

L'ultima bozza sulle misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano il *trafficking* o lo *smuggling*

di Giuseppe Licastro

Title: *The latest draft on measures against transport operators that facilitate or engage in trafficking or smuggling*

Keywords: Trafficking; Smuggling; Instrumentalisation; External borders; Transport

1. – A seguito della riunione Giustizia e Affari interni *Counsellors* del 28 maggio (v. [www.consilium.europa.eu/en/meetings/mpo/2025/5/jha-counsellors-\(356782\)/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/mpo/2025/5/jha-counsellors-(356782)/)) e delle osservazioni presentate dagli Stati membri è stata acclusa, per le delegazioni, una terza bozza di compromesso della Presidenza (cfr. Statewatch, *Document: EU measures against transport operators involved in migrant smuggling*, 17-6-2025, ivi il doc. del Consiglio n. 10108/25, 12-6-2025, www.statewatch.org/news/2025/june/document-eu-measures-against-transport-operators-involved-in-migrant-smuggling/), relativa alla *originaria* proposta di regolamento (doc. COM(2021) 753 final, 23-11-2021) sulle misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano la tratta di esseri umani o il traffico di migranti in relazione all'ingresso illegale nell'Unione europea.

La bozza (il doc. del Consiglio n. 10108/25, 12-6-2025, www.statewatch.org/media/4969/eu-council-transport-operators-smuggling-pres-draft-10108-25.pdf), *rectius* il contenuto della bozza, apporta diversi cambiamenti alla *originaria* proposta di regolamento del 2021 (v. *supra*), nonché tende ad allinearsi alla disciplina contemplata a livello UE in materia di contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti (in dottrina, sulla tratta e sul traffico, v., da ultimo, F. Rolando, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea sulla tratta degli esseri umani e sul favoreggiamento dell'immigrazione illegale, tra lotta al crimine internazionale e tutela dei migranti*, in *Quad. AISDUE*, 2024, Sp.4, 448 ss., www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2025/02/fascicolo-speciale-1.pdf).

La bozza *innova* in più punti, si precisa – preliminarmente – che si tratta di misure da adottare nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o sono coinvolti nelle attività illegali di tratta di esseri umani e di traffico di migranti, o di situazioni di “*instrumentalisation*” da correlare alle menzionate attività illegali relativamente all'attraversamento non autorizzato di una frontiera esterna dell'Unione europea (v. il contenuto del considerando n. 2 della bozza; sull'attraversamento non autorizzato delle frontiere esterne, la bozza rinvia alla disciplina contemplata all'art. 5 e all'art. 6 del reg. (UE) 2016/399 sul codice unionale frontiere Schengen, in GUUE L 77, 23-3-2016, 9 ss.; da menzionare – però – che l'art. 5 di tale regolamento è stato un po' “rivisitato” dal reg. (UE) 2024/1717, in GUUE L, 2024/1717, 20-6-2024, 24). Vale la pena osservare che, unicamente al considerando n. 2 figura, si menziona la “*instrumentalisation*” (con la specificazione)

di migranti, successivamente nel testo della bozza figura semplicemente strumentalizzazione, probabilmente perché nella definizione di «a situation of instrumentalisation» di cui all'art. 2 lettera *c* della bozza, si richiama la compiuta definizione di strumentalizzazione prevista all'art. 1, par. 4, lettera *b* del reg. (UE) 2024/1359, che si riferisce a «una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale» (in GUUE L, 2024/1359, 22-5-2024, 12); peraltro, vale la pena anche osservare, che nella Comunicazione della Commissione «sul contrasto alle minacce ibride causate dall'uso della migrazione come arma e sul rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE», si considera l'originaria proposta di regolamento del 2021 una risposta dell'UE alla strumentalizzazione dei migranti intesa quale minaccia ibrida (cfr. il doc. COM(2024) 570 draft, 11-12-2024, 3-4, il doc. precisa che la «presente comunicazione riguarda le frontiere terrestri esterne dell'UE con la Russia e la Bielorussia, ma le considerazioni che esprime possono essere applicate in altri contesti ove debitamente giustificato da circostanze specifiche», 1; sulla Comunicazione, v., il comunicato stampa della Commissione europea, 11-12-2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_6251).

