Agenda

12th Meeting of the Joint Parliamentary Scrutiny
Group (JPSG) on the European Union Agency for
Law Enforcement Cooperation (Europol)

26–27 March 2023

The Riksdag, Stockholm
The Former Second Chamber

Version as of 15 March 2023

Sunday 26 March

- 15.00 – 18.00** Arrival of delegations, check-in and registration for the meeting at the hotels
- 17.45 – 18.30** **Troika meeting**
Venue: The Former Second Chamber, the Riksdag
- 18.45** Departure by bus from the hotels
- 19.00 – 22.30** **Official dinner**
Venue: The Vasa Museum
- 22.30** Shuttle bus back to the hotels

Monday 27 March

Delegations are advised to arrive at the Riksdag (Norrbro 1a and 1b) at the latest at 8.00.

- 8.30 – 8.45** **Adoption of the agenda and opening remarks**
- Mr Adam MARTTINEN, Co-Chair of the JPSG and Head of the Delegation of the Swedish Riksdag to the JPSG
 - Mr Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Co-Chair of the JPSG and Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament
- Chairs' announcements, reporting on the outcome of the Troika meeting, update on the establishment of the Consultative Forum on Fundamental Rights. Written report by the JPSG Representatives to the Europol Management Board meeting.
- 8.45 – 9.30** **Keynote intervention by Commissioner Johansson on the fight against organised crime**
- Ms Ylva JOHANSSON, European Commissioner for Home Affairs
- Exchange of views
- 9.30 – 11.00** **Europol activities October 2022 – March 2023**
- Presentation by Ms Catherine DE BOLLE, Europol Executive Director
 - Presentation by Mr Jérôme BONET, Chairperson of the Europol Management Board
- Exchange of views
- 11.00 – 11.30** «« «**Family photo and coffee break**»»
- 11.30 – 12.15** **Report from the European Data Protection Supervisor**
- Presentation by Mr Wojciech WIEWIÓROWSKI, European Data Protection Supervisor
- Exchange of views



- 12.15 – 13.45** **BUFFET LUNCH**
Venue: The Grand Gallery, the Riksdag
- 13.45 – 14.00** **The priorities of the Swedish Presidency in the area of internal security**
 - Mr Gunnar STRÖMMER, Minister for Justice, Sweden
- 14.00 – 15.15** **Thematic debate I: Europol’s operational support to member states – with a special focus on the concept of High Value Targets/Operational Task Force (HVT/OTF)**
 - Ms Linda STAAF, Police Commissioner, and Mr Johan SONE, Superintendent, The Swedish Police Authority
 - Mr Jean-Philippe LECOUFFE, Europol Deputy Executive Director

Exchange of views
- 15.15 – 15.30** **«« Coffee break »»**
- 15.30 – 16.45** **Thematic debate II: The fight against trafficking in human beings**
 - Ms Diane SCHMITT, EU Anti-Trafficking Coordinator
 - Mr Jean-Philippe LECOUFFE, Europol Deputy Executive Director
 - Ms Petra BAKKER, Police Commissioner EU for the Netherlands, National EMPACT Coordinator, Driver EMPACT THB

Exchange of views
- 16.45 – 17.00** **Closing remarks by JPSG Co-Chairs**
- 17.15 – 18.00** Guided tour of the Riksdag buildings (*optional*)

Departure of delegations

Next meeting: 20—21 September 2023, European Parliament, Brussels

IL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL

La costituzione del **Gruppo congiunto di controllo parlamentare (JPSG)**, che ha avviato i suoi lavori nel 2017, è stata operata in coerenza con quanto disposto dall'articolo 88, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In base a tale disposizione i regolamenti che disciplinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol fissano **le modalità di controllo delle attività** di questa agenzia **“da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali”**.

Dando attuazione a tale previsione è stato introdotto, con il [regolamento \(UE\) 2016/794](#), un meccanismo di **controllo** parlamentare su Europol che si è tradotto appunto nella costituzione del **Gruppo congiunto di controllo parlamentare**.

In particolare, il Gruppo esercita un **monitoraggio politico** delle attività di Europol nell'adempimento della sua missione, anche per quanto riguarda l'impatto di tali attività sui **diritti** e sulle **libertà fondamentali** delle persone fisiche.

L'Agenzia Europol

Entrata in funzione nel 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995, e più volte giuridicamente riformata, da ultimo, con il [regolamento n. 2016/794](#) (successivamente modificato con il [regolamento \(UE\) 2022/991](#)), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (**Europol**) assiste le autorità degli Stati membri coinvolte nel contrasto al crimine fornendo una piattaforma per lo **scambio** e **l'analisi** di informazioni su una serie di attività criminali gravi e a carattere transnazionale.

Con sede a L'Aia (Paesi Bassi), l'Agenzia funge da centro di **sostegno** per le operazioni di contrasto, centro di **informazioni** sulle attività criminali, centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge**.

Il raggio di azione dell'Agenzia, previsto dall'articolo 88, paragrafo, 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE, ricomprende la prevenzione e la lotta contro la criminalità grave che **interessa due o più Stati membri**, il **terrorismo** e le **forme di criminalità** che ledono un **interesse comune** oggetto di una **politica dell'Unione**. In particolare, il quadro giuridico citato specifica le tipologie di reato di competenza dell'Agenzia: **terrorismo**, **criminalità organizzata**, traffico di **stupefacenti**, attività di **riciclaggio** del denaro, criminalità nel settore delle materie

nucleari e radioattive, organizzazione del **traffico di migranti**, tratta di esseri umani, criminalità connessa al traffico di **veicoli rubati**, **omicidio** volontario e lesioni personali gravi, **traffico** illecito di **organi** e tessuti umani, **rapimento**, **sequestro** e presa di ostaggi, **razzismo** e **xenofobia**, **rapina** e **furto** aggravato, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, **truffe** e **frodi**, **reati** contro gli **interessi finanziari dell'Unione**, abuso di informazioni privilegiate e **manipolazione** del **mercato finanziario**, racket e estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, **falsificazione** di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, **falsificazione** di **monete** e di altri mezzi di **pagamento**, criminalità informatica, corruzione, **traffico** illecito di **armi**, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di **specie animali protette**, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi, traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita, **abuso** e **sfruttamento sessuale**, compresi materiale **pedopornografico** e adescamento di minori per scopi sessuali, genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

Oltre alla raccolta, conservazione, trattamento, analisi e scambio di informazioni, l'Agenzia può sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri svolgendo attività di **coordinamento**, **organizzazione** e svolgimento di **indagini** e **azioni** operative comuni.

Tuttavia, **Europol non applica misure coercitive** nello svolgimento dei suoi compiti, trattandosi di **competenza esclusiva** delle pertinenti **autorità nazionali**.

La struttura amministrativa e di gestione di Europol comprende: un **consiglio di amministrazione**; un **direttore esecutivo**; se del caso, altri organi consultivi istituiti dal consiglio di amministrazione.

La composizione del Gruppo

Ciascun **Parlamento nazionale** (limitatamente agli Stati membri che abbiano aderito al regolamento Europol) deve essere rappresentato da un numero di **membri fino a 4**. Nel caso di Parlamenti bicamerali, ciascuna Camera può nominare fino a **due membri**. Il **Parlamento europeo** deve essere rappresentato con un numero massimo di **16 membri**.

Il regolamento interno del Gruppo, all'articolo 2, stabilisce che i rappresentanti dei Parlamenti nazionali siano **nominati ove possibile per l'intera durata del mandato parlamentare**, alla luce della esigenza di assicurare la continuità e la maturazione di una competenza specifica.

