

**Direttiva del Consiglio riguardante il permesso di soggiorno da rilasciare ai cittadini dei Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani ed ai cittadini dei Paesi terzi che sono stati oggetto di azioni connesse al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.**

Già il nome, abbastanza astruso, della Direttiva<sup>1</sup> lascia presagire l'ampio rimaneggiamento del testo avvenuto in sede di discussione che ha reso necessaria una nuova richiesta di parere al Parlamento europeo che, insieme alle riserve parlamentari di Francia e Paesi Bassi ritarderà di alcuni mesi l'approvazione formale della Direttiva stessa.

L'originaria proposta della Commissione – di ambito comunque molto più limitato di quello previsto dall'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modifiche recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – era inteso ad offrire alle vittime di trafficanti di migranti e alle vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le Autorità un permesso di soggiorno di breve periodo.

Il permesso di soggiorno previsto dall'originaria proposta di direttiva era strettamente connesso con la collaborazione offerta, legato alla necessità della presenza della “vittima” sul territorio nazionale per la prosecuzione delle indagini e non legittima alcuna aspettativa, una volta concluse le indagini, all'ottenimento di un permesso di soggiorno di lunga durata quale “premio” per la collaborazione offerta.

Alle, vittime, dopo un periodo di riflessione sull'offerta di collaborazione, viene fornito un permesso di soggiorno di breve durata, assistenza e cure, l'accesso al lavoro e a programmi finalizzati al recupero sociale e/o al rientro in patria.

Nonostante il limitato ambito di applicazione l'interesse degli Stati membri all'approvazione della Direttiva si è dimostrato alquanto tiepido. Essi hanno mostrato di preferire la conservazione delle normative nazionali sulla protezione delle vittime della tratta. Soprattutto è emersa chiarissima l'intenzione di tutte le delegazioni a non approvare uno strumento che faccia sorgere in capo ai beneficiari alcun diritto. Secondo le indicazioni emerse, i benefici previsti potranno esser concessi – verificandosi le condizioni previste – agli stranieri che discrezionalmente lo Stato membro riterrà utili per le indagini.

Il primo ostacolo sorto durante la discussione è stato quello dell'individuazione dei possibili beneficiari.

La proposta di Direttiva richiamava due categorie di “vittime”: “vittime della tratta di esseri umani” e “vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale”.

Mentre la prima categoria di “vittime” non pone problemi concettuali, essendo stata definita sia dalla decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002, sia dai protocolli aggiuntivi alla Convenzione ONU sul crimine transnazionale, la seconda categoria pone, invece, seri problemi di individuazione.

La Direttiva 2002/90/CE e la Decisione quadro del Consiglio, ambedue del 28 novembre 2002<sup>2</sup> - richiamate nell'articolo 2 della direttiva riguardante le definizioni - forniscono il quadro della fattispecie criminosa del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ma non della vittima di tale reato.

Secondo l'interpretazione della Commissione, si intendono vittime di tale reato anche i migranti clandestini che subiscono un danno (alla vita, alla salute) dalle organizzazioni criminali

---

<sup>1</sup> Proposta della Commissione dell'11 febbraio 2002 (COM2002/71) in G.U. n. C 126 E del 28/5/2002. Accordo Politico raggiunto nel Consiglio GAI del 6 novembre 2003 ed adozione formale nel Consiglio GAI del 29 aprile 2004..

<sup>2</sup> in gazzetta ufficiale delle comunità europee del 5 dicembre 2002

che tale traffico gestiscono. Volutamente, secondo la stessa Commissione, non se ne è data una definizione precisa per lasciarla agli Stati membri.

Tutte le delegazioni si sono dette contrarie all'estensione dei benefici previsti dalla proposta di direttiva a tale categoria indefinita e propense alla sua cancellazione. Del pari la maggioranza delle delegazioni si è detta contraria alla qualifica di "vittima" data ai beneficiari.

La tecnica legislativa – ormai consolidata – della negoziazione delle direttive in materia di immigrazione e asilo ha suggerito la sempre ben accetta soluzione di inserire la possibilità di concessione di un permesso di soggiorno a tale ultima categoria di cittadini di Paesi terzi come meramente opzionale e prevista all'art. 3 come una "may provision".

Un altro punto di frizione, è stata la definizione del titolo con il quale i cittadini di Paesi terzi sono abilitati a permanere sul territorio degli Stati membri.

Il testo proposto dalla Commissione prevede, infatti, che alle "vittime" venga concesso un permesso di breve durata conforme al Regolamento europeo 1030/2002<sup>3</sup>. Alcune delegazioni (principalmente Francia e Germania) si sono opposte a tale riferimento in quanto preferiscono continuare a mantenere una sorta di permesso di residenza o di sospensione dell'espulsione (Francia) oppure un permesso di residenza tollerata "dulldum" (Germania, rilasciato non dallo Stato federale, ma dai lander).

Fortunatamente, nel corso dei negoziati, tutti gli Stati membri si sono resi conto che il Regolamento 1030/2002 non prevede eccezioni e l'ostacolo è stato superato.

Altro ostacolo, come nella direttiva sulle norme di accoglienza dei richiedenti asilo è stato quello dell'accesso al lavoro.

La proposta di direttiva prevede, infatti, per il periodo di validità del permesso di soggiorno e senza che ciò costituisca una opzione per il periodo successivo alla sua scadenza, la possibilità di accesso al lavoro delle "vittime". Alcune delegazioni, fra le quali Francia e Lussemburgo hanno chiesto che l'accesso al lavoro sia pieno ed immediato; Austria, Germania, Grecia, Paesi Bassi chiedono che l'accesso sia opzionale e, soprattutto, soggetto alle regole previste dalla normativa nazionale. (Si ricorda che in Germania la materia lavoro è sottratta al Governo federale e devoluta ai Lander). Da queste ultime delegazioni è venuta, poi, la richiesta di restringere solo ad alcune attività economiche – appunto regolate dalla normativa nazionale – l'ambito di accesso consentito alle "vittime"

La questione è stata risolta, all'art. 12, con una formula neutra di compromesso che richiama in ambedue i commi dell'articolo il rinvio alle normative nazionali per l'accesso al mercato del lavoro.

Altri problemi che hanno investito la discussione, quali il rapporto con i richiedenti asilo, la non discriminazione, i rapporti con le indagini, i rapporti fra la vittima e i trafficanti, la differenza fra cure psicologiche e psicoterapeutiche, il permesso di soggiorno ai familiari, la formazione professionale, la concessione di un permesso di soggiorno ad altro titolo dopo la conclusione delle indagini, la trasmissione di dati statistici sono stati risolti ammorbidendo di molto la previsione nell'articolato e spostando il concetto nel meno impegnativo preambolo.

---

<sup>3</sup> Regolamento CE n. 1030/2002 del 13 giugno 2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi. Gazz. Uff. Unione Europea del 15 giugno 2002.