La bozza innova anche per quanto concerne la procedura – si precisa infatti la natura della procedura, ossia – amministrativa, ovviamente «for adopting measures against transport operators whose services are being used to facilitate or engage in trafficking in human beings, smuggling of migrants or in a situation of instrumentalisation».

2. – Una innovazione che balza subito agli occhi si nota all'art. 1 (oggetto e ambito di applicazione). Nella originaria proposta di regolamento del 2021 figurava una corposa locuzione che è stata cancellata dalla bozza in esame.

Ab origine si intendeva penalizzare talune condotte, ossia: l'utilizzazione di veicoli, mezzi di trasporto impiegati nella tratta di esseri umani o nel traffico di migranti; (ovviamente, ancora, penalizzare la condotta del)l'operatore di trasporto che «essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività criminale generale di un gruppo criminale organizzato attivo» nella tratta di esseri umani o nel traffico di migranti «o della sua intenzione di commettere tali reati» partecipa «attivamente alle attività criminali di tale gruppo» o organizza, dirige, aiuta, agevola, consiglia «la commissione di atti» di tratta di esseri umani o di traffico di migranti «che coinvolgono un gruppo criminale organizzato o sono complici nella commissione di tali atti»: una corposa locuzione utilizzata (appunto nella originaria proposta di regolamento) che, fondamentalmente, richiamava il contenuto del par. 1, lettera *a* punto ii) e la lettera *b* del par. 1 dell'art. 5 (art. 5 intitolato «Penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato») della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (sull'art. 5 della Convenzione, v., il commento di F. Calderoni nell'anteprima limitata, ancora disponibile online, del commentario a cura di A. Schloenhardt e al., *UN Convention against Transnational Organized Crime: A Commentary*, Oxford, 2023; sulla Convenzione di Palermo, v., anche, M. Cherif Bassiouni (cur.), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005, specie la parte seconda 209 ss., ivi il contributo di G. Michelini, *I Protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone, contro il traffico di migranti, contro il traffico di armi*, 241 ss.; sulla Convenzione di Palermo nonché i Protocolli sul traffico e sulla tratta, v., inoltre, A.T. Gallagher, F. David, *The*

International Law of Migrant Smuggling, Cambridge, 2014, 34 ss., 40 ss., 66 ss., precedentemente, riguardo i suddetti protocolli, di interesse, A.T. Gallagher, *Trafficking, smuggling and human rights: tricks and treaties*, in 12(8) *Forced Migr. Rev.*, 25 (2002) e A.T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge, 2010, 25 ss., 77 ss.; nonché, da ultimo, sulla Convenzione, il vol. a cura di S. Forlati, *The Palermo Convention at Twenty. The Challenge of Implementation*, Leiden, 2021, 1 ss., sulla Convenzione e il Protocollo sullo *smuggling*, di interesse, S. Zirulia, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Tra overcriminalisation e tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2023, 11 ss.).

D'altronde, nella relazione introduttiva della originaria proposta di regolamento si puntava ad adottare una disciplina efficace, tale da ricalcare proprio quella contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale – ratificata da tutti gli Stati membri UE –, allo scopo di consentire all'Unione di poter utilizzare gli strumenti contemplati dalla summenzionata Convenzione, finanche nelle «situazioni di cui all'articolo 15, paragrafo 2, della medesima» (sull'art. 15 della Convenzione di Palermo, dedicato alla Giurisdizione, v. l'interessante *issue paper* dell'UNODC, del 2022, *lead author* S. Forlati, dal titolo *The United Nations Convention against transnational organized crime and international human rights law*, 34–35, ove si menziona, cfr. 34, anche, il “combinato disposto” art. 5 e art. 15, par. 2 lettera c (i), www.unodc.org/documents/organized-crime/tools_and_publications/21-01901_UNTOC_Human_Rights_eBook.pdf; sull'art. 15, par. 2 lettera c della Convenzione, v., però, le perplessità manifestate da V. Mitsilegas sulla questione della giurisdizione extraterritoriale in tema di perseguimento penale di *human smuggling*, in *The Normative Foundations of the Criminalisation of Human Smuggling. Exploring the Fault Lines between European and International Law*, Queen Mary School of Law, Legal Studies Research Paper, No. 294/2018, 5–7, disponibile su www.qmul.ac.uk/law/research/wps/2018-wps/). Da tenere a mente che nella originaria proposta di regolamento si menzionava il contesto della strumentalizzazione della migrazione irregolare a fini politici, si intendeva perseguire proprio gli operatori di trasporto “implicati”, appunto, nella strumentalizzazione della migrazione irregolare a fini politici.