Il Gruppo è **presieduto congiuntamente** dal Parlamento del Paese che detiene la **Presidenza di turno** del Consiglio dell'Unione europea e dal

Parlamento europeo (di norma questa ultima Co-Presidenza e' esercitata dal Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni - LIBE del Parlamento europeo).

Il Gruppo si riunisce normalmente **due volte** l'anno, **alternativamente** nel Parlamento del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE e nel Parlamento europeo (a determinate condizioni, sono possibili riunioni straordinarie).

Le attività di monitoraggio del Gruppo

Il regolamento Europol disciplina una serie di attività nell'ambito del **monitoraggio** del Gruppo. In particolare:

- a) il **presidente** del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, il **direttore esecutivo** o i loro supplenti **compaiono dinanzi al Gruppo**, su richiesta di quest'ultimo, per discutere questioni riguardanti le attività dell'Agenzia, compresi gli aspetti di **bilancio** di tali attività, **l'organizzazione strutturale** e l'eventuale istituzione di **nuove unità e centri specializzati**, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza. Il gruppo può decidere di invitare alle sue riunioni altre persone interessate, ove del caso;
- b) il **Garante europeo per la protezione dei dati personali compare dinanzi al Gruppo**, su richiesta di quest'ultimo, a cadenza **almeno** annuale per discutere le questioni generali relative alla **protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche**, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza;
- c) il Gruppo è **consultato** per quanto riguarda la **programmazione pluriennale** di Europol.

Inoltre Europol trasmette al Gruppo, a titolo informativo, tra l'altro, i seguenti documenti, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza:

- le **valutazioni** delle minacce, le **analisi strategiche** e i **rapporti** di situazione in relazione all'obiettivo di Europol, nonché i risultati degli studi e delle valutazioni commissionate da Europol;
- le **intese amministrative** concluse ai sensi del regolamento di Europol
- il documento contenente la **programmazione pluriennale** e il **programma** di lavoro **annuale** di Europol;

- la relazione annuale di attività consolidata sulle attività di Europol;
- la relazione di valutazione redatta dalla Commissione.

Il Gruppo può redigere **conclusioni sintetiche** sul monitoraggio politico delle attività di Europol e presentarle al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo le trasmette, a titolo informativo, al Consiglio, alla Commissione e a Europol.

Si ricorda infine che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3 del regolamento di Europol, il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia può invitare a **partecipare** alle sue riunioni, in veste di **osservatore senza diritto di voto**, ogni persona il cui parere possa essere rilevante per le discussioni, compreso, se del caso, un **rappresentante del gruppo di controllo parlamentare congiunto**.

A tale disposizione è stata data attuazione tramite disposizioni contenute nel regolamento di procedura del JSPG, modificato nell'ottobre del 2021 (*vedi infra*).

L'ISTITUZIONE DEL FORUM CONSULTIVO DEL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO DI EUROPOL

In base al nuovo articolo 52 bis del [regolamento Europol](#) (come modificato dal [regolamento \(UE\) 2022/991](#)) il Gruppo deve istituire un **Forum consultivo** che lo assiste, su richiesta, nelle questioni legate ai **diritti fondamentali** fornendogli una **consulenza indipendente**. Il Gruppo decide in merito alla **composizione** del **Forum consultivo**, ai suoi metodi di lavoro e alle modalità di trasmissione delle informazioni al forum consultivo.

Per dare seguito alla disposizione si è pertanto reso necessario l'avvio dell'iter di adeguamento del **regolamento di procedura** del Gruppo.

Più specificamente, in base all'articolo 6.2 delle **regole di procedura** del JPSG le **delegazioni** al JPSG possono presentare proposte per la revisione delle Regole di procedura. Tali proposte e le rispettive **motivazioni** sono sottoposte per **iscritto** alla copresidenza del JPSG e alla Troika, e inoltrate a tutte le delegazioni del JPSG, almeno **quattro mesi** prima di una riunione del JPSG. La Troika decide se inserire le proposte di revisione delle Regole di procedura **nell'agenda** della prima o della seconda riunione del JPSG a seguito della presentazione. Ogni **emendamento** è sottoposto a una decisione per **consensus** del JPSG.

Durante la riunione del **24 ottobre 2022**, la Troika presidenziale del JPSG ha stabilito che il processo di revisione sia articolato nelle seguenti tre fasi:

- le delegazioni del JPSG sono invitate a presentare **proposte** e suggerimenti per iscritto su come rivedere il regolamento interno del JPSG al fine di istituire il Forum consultivo (il termine inizialmente stabilito al 16 dicembre 2022 è stato prorogato al 30 gennaio 2023);
- il Segretariato JPSG deve successivamente valutare e consolidare il **contributo** ricevuto, e
- i Copresidenti devono istituire un **gruppo di lavoro** della Troika, incaricato di **redigere** le modifiche necessarie al regolamento interno del JPSG, da **sottoporre** successivamente **all'approvazione** dell'intero JPSG.

Il 7 marzo 2023 la Co-Presidenza del JPSG ha trasmesso alle delegazioni i contributi di sette Parlamenti nazionali (Lussemburgo, Romania, Paesi Bassi, Cipro, Germania, Ungheria, Repubblica Ceca) e del **Parlamento europeo** che, pur eterogenee, riguardano le modalità per la composizione del Forum, il relativo supporto amministrativo (segretariato) e il funzionamento (o metodo di lavoro) del Forum stesso.

Nello schema sottostante si riportano in particolare le proposte volte a regolare il sistema di composizione del nuovo organismo

<p>Lussemburgo</p>	<p>Il forum consultivo è formato da membri rappresentanti di diverse organizzazioni della società civile e Agenzie europee con esperienza nel campo dei diritti fondamentali.</p> <p>A seguito dell’invito a presentare le candidature, il JPSG decide sulla composizione finale del forum consultivo, tenendo conto delle qualifiche, delle competenze e dell’esperienza professionale necessarie nei settori dei diritti fondamentali e dell’applicazione della legge.</p> <p>Ciascuna organizzazione ammesso al Forum un rappresentante in seno all’organismo.</p> <p>I membri del forum consultivo sono nominati per la durata di una legislatura del Parlamento europeo.</p> <p>I membri del forum consultivo eleggono al loro interno un presidente che lo rappresenta all'esterno.</p> <p>La proposta prevede anche l’istituzione di un segretariato a supporto amministrativo del Forum per lo svolgimento dei suoi compiti.</p>
<p>Romania</p>	<p>Ciascun Parlamento nazionale (se bicamerale, ciascun ramo di Parlamento) può nominare un esperto in seno al Forum.</p> <p>La delegazione rumena ha precisato che occorre stabilire un principio di incompatibilità tra nomina di membro del Forum e l’appartenenza al JSPG. Nell’ottica della riduzione dei costi, li Segretariato del JPSG assisterebbe anche il Forum.</p>
<p>Paesi Bassi</p>	<p>Il forum consultivo è composto da [cinque] membri con una vasta conoscenza o esperienza nel campo dei diritti fondamentali, preferibilmente in relazione alle questioni concernenti le forze dell’ordine. I membri sono nominati dal</p>

