Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 2 giugno 2022 [1]

Causa C-66/21

O.T.E.
contro
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica di immigrazione – Prevenzione e lotta contro la tratta di esseri umani – Direttiva 2004/81/CE – Titolo di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi, vittime della tratta di esseri umani – Articolo 6 – Periodo di riflessione – Dies a quo e dies ad quem – Divieto di eseguire misure di allontanamento durante tale periodo – Nozione di "misure di allontanamento" – Normativa nazionale in forza della quale la vittima può essere trasferita verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 – Ammissibilità»

I. Introduzione

1. Può uno Stato membro, durante il periodo di riflessione da esso accordato ad una persona vittima della tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2004/81/CE [2], effettuare il trasferimento di quest'ultima verso lo Stato membro che esso considera competente per l'esame della domanda di protezione internazionale di tale persona, conformemente ai criteri previsti dal regolamento (UE) n. 604/2013 [3]? Quali sono, inoltre, il dies a quo e il dies ad quem di detto periodo?

2. Tali sono, in sostanza, le questioni sollevate dal rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale.

3. Detto rinvio offre alla Corte l'opportunità di pronunciarsi, per la prima volta, sull'articolazione della procedura prevista dalla direttiva 2004/81, riguardante il rilascio di un titolo di soggiorno temporaneo a un cittadino di paesi terzi vittima della tratta di esseri umani, con la procedura di

[1] Lingua originale: l'italiano

[2] Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (GU 2004, L 261 pag. 19).

[3] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31).

trasferimento di tale cittadino verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale, prevista dal regolamento n. 604/2013 [4]. Se la direttiva 2004/81 esige dallo Stato membro che esso accordi alla vittima della tratta di esseri umani un periodo di riflessione al termine del quale essa può ottenere detto titolo di soggiorno in cambio della sua cooperazione, il regolamento n. 604/2013 richiede, invece, che lo Stato membro provveda, nel più breve tempo possibile, al trasferimento di tale cittadino verso lo Stato membro richiesto ai fini dell'esame delle sue domande di protezione internazionale.

4. In una prima fase delle presenti conclusioni, esporrò i motivi per i quali ritengo che la nozione di «misure di allontanamento», di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81, comprenda le misure con le quali un cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, viene obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro nel quale si trova, in conseguenza dell'esecuzione di una decisione di trasferimento adottata a norma del regolamento n. 604/2013. Spiegherò quindi che, vietando a tale Stato membro di eseguire una misura di allontanamento durante il periodo di riflessione, detto articolo osta a che, durante tale periodo, lo Stato membro in questione effettui il trasferimento del cittadino di cui trattasi verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale, in applicazione di una decisione assunta sulla base del regolamento n. 604/2013.

5. Spiegherò che le autorità nazionali competenti conservano invece la possibilità di adottare, durante tale periodo, una decisione di trasferimento o misure preparatorie della sua esecuzione, a condizione che tali misure non compromettano l'effetto utile del periodo di riflessione.

6. In una seconda fase delle presenti conclusioni, preciserò le modalità di calcolo del periodo di riflessione e, in particolare, dei relativi dies a quo e dies ad quem.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2004/81

7. L'articolo 1 della direttiva 2004/81 così dispone:

«Oggetto della presente direttiva è definire le condizioni per rilasciare titoli di soggiorno di limitata durata, collegata alla lunghezza delle relative procedure nazionali, ai cittadini di paesi terzi, i quali cooperino alla lotta contro la tratta di esseri umani o contro il favoreggiamento dell'immigrazione illegale».

8. L'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri applicano la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati vittime di reati collegati alla tratta degli esseri umani, anche se sono entrati illegalmente nel territorio degli Stati membri».

[4] La direttiva 2004/81 può essere applicata anche alla situazione dei cittadini di paesi terzi coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della stessa.

9. L'articolo 5, primo comma, di detta direttiva è così redatto:

«Quando le autorità competenti degli Stati membri ritengono che un cittadino di un paese terzo possa rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva, esse informano questa persona delle possibilità offerte a norma della presente direttiva».

10. L'articolo 6 della medesima direttiva, rubricato «Periodo di riflessione», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri garantiscono che al cittadino di un paese terzo sia concesso un periodo di riflessione per consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti.