Difatti all'art. 1, par. 1 della bozza si legge che il regolamento stabilisce norme volte a prevenire e contrastare l'uso di mezzi di trasporto «to facilitate or engage in the commission of smuggling of migrants, or trafficking in human beings in relation to the unauthorised crossing of the external borders into the Union, or in a situation of instrumentalisation»: per di più, occorre aggiungere nonché evidenziare che all'art. 2 dedicato alle definizioni sono state cancellate proprio le definizioni di traffico e tratta utilizzate dai Protocolli (ovviamente sullo *smuggling* e sul *trafficking*) addizionali alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale che figuravano, appunto, nella originaria proposta di regolamento ove, peraltro, in apertura – nell'*incipit* – si menzionavano anche i Protocolli sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani (un riferimento iniziale piuttosto indicativo... che non figura più nella bozza; da rammentare il legame-la relazione che sussiste tra i Protocolli e la Convenzione di Palermo: v. l'art. 1 dei protocolli; i testi in www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC_Convention/TOCebook-e.pdf).

Si legge poi – al secondo comma dell'art. 1 par. 1 – che, il regolamento, stabilisce norme relative alle misure amministrative che possono essere adottate per impedire o limitare «services and operations» ovviamente degli operatori di trasporto, «which are used, with or without their knowledge, in activities of smuggling of migrants, trafficking in human beings in relation to the unauthorised crossing of the external borders into the Union, or in a situation of

instrumentalisation». Una innovazione oltretutto una specificazione considerevole che potrebbe rivelarsi significativa nella scelta della misura da adottare nei confronti dell'operatore di trasporto, a seconda della situazione, ossia, che abbia agito con "cognizione" oppure "senza cognizione" (v. appunto *supra*): tale possibilità, si deduce, fondamentalmente, dalla lettura delle conclusioni del capitolo 2, punti 87-88 del *position paper* dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali, dal titolo «Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights», del 23 luglio 2025, che, peraltro, accenna alla originaria proposta di regolamento del 2021 al punto 86 (il *position paper* in fra.europa.eu/en/news/2025/respect-fundamental-rights-when-tackling-instrumentalisation-migrants).

Un'altra innovazione che parimenti balza subito agli occhi attiene all'allineamento alla disciplina contemplata a livello UE in materia di contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti.

Tanto è vero che per tratta di esseri umani si intende la disciplina della direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (in GUUE L 101, 15-4-2011, 1 ss.), si richiama infatti l'art. 2 («il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste 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», art. 2, par. 1, secondo comma) e l'art. 3 («Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso o il tentativo nella commissione dei [suddetti] reati»); da "tenere presente" che il considerando n. 11 della bozza precisa che «This Regulation is without prejudice to the application of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, as amended by Directive (EU) 2024/1712, which establishes, *inter alia*, appropriate mechanisms aimed at the early identification of, assistance to and support for victims, determines penalties and sets out the liability of legal persons committing trafficking in human beings» (sulle modifiche introdotte dalla direttiva 2024/1712, in GUUE L, 2024/1712, 24-6-2024, v. F. Rolando, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea sulla tratta degli esseri umani*, cit., 454 ss.).