	JPSG per quattro anni con la possibilità di una proroga dello stesso lasso di tempo.
Cipro	Il JPSG decide sulla composizione del Forum, su proposta della Troika. L'organismo può includere persone che appartengono alle organizzazioni decentrate dell'UE competenti, agenzie, organizzazioni internazionali e non governative. La composizione può essere rivista dal JPSG ogni due anni.
Germania	Il Forum può includere sia parlamentari membri del JPSG, sia esperti esterni . La composizione deve essere il più interdisciplinare possibile, includendo, tra l'altro, competenze nel campo dei diritti umani e dell'applicazione della legge.
Ungheria	Il JPSG dovrebbe sviluppare regole flessibili concernenti il funzionamento del Forum, preferibilmente evitando una sovraformalizzazione del suo funzionamento.
Repubblica Ceca	Il Forum consultivo è composto da organizzazioni nazionali e dell'Unione invitate che si occupano di diritti fondamentali, istituti accademici e di ricerca che si occupano di diritti fondamentali e rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'Unione europea che ricoprono posizioni di alto livello all'interno delle autorità di polizia . Il Forum consultivo JPSG può invitare qualsiasi persona o istituzione europea ad assistere o a partecipare ai suoi lavori che, in base alla propria esperienza o conoscenza, possa fornire informazioni al Forum.
Parlamento europeo	I membri del Forum consultivo sono rappresentanti delle organizzazioni della società civile, professionisti dei settori della giustizia e dei responsabili del rispetto dell'ordine pubblico, accademici che lavorano nel campo dei diritti fondamentali nel contesto dell'applicazione della legge, con competenze che includono, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, ricerca e innovazione, intelligenza artificiale , cooperazione di polizia e giudiziaria, diritti umani , diritto dell'UE e diritto internazionale. Un individuo o un'organizzazione può richiedere di diventare un membro del Forum consultivo. La procedura di candidatura per diventare membro del Forum consultivo e l'elenco dei candidati che hanno presentato la propria candidatura sono pubblici e trasparenti . Gli inviti sono

	<p>lanciati dal JPSG tre mesi prima della scadenza entro la quale i membri del Forum consultivo terminano il loro mandato.</p> <p>Dopo aver svolto le necessarie audizioni dei candidati inseriti nella lista pubblica, il JPSG seleziona i membri del Forum consultivo a maggioranza semplice.</p>
--	--

RELAZIONE DEL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI (GEPD)

Principali funzioni del GEPD

Istituito nel 2004, il **Garante europeo** della protezione dei dati (GEPD):

- **controlla** il **trattamento** dei dati personali da parte dell'amministrazione dell'UE allo scopo di assicurare il rispetto delle norme sulla privacy;
- è **consulente** per le Istituzioni e gli organi dell'UE su tutti gli aspetti del trattamento dei dati personali e delle relative **politiche** e **legislazione**;
- gestisce le **denunce** e conduce **indagini**;
- collabora con le **amministrazioni nazionali** dei Paesi dell'UE per assicurare la coerenza nell'ambito della protezione dei dati;
- controlla le **nuove tecnologie** che possono influire sulla protezione dei dati.

La carica di Garante, esercitata attualmente da **Wojciech Wiewiórowski** (Polonia), ha una durata rinnovabile di **5 anni**. Per svolgere le funzioni correnti il GEPD conta su due sezioni principali: controllo e rispetto delle norme; politica e consultazione.

In linea di massima gli organi e le Istituzioni dell'UE non devono trattare i dati personali riguardanti:

- la **razza** o l'**origine etnica**;
- le opinioni **politiche**;
- le concezioni **filosofiche** o **religiose**;
- l'appartenenza **sindacale**.

Esse non possono inoltre trattare dati concernenti la **salute** o l'orientamento sessuale, se non per **scopi sanitari**.

Ove si ritenga che il proprio diritto alla *privacy* sia stato violato da un'Istituzione o da un organo dell'UE, è possibile rivolgersi in prima istanza al personale dell'UE responsabile del trattamento dei propri dati nel servizio in cui si ritiene sia stata commessa la violazione. Se i risultati non sono soddisfacenti, è possibile in secondo luogo contattare il responsabile della protezione dati dell'istituzione o dell'organo

dell'UE che si ritiene abbia commesso la violazione. Se ciò non ha effetto, si può presentare un reclamo al GEPD il quale ha il compito di indagare e comunicare agli interessati se concorda con il reclamo presentato e, in caso affermativo, come si sta procedendo a correggere la situazione.

Se si è in disaccordo con la decisione del GEPD, è possibile deferire la questione alla **Corte di giustizia dell'UE**.

Il monitoraggio su Europol

L'articolo 51 del regolamento di Europol stabilisce che il gruppo di controllo parlamentare congiunto eserciti un monitoraggio politico delle attività di Europol nell'adempimento della sua missione, anche per quanto riguarda **l'impatto di tali attività sui diritti e sulle libertà fondamentali delle persone fisiche**.

A tal fine il medesimo articolo prevede, tra l'altro, che **il GEPD compaia dinanzi al gruppo di controllo parlamentare congiunto**, su richiesta di quest'ultimo, **a cadenza almeno annuale** per discutere le questioni generali relative alla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza.

In base al suo regolamento istitutivo, i poteri di Europol sono accompagnati da **meccanismi di protezione dei dati**, controllo democratico e responsabilità per garantire che le attività e i compiti dell'agenzia siano eseguiti nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali.

In particolare, il GEPD ha il compito di **sorvegliare** e assicurare l'applicazione delle norme relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche con riguardo al **trattamento di dati personali** da parte di Europol, e di fornire alla medesima e agli interessati **pareri** su tutte le questioni relative al trattamento dei dati personali. Nello specifico il GEPD:

- tratta i **reclami** e compie i relativi accertamenti, e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole;
- svolge **indagini** di propria iniziativa o in seguito a un reclamo e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole;

- **sorveglia e garantisce l'applicazione** da parte di Europol di tutte le norme dell'Unione relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali;
- **consiglia Europol**, di propria iniziativa o su richiesta, in ordine a qualsiasi argomento relativo al trattamento di dati personali, in particolare **prima che adotti regolamentazioni interne** relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali riguardo al trattamento di dati personali;
- tiene un **registro dei nuovi tipi di trattamento** che gli vengono notificati;
- procede ad una **consultazione preventiva** sui trattamenti notificatigli.

Inoltre il GEPD può:

- offrire **consulenza** agli interessati sull'esercizio dei loro diritti;
- rivolgersi a Europol in caso di **presunta violazione** delle disposizioni sul trattamento dei dati personali e, all'occorrenza, presentare proposte volte a porre **rimedio** a tale violazione e a migliorare la protezione degli interessati;
- **ordinare** che siano soddisfatte le richieste di esercizio di determinati **diritti** in relazione ai dati allorché dette richieste siano state respinte violando le disposizioni pertinenti del quadro giuridico di Europol;
- rivolgere **avvertimenti** o **moniti** a Europol;
- ordinare a Europol di effettuare la **rettifica**, la **limitazione dell'accesso**, la **cancellazione** o la **distruzione** dei dati personali che sono stati trattati in violazione delle disposizioni sul trattamento dei dati personali e la notificazione di misure ai terzi ai quali tali dati sono stati comunicati;
- **vietare** a titolo provvisorio o definitivo i **trattamenti** da parte di Europol che violano le disposizioni sul trattamento dei dati personali;
- rivolgersi a Europol e, se necessario, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione;
- **adire la Corte di giustizia** europea alle condizioni previste dal TFUE;
- **intervenire nelle cause** dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Infine il GEPD ha il potere di:

- a) ottenere da Europol **l'accesso a tutti i dati personali** e a tutte le informazioni necessarie alle sue indagini;
- b) **accedere a tutti i locali** in cui Europol svolge le sue attività se si può ragionevolmente supporre che in essi sia svolta un'attività in applicazione del regolamento che disciplina tale Agenzia.