La durata e la decorrenza del periodo di cui al comma precedente vengono stabilite conformemente alla legislazione nazionale.

2. Durante il periodo di riflessione, e nell'attesa della decisione delle autorità competenti è accordato al cittadino di un paese terzo l'accesso al trattamento previsto all'articolo 7 e non può essere eseguita nessuna misura di allontanamento decisa a suo riguardo.

3. Il periodo di riflessione non conferisce un diritto di soggiorno in base alla presente direttiva.

4. Lo Stato membro interessato può porre fine in qualsiasi momento al periodo di riflessione se le autorità competenti hanno accertato che l'interessato ha attivamente, volontariamente e di propria iniziativa ristabilito un legame con gli autori dei reati di cui all'articolo 2, lettere b) e c), oppure per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale».

11. L'articolo 7 della direttiva 2004/81, rubricato «Trattamento concesso prima del rilascio del titolo di soggiorno», così dispone:

«1. Gli Stati membri assicurano che al cittadino in questione, di un paese terzo, privo delle risorse sufficienti siano garantiti un livello di vita in grado di permettergli la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti. Gli Stati membri tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, compresa, se del caso e se prevista dalla legislazione nazionale, un'assistenza psicologica.

2. Gli Stati membri, nell'applicare la presente direttiva, tengono nel debito conto le esigenze di sicurezza e di protezione del cittadino di un paese terzo interessato, conformemente alla legislazione nazionale.

(...)».

12. L'articolo 8 di tale direttiva precisa quanto segue:

«1. Una volta trascorso il periodo di riflessione, o ancora prima se le autorità competenti ritengono che il cittadino in questione, di un paese terzo, abbia già soddisfatto i criteri fissati alla lettera b), gli Stati membri valutano:

a) l'opportunità presentata dalla proroga del suo soggiorno sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario; e

b) l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato; e

c) la rottura di ogni legame con i presunti autori dei fatti che potrebbero configurarsi come uno dei reati menzionati all'articolo 2, lettere b) e c).

2. Ai fini del rilascio del titolo di soggiorno e fatti salvi i motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale, si richiede l'adempimento delle condizioni enumerate al paragrafo 1.

(...)».

2. Altre disposizioni del diritto dell'Unione

13. Nell'ambito delle presenti conclusioni, farò riferimento agli articoli 21, 29, 31 e 32 del regolamento n. 604/2013.

14. Mi richiamerò inoltre alla direttiva 2011/36/UE [5], la quale definisce il reato di tratta di esseri umani e le misure di assistenza e di protezione che devono essere accordate alle vittime della tratta di esseri umani, nonché alla direttiva 2012/29/UE [6].

B. Diritto dei Paesi Bassi

15. L'articolo 8, parte iniziale e lettera k), della Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 in materia di stranieri) [7], del 23 novembre 2000, dispone quanto segue:

«Lo straniero ha diritto di soggiornare regolarmente nei Paesi Bassi soltanto:

(...)

k. durante il periodo in cui il ministro gli consenta di sporgere denuncia per violazione dell'articolo 273f [8] del Wetboek van Strafrecht [codice penale [9]]».

16. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, della legge in materia di stranieri, ai cittadini di paesi terzi sono concesse, durante il periodo di riflessione, le misure di assistenza previste all'articolo 7 della direttiva 2004/81.

17. L'articolo 30, paragrafo 1, della legge in materia di stranieri precisa che una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno a tempo determinato non viene esaminata se è stato accertato, a norma del regolamento n. 604/ 2013, che un altro Stato membro è competente per l'esame della domanda.

[5] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU 2011, L 101, pag. 1).

[6] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU 2012, L 315, pag. 57).

[7] Stb. 2000, n. 495, in prosieguo: la «legge in materia di stranieri».

[8] Relativo alla tratta di esseri umani.

[9] In prosieguo: il «codice penale».

18. Le modalità relative alla concessione del periodo di riflessione sono definite dalla Vreemdelingencirculaire 2000 (Circolare del 2000 in materia di stranieri) [10], in particolare nella sezione B8/3.1, che prevede quanto segue:

«La [Koninklijke Marechaussee (gendarmeria reale, Paesi Bassi)] dispone degli stessi poteri di cui dispone il capo della polizia nazionale se constano indizi di tratta di esseri umani in relazione ad uno straniero.