Per quanto concerne il traffico di migranti si intende, si richiama l'art. 3 della proposta di direttiva che stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione e che sostituisce la direttiva 2002/90/CE e la decisione quadro 2002/946/GAI (doc. COM(2023) 755 final, 28-11-2023), ossia, «l'aiuto intenzionale prestato a un cittadino di paese terzo affinché entri, transiti o soggiorni nel territorio di uno Stato membro in violazione della pertinente normativa dell'Unione o delle leggi dello Stato membro interessato in materia di ingresso, transito e soggiorno di cittadini di paesi terzi [...] qualora [...] la persona che pone in atto la condotta solleciti, riceva o accetti, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, o una promessa di tale vantaggio, o ponga in atto la condotta al fine di ottenere tale vantaggio [...]» (cfr. appunto il testo del doc. del Consiglio n. 16910/24, 13-12-2024, 1 ss.; di interesse anche il *Draft Report* della Commissione LIBE del Parlamento europeo, 26-3-2025, 5 ss., www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-768109_EN.html; sulla suddetta proposta di direttiva, v., da ultimo, l'approfondito studio di V. Moreno-Lax, *Commission proposal for a revised Facilitation Directive: Targeted substitute impact assessment*, European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 765.787 – March 2025, 5-2-2025, 1 ss.,

[www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2025\)765787](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2025)765787), S. Marinai, *Il facilitators package all'esame della Commissione LIBE: possibile un nuovo approccio per escludere la rilevanza penale di condotte volte a prestare assistenza umanitaria?*, in *Eurojus.it*, 15-4-2025, rivista.eurojus.it/il-facilitators-package-allesame-della-commissione-libe-possibile-un-nuovo-approccio-per-escludere-la-rilevanza-penale-di-condotte-volte-a-prestare-assistenza-umanitaria/; sulle implicazioni della sentenza sul caso Kinsa sulla riforma del *facilitators package* v., anche, S. Peers, *A candle in the dark: the CJEU rules against criminalising parents for smuggling their children*, in *EU L. Analysis*, 3-6-2025, eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/a-candle-in-dark-cjeu-rules-against.html, V. Mitsilegas, *The ruling of the Court of Justice in Kinsa: A first step towards the decriminalisation of the facilitation of unauthorised entry?*, in *EU Immigr. & Asylum L. & Pol'y*, 10-7-2025, eumigrationlawblog.eu/the-ruling-of-the-court-of-justice-in-kinsa-a-first-step-towards-the-decriminalisation-of-the-facilitation-of-unauthorised-entry/.

3. – La bozza innova anche per quanto attiene la procedura di natura amministrativa, in capo alla Commissione che può avviare la procedura e può persino valutare l'opportunità di adottare misure preventive. Tuttavia, occorre precisare che gli Stati membri possono presentare una richiesta alla Commissione al fine di avviare la procedura (peraltro, la Commissione e gli Stati membri, ove ritenuto confacente, possono scambiare informazioni in merito). La procedura prevede (anche) la possibilità di un “dialogo” fra la Commissione e l'operatore di trasporto (peraltro, la Commissione può “invitare” l'operatore di trasporto «to take appropriate measures without delay to prevent, restrict or cease any operations facilitating or enabling the activities» illegali).

Sulla base delle informazioni raccolte, la Commissione informa il Consiglio delle sue conclusioni.

Da precisare che la valutazione (l'opera della Commissione) deve accertare o ritenere: che i servizi offerti dall'operatore di trasporto sono stati utilizzati in modo significativo o continuo «to facilitate or enable smuggling of migrants and trafficking in human beings in connection with the unauthorised crossing of an external border into the Union, or in a situation of instrumentalisation»; che risultino tali da lasciare presumere che in mancanza di restrizioni l'operatore di trasporto continuerà le (summenzionate) attività illegali o la situazione di strumentalizzazione persisterà ancora (insomma... si discute dell'esistenza di potenziali rischi); che il “dialogo” con l'operatore di trasporto non è stato (sostanzialmente) proficuo.

Il Consiglio, sulla base della situazione (di potenziale rischio), può adottare una decisione tale da ritenere opportuna l'adozione di misure nei confronti dell'operatore di trasporto.