Si ricorda che nel settembre 2022, il GEPD ha richiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea **l'annullamento** degli **articoli** 74a e 74b del regolamento Europol che chiariva che le nuove norme stabilite dai colegislatori per il trattamento dei megadati si applicano a **tutti i dati** che Europol detiene legalmente al momento dell'applicazione del regolamento di modifica (ovvero il 28 giugno). Tali articoli restano validi fino a quando la Corte di giustizia non avrà preso una decisione.

Da ultimo si ricorda il [parere](#) adottato dal GEPD riguardo ai progetti di decisioni del consiglio di amministrazione di Europol sulle condizioni relative al trattamento dei dati personali per quanto riguarda la cooperazione di Europol con parti private.

Il parere ha rilevato l'esistenza di **diverse carenze** che Europol dovrebbe affrontare per evitare rischi di **non conformità** alle disposizioni in materia di protezione dei dati personali previste dal quadro giuridico di Europol.

LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA SVEDESE NEL SETTORE DELLA SICUREZZA INTERNA

La Svezia ha assunto la Presidenza del Consiglio dell'UE nel **primo semestre del 2023** (dal 1° gennaio al 30 giugno 2023).

Le [priorità della Presidenza svedese](#) si collocano nel contesto del [programma del trio di Presidenza](#) - pubblicato il 10 dicembre 2022 congiuntamente ai Governi di Francia (Presidenza del Consiglio dell'UE nel primo semestre del 2022), Repubblica Ceca (Presidenza del Consiglio dell'UE nel secondo semestre del 2022) - che ha individuato le priorità da perseguire nei 18 mesi che vanno dal 1° gennaio 2022 al 30 giugno 2023¹.

Il [programma della Presidenza](#) svedese indica **quattro priorità**:

- **sicurezza e unità;**
- **competitività;**
- **transizione verde ed energetica;**
- **valori democratici e stato di diritto: il nostro fondamento.**

Con specifico riferimento alla sicurezza, il programma include fra le priorità le attività di contrasto alla **criminalità organizzata**, al **terrorismo** e all'**estremismo violento**. In tale ambito, viene posta in evidenza l'importanza del ruolo di [Europol](#) ed [Eurojust](#) nel contrasto al crimine transfrontaliero e in generale del **coordinamento delle indagini** su reati che coinvolgono più Stati membri,.

Il Programma individua alcuni dossier legislativi concernenti le attività criminali declinate nel mondo digitale. Si tratta dei lavori relativi all'[accesso alle prove elettroniche](#), al miglioramento degli standard per lo scambio di informazioni, ai negoziati relativi alla proposta di [regolamento](#) sullo scambio

¹ Si ricorda che, in base alla [decisione del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009, n. 2009/881/UE](#), la Presidenza del Consiglio dell'Unione, ad eccezione della formazione "Affari esteri", è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi. Tali gruppi sono composti secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri, tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici nell'Unione. Ciascun membro del gruppo esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione "Affari esteri", per un periodo di sei mesi.

automatizzato di dati per la cooperazione di polizia (cd. "Prüm II")², e alla [proposta](#) della Commissione volta a potenziare l'uso delle informazioni anticipate sui passeggeri (*Advance Passenger Information*, API).

La Presidenza ha dichiarato altresì il suo impegno per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto dei **reati sessuali nei confronti dei minori**, i negoziati relativi alla [proposta di direttiva](#) sulla **lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica** (*tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee*), nonché con riferimento al processo di **ratifica da parte dell'UE della Convenzione di Istanbul**.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta [Convenzione di Istanbul](#)) è uno strumento internazionale giuridicamente vincolante nei settori in questione. La Convenzione ricade in parte fra le competenze dell'Unione europea e, in altra parte, fra quelle degli Stati membri. In questo senso essa viene intesa come un **accordo misto**, in quanto tale concluso sia dall'UE che dai singoli Stati. Nel 2016 la Commissione ha proposto l'adesione dell'UE alla Convenzione e nel 2017 ha proceduto, insieme alla Presidenza del Consiglio, alla firma della medesima a nome dell'UE. Ad oggi **il processo di adesione non è stato ancora completato** poiché il Consiglio non ha ancora adottato la decisione finale relativa alla conclusione. Una volta che l'UE avrà perfezionato la sua adesione, l'attuale iniziativa costituirà un'attuazione della Convenzione nei settori di sua competenza. Come recentemente stabilito dalla **Corte di giustizia** dell'UE nel [parere](#) del 6 ottobre 2021, l'UE può decidere di aderire alla Convenzione anche se non tutti gli Stati membri l'approvano o l'hanno ratificata.

Infine, la Presidenza svedese ritiene prioritari i negoziati concernenti la [revisione](#) della direttiva sulla **criminalità ambientale** (*in merito alla quale il Consiglio ha approvato il suo mandato mentre il Parlamento europeo deve ancora pronunciarsi*), nonché l'attuazione della [strategia dell'UE in materia di droghe per il periodo 2021-2025](#) e il [Piano d'azione dell'UE 2021-2025](#), ivi inclusi i lavori per [aggiornare](#) il mandato dell'**Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT)**.

La Presidenza svedese ha evidenziato inoltre di voler proseguire attivamente gli sforzi del Consiglio per sostenere il rispetto della **Carta dei diritti fondamentali** dell'UE, adoperandosi per garantire la conclusione

² Il quadro giuridico cd. Prüm II sostiene la cooperazione giudiziaria e di polizia a livello transfrontaliero in relazione a questioni penali, attraverso lo scambio automatizzato di dati specifici (dati relativi a profili DNA, impronte digitali e immatricolazione di veicoli) fra le autorità competenti per la prevenzione, l'indagine e l'accertamento di reati.

prima possibile del **processo di adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**.

Particolare importanza viene riservata, infine, alla [proposta di direttiva](#) sulla **protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi** ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica").

I DIBATTITO TEMATICO: IL SUPPORTO OPERATIVO DI EUROPOL AGLI STATI MEMBRI CON SPECIALE FOCUS SUL CONCETTO DI OBIETTIVO DI ALTO VALORE/*TASK FORCE* OPERATIVA

Strumenti per il supporto operativo di Europol

In base all'**articolo 3** del quadro giuridico di Europol, la missione dell'Agenzia consiste nel **sostenere** e **potenziare** l'azione delle autorità competenti degli **Stati membri** e la loro reciproca cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione (come già accennato, il regolamento Europol include una lista specifica di reati che corrispondono alle forme più gravi di criminalità).

A tal fine, tra i principali compiti dell'Agenzia previsti dall'**articolo 4** del regolamento Europol vi è il **sostegno** alle attività di **scambio di informazioni**, operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri, nonché alle squadre investigative comuni, anche mediante **supporto operativo**, tecnico e finanziario.

Inoltre, il quadro giuridico precisa che il personale Europol possa fornire sostegno operativo alle autorità competenti degli Stati membri nel corso dell'**esecuzione di misure investigative**, su loro richiesta e conformemente al diritto nazionale, in particolare facilitando lo **scambio transfrontaliero di informazioni**, fornendo **supporto forense e tecnico** ed essendo **presente** durante l'esecuzione di tali misure investigative.

Il citato regolamento infine stabilisce esplicitamente che il personale Europol **non ha, da solo, il potere di eseguire misure investigative.**

In sostanza le forze dell'ordine possono contattare Europol per avere informazioni tramite una **rete** sicura di **scambio di dati**, attraverso un centro operativo costantemente in funzione. In particolare le polizie degli Stati membri possono contattare Europol tramite il sistema **SIENA** (*Secure Information Exchange Network Application*), piattaforma di messaggistica fornito da Europol utilizzata per lo scambio di informazioni sia tra Stati membri sia con Paesi terzi.