(...)

L'Immigratie- en Naturalisatiedienst [Servizio dell'immigrazione e della naturalizzazione, Paesi Bassi [11]] distingue tre situazioni per quanto riguarda il diritto di soggiorno a tempo determinato delle vittime e dei testimoni-denuncianti della tratta di esseri umani:

1. il periodo di riflessione per le vittime della tratta di esseri umani;

2. il permesso di soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani; e

3. il permesso di soggiorno per i testimoni-denuncianti della tratta di esseri umani.

Sub 1. Periodo di riflessione

Ai sensi dell'articolo 8, [parte iniziale e] lettera k), della [legge in materia di stranieri], è accordato alle presunte vittime della tratta di esseri umani un periodo di riflessione di tre mesi al massimo, durante il quale esse devono decidere se intendano sporgere denuncia per tratta di esseri umani oppure cooperare in altro modo a un'informativa o a un'istruttoria penale su una persona sospettata di tratta di esseri umani o al giudizio di tale persona nel merito, o se vi rinuncino.

La polizia o il comandante della gendarmeria offre alla presunta vittima un periodo di riflessione al minimo indizio che si tratti di tratta di esseri umani e/o su intervento dell'Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Ispettorato degli affari sociali e del lavoro, Paesi Bassi] (...).

Durante il periodo di riflessione, l'IND sospende la partenza dai Paesi Bassi della presunta vittima della tratta di esseri umani.

Il periodo di riflessione è accordato una sola volta e non può essere prorogato.

Il periodo di riflessione può essere accordato solo agli stranieri il cui soggiorno nei Paesi Bassi è irregolare e che:

– sono o sono stati attivi in una situazione prevista all'articolo 273f del codice penale;

– non sono ancora stati attivi nei Paesi Bassi in una situazione prevista all'articolo 273f del codice penale, ma sono possibili vittime della tratta di esseri umani; o

– non hanno mai avuto accesso ai Paesi Bassi, ma sono possibili vittime della tratta di esseri umani, fermo restando che la gendarmeria, se necessario di concerto con il [pubblico ministero], offre il periodo di riflessione al minimo indizio di tratta di esseri umani.

[10] In prosieguo: la «circolare in materia di stranieri».

[11] In prosieguo: l'«IND».

(...)

Durante il periodo di riflessione, la presunta vittima deve presentarsi una volta al mese dinanzi all'unità regionale della polizia o della gendarmeria alla quale è stata assegnata amministrativamente.

Il periodo di riflessione termina nel momento in cui:

– la polizia o la gendarmeria constatano che, durante il periodo di riflessione, la presunta vittima è partita "per una destinazione ignota";

– la presunta vittima comunica, durante il periodo di riflessione, che rinuncia a sporgere denuncia o a cooperare in altro modo a un'informativa o a un'istruttoria penale nei confronti della persona sospettata di tratta di essere umani o al giudizio di tale persona nel merito;

– la presunta vittima ha sporto denuncia per tratta di esseri umani e ha firmato il verbale, o ha cooperato a un'informativa o a un'istruttoria penale sulla persona sospettata di tratta di esseri umani o al giudizio di tale persona nel merito; o

– la presunta vittima presenta una domanda di permesso di soggiorno (su un fondamento diverso da quello del presente paragrafo).

Al termine del periodo di riflessione, l'IND revoca la sospensione della partenza».

III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

19. Il ricorrente nel procedimento principale, cittadino nigeriano, ha presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi il 26 aprile 2019, dopo avere precedentemente presentato tre domande di protezione internazionale in Italia e un'ulteriore domanda in Belgio.

20. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, parte iniziale e lettera d), del regolamento n. 604/2013, il Regno dei Paesi Bassi ha trasmesso alla Repubblica italiana, il 3 giugno 2019, una richiesta di ripresa in carico dell'interessato, che è stata accolta il 13 giugno 2019.

21. L'audizione preliminare si è tenuta il 26 aprile 2019 e, con una lettera del 30 luglio 2019, l'interessato ha dichiarato di voler sporgere denuncia alle autorità di polizia in quanto sarebbe stato vittima della tratta di esseri umani in Italia e avrebbe riconosciuto uno degli autori di tale reato in un centro di accoglienza dei Paesi Bassi. Egli è stato ascoltato a tale proposito dalla polizia degli stranieri. Con decisione del 12 agosto 2019, lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi) ha rifiutato di esaminare la domanda di protezione internazionale dell'interessato sulla base del rilievo che la Repubblica italiana era lo Stato membro competente per l'esame e ha ordinato il trasferimento dell'interessato verso l'Italia.