4. – La bozza innova anche per quanto concerne le misure riguardanti gli operatori di trasporto, invero si tratta di innovazioni da intendersi in qualche misura in senso negativo, sfavorevole, poiché le riduce. Si contemplano solo le seguenti misure, comunque rigorose: sospensione del diritto di scalo e di ingresso nei porti marittimi e fluviali dell'Unione, ad eccezione delle situazioni di emergenza; sospensione della licenza o dell'autorizzazione concessa agli operatori del trasporto su strada o su rotaia per il transito attraverso il territorio dell'Unione; limitazione dell'ambito di applicazione di una licenza esistente, preclusione all'ampliamento di una licenza o sospensione di licenze o autorizzazioni concesse ai sensi di regolamenti o direttive dell'Unione agli operatori di qualsiasi modo di trasporto.

Peraltro, non appare azzardato ritenere (v. il considerando n. 11a) che si tratta di misure a livello UE che, sostanzialmente, “non pregiudicano” le misure che possono essere adottate nei confronti degli operatori di trasporto (ovviamente dediti alla tratta o al traffico) nel quadro della cooperazione (penale) internazionale prevista tanto dal Protocollo sulla tratta di esseri umani quanto dal Protocollo sul traffico di migranti, secondo la disciplina di cui all’art. 11, par. 2 del Protocollo sul *trafficking* e, parimenti, all’art. 11, par. 2 del Protocollo sullo *smuggling* (l’art. 11 attiene alle misure di frontiera, in argomento, v., anche, G. Palmisano, *Profili di rilevanza giuridica internazionale del traffico di migranti*, in G. Palmisano (cur.), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008, 59 ss., 67 ss.; riguardo i Protocolli, v. anche G. Cellamare, *La disciplina dell’immigrazione nell’Unione europea*, Torino, 2006, 198 ss., nonché taluni profili 207 ss. e G. Cellamare, *La disciplina dell’immigrazione irregolare nell’Unione europea*, seconda ed., Torino, 2021, 33 ss., 36 ss., nonché taluni profili 60 ss.).

5. – Si discute dunque – per concludere questa breve e mirata disamina – di una *bozza* di proposta di regolamento efficace, nel suo insieme, al fine di fronteggiare questa insidiosa nuova minaccia, nel rispetto però della tutela delle persone trafficate (*trafficking in human beings*) o contrabbandate (*smuggling of migrants*), un profilo da non trascurare. Del resto, il considerando n. 1 “rammenta” che la tratta di esseri umani e il traffico di migranti mettono in pericolo la vita e la sicurezza dei migranti, in particolare le persone più vulnerabili, e al considerando n. 2 si “puntualizza” che la strumentalizzazione dei migranti, appare un fenomeno sempre più preoccupante, che può implicare il traffico di migranti o la tratta di esseri umani in relazione all’attraversamento non autorizzato di una frontiera esterna dell’Unione europea, mettendo così in pericolo la vita e la sicurezza di queste persone e minacciando al contempo la sicurezza alle frontiere dell’Unione.

Incidentalmente: in ogni caso, gli Stati membri possono intraprendere azioni (adottare misure) correlate alla gestione degli arrivi di cittadini di Paesi terzi, ebbene, nel contesto, appunto, della strumentalizzazione dei migranti, dovrebbero essere rispettati i diritti fondamentali, in particolare, almeno, limitare l’uso della forza e delle misure coercitive, attivarsi per soccorrere e assistere le persone in difficoltà, rispettare il principio di non-respingimento, “osservare” il divieto di espulsioni collettive, garantire l’accesso alle procedure di asilo, “osservare” le garanzie previste sulla privazione della libertà e sulle misure restrittive, prestare attenzione alle persone vulnerabili: si “ragiona” di garanzie contemplate dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che riguardano l’art. 2 (diritto alla vita), l’art. 3 (diritto all’integrità della persona), l’art. 4 (divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti), l’art. 6 (diritto alla libertà), l’art. 18 (diritto di asilo), l’art. 19, par. 2 (protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione), congiuntamente agli articoli da 24 a 26 che tutelano i minori, gli anziani e le persone con disabilità (cfr. le conclusioni del capitolo 3, il punto 15, del *position paper* dell’Agenzia UE per i diritti fondamentali, *Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights*, cit., v., però, più diffusamente, dal punto 89 e ss.).

Giuseppe Licastro
g.licastro@virgilio.it