L'Agenzia mette inoltre a disposizione una piattaforma per specialisti (*Europol platform for experts - EPE*) coinvolti in vari settori dell'applicazione della legge per facilitare la condivisione di dati non personali sulla criminalità. La rete è usata da circa 20 mila esperti, provenienti dalle forze dell'ordine, settore privato e contesto accademico.

Da ultimo, si ricorda il **Sistema di informazione Europol (EIS)** principale strumento per sostenere gli Stati membri costituito da un database recante informazioni su reati, persone coinvolte e altri dati correlati su indagati e/o condannati.

Europol offre altresì delle **forme di sostegno in loco**, in particolare schierando analisti e specialisti a supporto di operazioni in corso negli Stati membri. I principali strumenti in tale ambito sono:

- le **giornate di azione congiunta (JAD)** volte a colpire le reti criminali transnazionali, consistono in iniziative che per i profili di intelligence sono guidate da uno Stato membro con il supporto delle Agenzie europee per gli affari interni (Frontex e Europol) nell'ambito dell'*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)*. Questa ultima piattaforma è lo strumento chiave dell'UE per identificare, definire ed affrontare le principali minacce poste all'Unione dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale (*vedi infra*).
- le **task force operative (OTF)**, **gruppi temporanei** di rappresentanti degli Stati membri e di Europol che si formano per realizzare un progetto specifico di intelligence e attività investigativa incentrate su **obiettivi di alto livello** (*High Value Targets - HVT*) che rappresentano i rischi più alti rappresentati dalla criminalità grave e organizzata;
- le **squadre di investigazione congiunta** (*Joint Investigation Team - JIT*) strumento di cooperazione internazionale basato sui **accordi** tra autorità di polizia e giudiziarie di due o più Stati (sono stabilite per periodi limitati e specifici obiettivi, e prevedono lo svolgimento di indagini in più Stati membri).

Nei casi in cui il personale di Europol è impiegato per fornire supporto ad attività di polizia in loco concernenti **indagini**, importanti **eventi sportivi**,

conferenze internazionali e altre occasioni in cui è necessaria la collaborazione tra forze dell'ordine, tali unità sono dotate di **uffici mobili** per collegarsi alle banche dati di Europol.

L'EMPACT 2022-2025

Le priorità dell'UE nel contrasto della criminalità grave ed organizzata stabilite con l'**EMPACT quadriennale** del 26 maggio 2021 riguardano i seguenti temi: reti ad alto rischio criminale (come organizzazione di **stampo mafioso** o comunque basate su appartenenza etnica e familiare); **cyberattacchi**; **tratta** di esseri umani; sfruttamento della **pedopornografia**; traffico di **migranti**; traffico di **stupefacenti**; frodi e reati economici e finanziari; criminalità organizzata coinvolta in reati patrimoniali; crimini ambientali; traffico di armi.

Con riferimento alla **tratta degli esseri umani** l'EMPACT in vigore stabilisce l'obiettivo di **smantellare le reti criminali dedite a tutte le forme di sfruttamento**, compresi il **lavoro forzato** e **lo sfruttamento sessuale**, con particolare attenzione alle **vittime minori**, alle pratiche di minaccia, violenza e frode nei confronti delle vittime e delle loro famiglie. Specifica attenzione deve essere dedicata inoltre alle **attività online** per reclutare le vittime online, e all'assistenza a tal fine di **broker** che forniscono servizi digitali.

Per quanto riguarda il **traffico di migranti**, l'EMPACT si concentra sulle reti che facilitano i flussi irregolari verso i **confini esterni** dell'UE, sul business dei **movimenti secondari**, sui metodi per ottenere lo status di residente dell'UE, e sui metodi adottati dai trafficanti in grado di mettere in pericolo le vite dei migranti.

II DIBATTITO TEMATICO: LA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI

Tratta di esseri umani

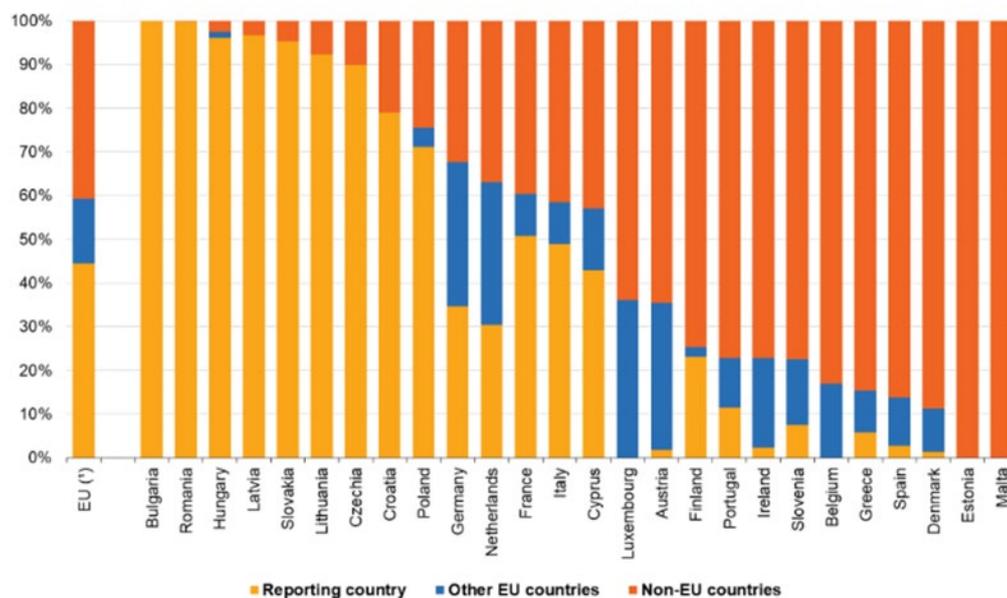
La tratta di esseri umani è una grave violazione dei diritti fondamentali della persona, che consiste nello **sfruttamento criminale della persona vulnerabile al solo scopo di lucro**, esplicitamente vietata dalla [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#)³.

La [quarta relazione](#) della Commissione europea sui progressi nella lotta contro la tratta di esseri umani, pubblicata il 19 dicembre 2022, presenta una panoramica delle principali questioni legate alla tratta degli esseri umani nell'UE. Vi si rileva che, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, questa continua a rappresentare una grave minaccia nell'UE.

A livello globale, i trafficanti realizzano profitti stimati a **29,4 miliardi di euro** in un solo anno. Nel 2021 nell'Unione europea il **numero di vittime registrate** della tratta di esseri umani è stato di **7.155**, con un aumento del 10% rispetto al 2020, in cui erano 6.534 (*cf.* le ultime statistiche sulla tratta di esseri umani, riferite al 2021 e pubblicate il 9 febbraio 2023 sul sito [Eurostat](#)).

³ La Carta è giuridicamente vincolante e, in virtù dell'[articolo 6](#) del trattato sull'Unione europea, ha lo stesso valore giuridico dei trattati dell'Unione. In merito alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, l'articolo 5 della stabilisce infatti che: 1) nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù; 2) nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio; 3) è proibita la tratta degli esseri umani.