22. Il 3 ottobre 2019, il ricorrente nel procedimento principale ha sporto denuncia presso le autorità dei Paesi Bassi sostenendo di essere stato vittima di tratta di esseri umani.

23. In esito all'esame da esso effettuato, il pubblico ministero dei Paesi Bassi ha concluso che non sussistevano nei Paesi Bassi indizi a sostegno della denuncia dell'interessato e che non era quindi necessaria la cooperazione di quest'ultimo a indagini penali nei Paesi Bassi. La sua denuncia è stata quindi archiviata.

24. Il ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso avverso la decisione del 12 agosto 2019 dinanzi al giudice del rinvio. Egli sostiene, in particolare, che tale decisione è illegittima in quanto, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2004/81, avrebbe dovuto essergli accordato un periodo di riflessione.

25. Secondo il giudice del rinvio, le questioni che si pongono sono se, in qualsiasi momento a decorrere dal 30 luglio 2019, avrebbe dovuto essere accordato al ricorrente il periodo di riflessione previsto all'articolo 6 di detta direttiva e se, in caso affermativo, il Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, non essendo stato accordato tale periodo di riflessione, potesse prendere provvedimenti per predisporre l'allontanamento del ricorrente dal territorio dei Paesi Bassi e se – sulla scia di tale questione – la decisione del 12 agosto 2019 configuri una misura di allontanamento. Inoltre, detto giudice si interroga sulle conseguenze da trarsi dalla circostanza che, a parte gli elementi indicati nella circolare in materia di stranieri, il diritto nazionale non stabilisce né la durata né la decorrenza del suddetto periodo di riflessione e che, pertanto, l'articolo 6, paragrafo 1, della menzionata direttiva non è stato trasposto nel diritto dei Paesi Bassi.

26. Date siffatte circostanze, il rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1a) Atteso che il Regno dei Paesi Bassi ha omesso di fissare nel diritto nazionale la decorrenza del periodo di riflessione garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, della [direttiva 2004/81], se detta disposizione debba essere interpretata nel senso che il periodo di riflessione decorre ipso iure dalla comunicazione della tratta di essere umani alle autorità dei Paesi Bassi ad opera del cittadino del paese terzo.

1b) Atteso che il Regno dei Paesi Bassi ha omesso di fissare nel diritto nazionale la durata del periodo di riflessione garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, della [direttiva 2004/81], se detta disposizione debba essere interpretata nel senso che il periodo di riflessione termina ipso iure dopo la denuncia della tratta di esseri umani o dopo che il cittadino di un paese terzo di cui trattasi dichiari di rinunciare alla denuncia.

2) Se per "misure di allontanamento", ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della [direttiva 2004/81], si debbano intendere anche misure di allontanamento di un cittadino di un paese terzo dal territorio dello Stato membro verso il territorio di un altro Stato membro.

3a) Se l'articolo 6, paragrafo 2, della [direttiva 2004/81] osti all'adozione di una decisione di trasferimento nel corso del periodo di riflessione, garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva.

3b) Se l'articolo 6, paragrafo 2, della [direttiva 2004/81] osti all'esecuzione o alla predisposizione dell'esecuzione di una decisione di trasferimento già adottata, nel corso del periodo di riflessione garantito al paragrafo 1 di detto articolo».

27. Hanno presentato osservazioni scritte i governi ceco, tedesco e dei Paesi Bassi nonché la Commissione europea.

28. Le parti sono inoltre state invitate a rispondere ai quesiti per risposta scritta posti dalla Corte e, in particolare, ad esprimersi sui limiti e sul modo in cui occorre tenere conto, al fine di rispondere alle questioni pregiudiziali, sia delle disposizioni relative alla prevenzione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime della stessa, di cui alla direttiva 2011/36, sia delle norme relative ai diritti delle vittime di reato, enunciate nella direttiva 2012/29.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

29. Prima di procedere all'esame di tali questioni, desidero formulare due osservazioni.

30. La prima riguarda l'ordine in cui propongo di trattare dette questioni.

31. Infatti, inizierò la mia analisi esaminando la questione di principio sollevata dalla seconda questione pregiudiziale, vale a dire l'interpretazione della nozione di «misura di allontanamento», impiegata dal legislatore dell'Unione europea all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81. Il giudice del rinvio si interroga, infatti, sulla questione se tale nozione comprenda una misura con la quale uno Stato membro trasferisce un cittadino di un paese terzo verso un altro Stato membro, a norma del regolamento n. 604/2013.