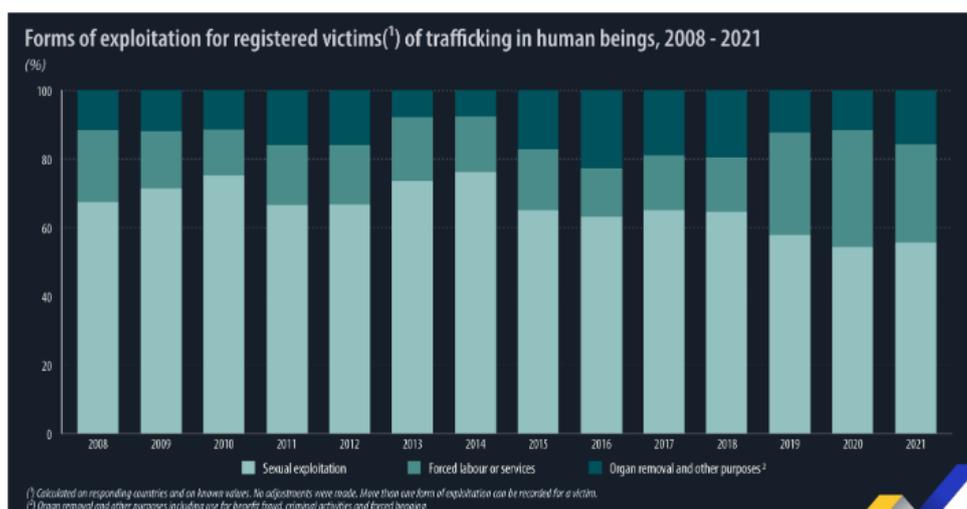
Registered victims of trafficking in human beings by citizenship, 2021 (%)



(*) Known values, data is missing for Sweden
 Source: Eurostat (crim_tbb_vctz)



Nello stesso anno, **più di due terzi delle vittime registrate di tratta di esseri umani erano donne o ragazze (68%)**, numero di poco superiore rispetto al 2020 (67%), ma inferiore ai valori del periodo 2008-2018. Lo **sfruttamento sessuale** continua a essere la forma di tratta più diffusa nell'UE (56%), seguito dallo sfruttamento della manodopera (29%) - leggermente inferiore rispetto al 2019 e al 2020, ma comunque superiore rispetto agli anni precedenti -, dal prelievo di organi, dalla tratta a fini di frode fiscale, di attività criminali forzate e dell'accontaggio forzato, che sono stati del 16% nel 2021. Questo rappresenta un aumento di 4 punti percentuali rispetto al 2020 e al 2019, quando la quota era vicina al 12%.



(¹) Calculated on responding countries and on known values. No adjustments were made. More than one form of exploitation can be recorded for a victim.
 (²) Organ removal and other purposes including use for biomedical research, criminal activities and forced begging.



La direttiva sulla prevenzione e repressione della tratta di essere umani

Il principale strumento giuridico dell'UE in questo contesto è la [direttiva 2011/36/UE](#) concernente **la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**. La direttiva - recepita in Italia con il [D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 24](#) - definisce norme minime comuni per determinare i reati connessi alla tratta di esseri umani e fissare le relative pene. Inoltre prevede misure che, tenendo conto della prospettiva di genere, mirano a rafforzare la prevenzione del fenomeno e la protezione delle vittime.

In base alla direttiva sono considerati punibili i seguenti atti intenzionali: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone - con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con 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 - a fini di **sfruttamento**. Lo sfruttamento comprende, "come minimo": **lo sfruttamento della prostituzione** o altre forme di sfruttamento sessuale; **il lavoro o i servizi forzati** (compreso l'accattonaggio, la schiavitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi).

La direttiva stabilisce come pena massima per tali reati almeno **cinque anni** di reclusione e almeno **dieci anni in caso di circostanze aggravanti**, per esempio se il reato è stato commesso nei confronti di **vittime particolarmente vulnerabili** (quali i minori) o se è stato commesso da **un'organizzazione criminale** (ai sensi della [decisione quadro 2008/841/GAI](#) del Consiglio relativa alla lotta contro la criminalità organizzata).

Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le **indagini** o l'**azione penale** non siano subordinate alla querela, alla denuncia o all'accusa formulate da una vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta una propria dichiarazione. Per quanto riguarda la **giurisdizione**, la direttiva stabilisce che i Paesi dell'UE possono perseguire i rispettivi cittadini per reati commessi in un altro Paese dell'Unione europea. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione nei seguenti casi: a) il reato è stato commesso interamente o parzialmente sul suo territorio; oppure b) l'autore del reato è un suo cittadino.

Le **vittime** devono ricevere **assistenza e sostegno** prima, durante e dopo i procedimenti penali affinché possano esercitare i diritti loro conferiti

dalla posizione di vittima nel procedimento penale (fra cui i diritti sanciti dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, che è stata sostituita dalla [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato). Le misure di assistenza e sostegno sono fornite su base consensuale e informata e prevedono almeno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro e assistenza materiale, nonché le cure mediche necessarie, compresi l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni e, se necessario, i servizi di traduzione e interpretariato. I **minori** vittime della tratta di esseri umani beneficiano di misure complementari, quali l'assistenza fisica e psico-sociale, l'accesso all'istruzione e, all'occorrenza, la possibilità di designare un tutore o un rappresentante. Inoltre, dovrebbero essere interrogati senza ritardo in locali predisposti e da parte di operatori formati a tale scopo. Gli Stati membri devono provvedere affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai **sistemi vigenti di risarcimento** delle vittime di reati dolosi violenti. Le vittime devono poter accedere inoltre rapidamente alla consulenza legale e all'assistenza legale, anche ai fini della domanda di risarcimento⁴. Gli Stati membri devono inoltre:

- adottare le misure necessarie, ad esempio nel settore dell'istruzione e della formazione, per **scoraggiare e ridurre la domanda**, che la direttiva definisce “fonte di tutte le forme di sfruttamento correlate alla tratta di esseri umani”;
- adottare, anche tramite internet, azioni adeguate quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione, anche in cooperazione con le organizzazioni della società civile e altre parti in causa, intese a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone, soprattutto i minori, diventino vittime della tratta di esseri umani;
- adottare le misure necessarie per istituire **relatori nazionali o meccanismi equivalenti** cui sia affidato il compito di valutare le tendenze della tratta di esseri umani e misurare i risultati delle azioni anti-tratta.

⁴ Le misure di protezione di cui alla direttiva 2011/36/UE si applicano in aggiunta ai diritti sanciti nella decisione quadro 2001/220/GAI, che è stata sostituita dalla [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Per contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani, gli Stati membri sono tenuti a facilitare i compiti del **coordinatore anti-tratta**. *L'attuale coordinatore dell'UE per la lotta contro la tratta di esseri umani è **Diane Schmitt***⁵.

La proposta di riforma della direttiva sulla prevenzione e la repressione della tratta

Il 19 dicembre 2022 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva di modifica della direttiva 2011/36/UE ([COM\(2022\) 732](#)) con l'obiettivo di affrontare i diversi aspetti problematici che - evidenzia la Commissione - dal 2011 a oggi sono emersi o hanno assunto particolare rilievo. La proposta è tuttora al vaglio delle istituzioni europee secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

La Commissione, evidenziato inoltre che il recepimento corretto e completo e l'attuazione integrale della direttiva rimangono una priorità (cfr. la [Relazione](#) che valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva 2011/36/UE), rileva, a fondamento della proposta, che dal 2011 ad oggi le forme di sfruttamento si sono evolute.

Lo sfruttamento sessuale e quello di manodopera continuano a essere le principali finalità della tratta di esseri umani: come sopra ricordato, la prima è riguarda oltre la metà di tutte le vittime, in particolare donne e ragazze; segue la seconda, con un numero di vittime in rapido aumento, quasi raddoppiato negli ultimi cinque anni. Nel tempo sta però assumendo maggior rilievo anche la tratta per altri fini, riguardante sia forme di sfruttamento già previste dalla direttiva anti-tratta (accattonaggio, sfruttamento di attività illecite e prelievo di organi) sia forme non contemplate esplicitamente (fra cui il matrimonio forzato e l'adozione illegale).

La proposta comprende:

- l'inserimento dei **matrimoni forzati e delle adozioni illegali** fra i tipi di sfruttamento che rientrano nella definizione della direttiva. Gli Stati

⁵ Diane Schmitt ha assunto l'incarico di coordinatore anti-tratta dell'UE il 1° luglio 2021. È entrata a far parte della Commissione europea nel 1992 e ha ricoperto diversi incarichi, principalmente nel settore della migrazione, della sicurezza e della giustizia. Originaria del Lussemburgo, ha studiato legge in Francia.

membri dovranno quindi qualificare tali condotte come tratta di esseri umani nel diritto penale nazionale;

- un riferimento esplicito ai reati di tratta di esseri umani commessi attraverso le **tecnologie dell'informazione e della comunicazione, compresi internet e i social media**, o da questi agevolati;
- **sanzioni obbligatorie** per le persone giuridiche ritenute responsabili di reati connessi alla tratta. Fra le possibili sanzioni vi sono l'esclusione dai benefici pubblici o la chiusura temporanea o definitiva delle strutture in cui si è verificato il reato;
- **meccanismi nazionali ufficiali di orientamento**, che tutti gli Stati membri dovrebbero istituire (con disposizioni legislative, regolamentari o amministrative) per migliorare l'individuazione precoce delle vittime e l'orientamento verso i servizi di assistenza e sostegno, allo scopo di razionalizzare il funzionamento delle istituzioni nazionali competenti e armonizzare ulteriormente le loro strutture e prassi per indirizzare le vittime verso adeguati sistemi di assistenza e sostegno, e come primo passo verso l'istituzione di un **meccanismo di orientamento a livello europeo**;
- azioni volte alla **riduzione della domanda**, che si otterrebbe riconoscendo come reato l'utilizzo consapevole di servizi forniti da vittime della tratta di esseri umani;
- una **raccolta annuale a livello UE di dati** sulla tratta di esseri umani, che sarà pubblicata da Eurostat.

La Commissione evidenzia inoltre che l'adozione della direttiva anti-tratta nel 2011 è anteriore all'introduzione del **quadro giuridico dell'UE sul congelamento e la confisca dei beni**; propone pertanto di aggiornare il riferimento al reperimento, al congelamento, alla gestione e alla confisca dei proventi derivanti da reati.

Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021- 2025

Fra le azioni poste in essere dall'UE per far fronte alla tratta di esseri umani vi è inoltre la [comunicazione](#) “Strategia dell'UE per la lotta alla tratta di esseri umani (2021-2025)”, adottata dalla Commissione europea il 14 aprile 2021. La strategia si incentra sui seguenti aspetti: **ridurre in primo luogo la domanda** che favorisce la tratta; **smantellare il modello**

commerciale dei trafficanti; proteggere, sostenere ed emancipare le **vittime**; intensificare la **cooperazione internazionale**. L'UE ha stanziato **13 milioni di euro** per l'attuazione di queste priorità.

La strategia è strettamente collegata alla [strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata](#) 2021-2025, criminalità che spesso opera a **livello transfrontaliero**, con il 70% dei gruppi attivi in più di tre Stati membri. Le principali attività illegali in Europa sono il traffico di stupefacenti, la cybercriminalità, la frode in materia di accise, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

La Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani è inoltre parte integrante della [strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza](#), dell'8 luglio 2020, che ha preannunciato un nuovo approccio globale per contrastare la tratta di esseri umani.

Traffico di migranti

La crisi migratoria del 2015 ha avuto profonde ripercussioni sul panorama criminale europeo ampliando il coinvolgimento delle reti criminali nel **traffico di migranti**. Oltre il 90% dei migranti paga i trafficanti per cercare di raggiungere l'Europa. Per le reti criminali, si tratta di un settore altamente redditizio che comporta un basso rischio di cattura. Si stima che il traffico di migranti abbia generato un fatturato dai 3 ai 6 miliardi di euro nel 2015 a livello mondiale, e oltre 200 milioni di euro nel 2019 sulle rotte marittime che portano all'Unione europea (cfr. [EMSC The profits of smugglers - infographic](#)).

Fra le azioni dell'UE volte a contrastare il traffico di migranti si segnalano:

- le [misure operative](#) concordate dal Consiglio nel dicembre 2018. Queste si basano sugli elementi seguenti: approccio interagenzie potenziato a livello sia dell'UE che nazionale; sfruttamento ottimale delle sinergie fra gli strumenti operativi disponibili; massimizzazione del ricorso agli strumenti esterni dell'UE;
- il **Centro europeo contro il traffico di migranti (EMSC)**, lanciato nel febbraio 2016. Il suo compito principale è aiutare la polizia e le autorità di frontiera a coordinare operazioni antitraffico transfrontaliere altamente complesse. Nel luglio 2019 il Centro è stato

integrato da una *task force* congiunta di collegamento sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani;

- le [conclusioni](#) sul traffico di migranti, adottate dal Consiglio nel marzo 2016. Queste hanno invitato gli attori coinvolti a: migliorare la cooperazione e la condivisione dei dati; analizzare i modi di utilizzo dei *social media* per il traffico di migranti; collaborare più strettamente con il settore privato; migliorare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito;
- le attività di **cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti** avviate dall'UE e dagli Stati membri per contrastare le reti di trafficanti;
- il **Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025** ([COM\(2021\) 591](#)), presentato dalla Commissione europea il 9 settembre 2021 a seguito di un'ampia [consultazione pubblica](#);
- gli [accordi di riammissione](#) che l'UE negozia con i Paesi di origine e di transito al fine di rimpatriare i migranti irregolari. Tali accordi sono collegati agli accordi di facilitazione del visto, il cui obiettivo è fornire gli incentivi necessari per i negoziati di riammissione nel Paese terzo interessato senza generare un aumento della migrazione irregolare (vd. la [comunicazione del febbraio 2021 sul rafforzamento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione](#)).

L'UE ha inoltre adottato numerosi atti normativi per la lotta contro l'immigrazione irregolare e il traffico di migranti.

Il cosiddetto **pacchetto sul favoreggiamento** comprende la [direttiva 2002/90/CE](#) del Consiglio volta a stabilire una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (*per il recepimento cfr. il [decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286](#), recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) e la [decisione quadro 2002/946/GAI](#), che stabilisce sanzioni penali per tali attività (per il recepimento nell'ordinamento interno cfr. la [pagina](#) dedicata del sito eurlex). Il pacchetto è completato dalla [direttiva 2004/81/CE](#) del Consiglio che prevede il rilascio di un **titolo di soggiorno** alle persone **vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti**.

La [direttiva rimpatri \(2008/115/CE\)](#) stabilisce le norme e le procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui

soggiorno è irregolare⁶. E' stata recepita in Italia con la [legge 2 agosto 2011, n. 129](#), "Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89](#), recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari" e con la [legge 1° dicembre 2018, n. 132](#) "Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113](#), recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

Il 12 settembre 2018 la Commissione ha proposto di modificare la direttiva 2008/115 ([COM\(2018\) 634](#)). Un [orientamento generale parziale](#) è stato adottato dal Consiglio il 7 giugno 2019. Il Parlamento europeo non ha ancora adottato il proprio mandato negoziale.