32. Per coerenza, proseguirò poi con l'esame della terza questione pregiudiziale, ossia in che misura uno Stato membro possa avviare, durante il periodo di riflessione previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81, una procedura di trasferimento nei confronti di un cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani. In particolare, il giudice del rinvio si chiede se, da un lato, una decisione di trasferimento possa essere adottata [sub a)] e, dall'altro, se tale decisione di trasferimento, adottata prima dell'inizio del periodo di riflessione, possa essere eseguita o possa esserne predisposta l'esecuzione [sub b)].

33. Infine, concluderò la mia analisi esaminando la prima questione pregiudiziale, relativa al calcolo dei termini applicabili al periodo di riflessione. In mancanza di una misura di trasposizione nazionale, il giudice del rinvio chiede infatti alla Corte di determinare il dies a quo e il dies ad quem applicabili a detto periodo.

34. La seconda osservazione riguarda le norme alla luce delle quali esaminerò la seconda e la terza questione pregiudiziale, relative alla portata del divieto di eseguire qualsiasi misura di allontanamento durante il periodo di riflessione.

35. Infatti, nelle loro osservazioni, i governi tedesco e dei Paesi Bassi hanno proposto di rispondere a tali questioni analizzando il dettato, l'economia e lo scopo del regolamento n. 604/2013. Siffatto approccio riflette una forte propensione delle suddette parti e della Commissione a dare priorità all'efficacia delle procedure di trasferimento previste da detto regolamento. Tuttavia, nonostante l'interesse di tale approccio, ritengo che la portata del divieto di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 debba essere esaminata anzitutto alla luce del tenore letterale di questa disposizione, della sua economia e della sua finalità, nel contesto del meccanismo di lotta contro la tratta di esseri umani in cui si colloca la direttiva in parola.

36. Infatti, la direttiva 2004/81 e il regolamento n. 604/2013, pur contribuendo entrambi alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono tuttavia soggetti a regimi propri e distinti e perseguono finalità diverse.

37. La direttiva 2004/81 è uno strumento di lotta contro la tratta di esseri umani, applicabile a prescindere dallo status della vittima. Tale direttiva riguarda le condizioni di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale nel territorio degli Stati membri e prevede, in particolare, il rilascio di un titolo di soggiorno a coloro tra essi che, alla scadenza di un periodo di riflessione, decidano di cooperare ai fini delle indagini penali e/o del procedimento giudiziario. Detta direttiva deve quindi contribuire all'efficacia della lotta contro le reti della tratta di esseri umani o dell'immigrazione illegale, proteggendo al contempo le vittime di tali reati.

38. Il regolamento n. 604/2013 si colloca, invece, nell'ambito della gestione dei flussi migratori. Esso rientra nel regime comune europeo in materia di asilo e si basa su una procedura di esame di natura puramente amministrativa, il cui scopo è individuare, conformemente ai criteri previsti da tale regolamento, lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale verso cui il richiedente sarà eventualmente trasferito e nel quale gli sarà concesso, se del caso, un titolo di soggiorno in qualità di beneficiario di protezione internazionale.

39. Una situazione come quella controversa solleva la questione dell'articolazione di queste due procedure. Infatti, la loro attuazione contemporanea implica di per sé un paradosso: mentre la direttiva 2004/81 mira a concedere al cittadino di un paese terzo interessato dalla stessa un titolo di soggiorno a tempo determinato nel territorio dello Stato membro in cui è stato identificato come vittima della tratta di esseri umani e in cui egli ha sporto denuncia, il regolamento n. 604/2013 prevede invece il trasferimento, in tempi brevi, di tale persona verso un altro Stato membro se lo Stato membro in cui si trova non è competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale.