Ultimi sviluppi nel contrasto al traffico di migranti

Il 21 novembre 2022 la Commissione europea ha presentato un [Piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo centrale](#), in cui vengono proposte 20 misure al fine di affrontare le sfide riguardanti la rotta migratoria del Mediterraneo centrale. Nello specifico, la Commissione propone una **maggiore cooperazione con i Paesi partner e le organizzazioni internazionali**, evidenziando che sono previsti almeno 580 milioni di euro per il periodo 2021-2023 nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* –

⁶ Nel settembre 2015 la Commissione ha anche pubblicato un [Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio](#) cui ha fatto seguito, nell'ottobre dello stesso anno, l'adozione delle conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio. Nel marzo 2017 la Commissione ha integrato il piano d'azione con una [comunicazione](#) dal titolo "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – un piano d'azione rinnovato" e una [raccomandazione](#) intesa a rendere i rimpatri più efficaci. Nel settembre 2017 ha pubblicato una versione aggiornata del suo "[manuale sul rimpatrio](#)", che fornisce alle autorità nazionali incaricate di espletare i compiti connessi al rimpatrio orientamenti relativi all'esercizio delle loro funzioni. Nel 2016, inoltre, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) 2016/1953](#) relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Nell'aprile 2021 la Commissione ha pubblicato la [strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione](#), contenente obiettivi comuni per una maggiore coerenza fra le iniziative dell'UE e quelle nazionali. Nella comunicazione [Towards an operational strategy for more effective returns](#), la Commissione ha sottolineato che un sistema europeo efficace per i rimpatri dovrebbe servire anche da deterrente per la migrazione irregolare e il traffico dei migranti.

Global Europe - [Ndici-Global Europe](#)) e di altri strumenti che saranno utilizzati attraverso la programmazione regionale multinazionale per il sostegno in materia di migrazione ai partner in Nord Africa, insieme a programmi bilaterali dell'UE con i singoli Paesi. La Commissione si è impegnata a intensificare la lotta al traffico di migranti e a rinsaldare gli impegni diplomatici sui rimpatri, intensificando nel contempo i percorsi legali⁷.

Il Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023 ha condannato i tentativi di strumentalizzare i migranti a fini politici, in particolare se utilizzati come leva o nell'ambito di azioni ibride di destabilizzazione. Ha invitato quindi la Commissione e il Consiglio a portare avanti i lavori sugli strumenti pertinenti, comprese eventuali misure nei confronti degli **operatori di trasporto dediti alla tratta di persone o al traffico di migranti o che agevolano tali pratiche**. Nelle sue [conclusioni](#) ha inoltre sottolineato che una stretta **cooperazione** fra gli Stati membri e con **Europol**, Frontex ed Eurojust, nonché con partner chiave, consentirà di **rafforzare** ulteriormente la lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Il Consiglio europeo ha affrontato nuovamente la questione nella riunione del 23 e 24 marzo.

Europol - la lotta alla tratta di esseri umani e al traffico dei migranti

Nel corso degli anni sono stati costituiti, in seno all'Agenzia Europol, una serie di **centri specializzati nell'approfondimento di tipologie criminali** ritenute di prioritaria importanza. Fra tali organismi vi è il [Centro europeo per la lotta al traffico di migranti \(*European Migrant Smuggling Centre - EMSC*\)](#), istituito all'inizio del 2016 a seguito della grave crisi dei flussi migratori, con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nelle attività di individuazione e smantellamento delle reti criminali coinvolte nel traffico di migranti.

Nell'ultima [valutazione](#) della **minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità dell'Unione europea** (*European*

⁷ Il piano prevede anche una strategia più coordinata in materia di ricerca e soccorso. A tal fine, sono proposte misure volte a rafforzare la cooperazione fra gli Stati membri e tutti gli attori coinvolti in attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale, con il supporto del Gruppo di contatto europeo per la ricerca e il soccorso, preannunciato nell'ambito del [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#). Il piano sottolinea al riguardo che dovrebbero essere promosse discussioni in seno all'Organizzazione marittima internazionale ([Imo](#)) sulla necessità di un quadro *ad hoc* e di linee guida specifiche per le navi.

Union Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA)⁸, pubblicata nel 2021, viene indicato che nel 2019 gli introiti legati alla criminalità nei nove principali mercati criminali dell'UE (ossia quelli riguardanti le droghe illegali, la **tratta di esseri umani**, il traffico di migranti, le frodi, la criminalità ambientale, le armi da fuoco, il tabacco, la criminalità informatica, i reati contro il patrimonio) ammontavano a 139 miliardi di euro, pari all'1% del prodotto interno lordo dell'Unione.

Nel maggio 2021 l'Unione europea ha stabilito le sue [priorità](#) in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità, per i quattro anni successivi, nell'ambito della **piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità** (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats - EMPACT*)⁹. Le autorità di polizia di tutti i Paesi dell'UE collaborano infatti attraverso EMPACT, con il supporto delle agenzie dell'UE (**Europol**, Frontex ed Eurojust). La **lotta alla tratta di esseri umani** è una delle principali priorità della piattaforma. Per quanto riguarda il ciclo che si è appena concluso, l'EMPACT riferisce di aver conseguito risultati significativi fra il 2018 e il 2021: più di 171 tonnellate di droga sequestrata, 31.584 persone arrestate, 167.452 tonnellate di rifiuti sequestrati, 16.607 armi da fuoco e armi sequestrate, **17.688 potenziali vittime della tratta di esseri umani individuate**. Nel 2021 sono stati avviati 1.250 nuovi casi nell'ambito dell'EMPACT, con 3.108 arresti. Fra i successi conseguiti è l'operazione Solent, contro un gruppo attivo in Romania e Spagna. Sono stati arrestati 19 sospetti e identificate 18 vittime di sfruttamento. Mentre l'operazione Raxa ha condotto indagini su un'organizzazione di trafficanti di esseri umani - attiva in Spagna, Germania, Regno Unito, Ucraina e Russia - che aveva anche legami con il traffico di droga, il contrabbando di tabacco e il riciclaggio di denaro. Sono stati effettuati 17 arresti e due vittime sono state liberate (cfr. [EMPACT 2021 results](#)).

Il 28 marzo 2022 i [ministri UE degli Affari interni](#) hanno espresso il loro sostegno per la mobilitazione della piattaforma EMPACT al fine di aiutare

⁸ La valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità dell'Unione europea (SOCTA), elaborata ogni quattro anni da Europol sulla base dei contributi forniti dagli Stati membri, fornisce un'analisi della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, identificando le aree di criminalità a priorità elevata.

⁹ L'iniziativa è stata attuata per la prima volta fra il 2012 e il 2013, e poi per due cicli di 4 anni articolati nei periodi 2014-2017 e 2018-2021. Nel marzo 2021 il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sul proseguimento permanente dell'EMPACT.

gli Stati membri dell'UE a **contrastare le reti criminali e coloro che sfruttano la guerra in Ucraina**. Alcune azioni di emergenza sono state introdotte fra le priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità, come la **tratta di esseri umani**, i fondi di origine illegale, il riciclaggio, il recupero dei beni, le nuove sostanze psicoattive, le droghe sintetiche e le reti criminali ad alto rischio. Nel maggio 2022, l'UE ha inoltre adottato un [Piano anti-tratta per l'Ucraina](#), che comprende linee telefoniche di emergenza attive 24 ore su 24 per le potenziali vittime, materiale di sensibilizzazione ai posti di controllo di frontiera e ai centri di registrazione e un sito *web* dell'UE dedicato ai rifugiati.