40. L'articolazione di tali procedure impone di elaborare un approccio equilibrato che tenga conto, certo, dell'efficacia delle cosiddette procedure «Dublino», ma soprattutto, a mio avviso, della vulnerabilità dell'interessato, in ragione sia del suo status di vittima interessata dalla direttiva 2004/81, sia del suo status di richiedente protezione internazionale.

B. Portata del divieto di eseguire qualsiasi misura di allontanamento durante il periodo di riflessione previsto all'articolo 6 della direttiva 2004/81

1. Sulla seconda questione pregiudiziale, relativa all'interpretazione della nozione di «misura di allontanamento» impiegata all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81

41. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se la nozione di «misura di allontanamento», di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81, comprenda la misura con cui uno Stato membro trasferisce il cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, verso un altro Stato membro, a norma dell'articolo 26 del regolamento n. 604/2013.

42. In altri termini, detto giudice intende stabilire se tale nozione comprenda tutte le misure con le quali un cittadino di un paese terzo viene obbligato a lasciare il territorio di uno Stato membro, quale una misura di trasferimento verso un altro Stato membro, o se, al contrario, la nozione di

«allontanamento» includa solo le misure con le quali un cittadino di un paese terzo viene obbligato a lasciare il territorio dell'Unione, cosicché un trasferimento adottato a norma del regolamento n. 604/2013 sarebbe escluso da siffatta qualificazione.

43. L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 dispone che, «[d]urante il periodo di riflessione, e nell'attesa della decisione delle autorità competenti è accordato al cittadino di un paese terzo l'accesso al trattamento previsto all'articolo 7 e non può essere eseguita nessuna misura di allontanamento decisa a suo riguardo».

44. Il tenore dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva non fornisce alcuna indicazione quanto alla portata geografica della nozione di «allontanamento». Il legislatore dell'Unione non definisce tale nozione neppure nel contesto della menzionata direttiva. Esso si limita a precisare, all'articolo 2, lettera d), della medesima direttiva, che per «misura di esecuzione di una decisione di allontanamento» deve intendersi «ogni provvedimento adottato da uno Stato membro per attuare la decisione presa dalle autorità competenti nella quale è ordinato l'allontanamento di un cittadino di paese terzo».

45. L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 non contiene neppure un riferimento al diritto nazionale degli Stati membri. La nozione di «allontanamento» che figura in tale articolo deve quindi essere intesa come una nozione autonoma del diritto dell'Unione. Dal momento che tale nozione è già definita all'articolo 3, punto 5, della direttiva 2008/115/CE [12], che rientra, al pari della direttiva 2004/81, nella politica di immigrazione dell'Unione, propongo alla Corte di farvi riferimento.

46. Nella direttiva 2008/115, la nozione di «allontanamento» è definita all'articolo 3, punto 5, come «l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire *il trasporto fisico fuori dallo Stato membro*». La decisione di rimpatrio, dal canto suo, è definita all'articolo 3, punto 3, di tale direttiva nel senso che riguarda il processo di «ritorno» di un cittadino di un paese terzo nel proprio paese di origine, o in un paese di transito o in un altro paese terzo. Alla luce di tali definizioni, una decisione di allontanamento e una decisione di rimpatrio, quand'anche siano adottate nell'ambito di un'unica procedura o di un unico atto, hanno una portata diversa. L'allontanamento è il provvedimento in forza del quale il cittadino di un paese terzo deve lasciare il territorio dello Stato membro in cui si trova, mentre, nel contesto della direttiva 2008/115, il rimpatrio è l'operazione con cui detto cittadino deve recarsi in un paese terzo, in un paese di transito o tornare nel proprio paese di origine, vale a dire fuori dal territorio dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della menzionata direttiva, gli Stati membri possono quindi ordinare l'allontanamento dell'interessato con un atto amministrativo o giudiziario, distinto dalla decisione di rimpatrio, prima o dopo l'adozione di quest'ultima; ciascuno di tali atti deve soddisfare i requisiti di forma previsti all'articolo 12 di detta direttiva e può essere oggetto di un ricorso giurisdizionale [13].

47. Nella sentenza del 30 settembre 2020, CPAS de Seraing [14], la Corte ha quindi distinto la misura di allontanamento dalla decisione di rimpatrio nei termini seguenti: «dall'articolo 3, punti da 3 a 5, della direttiva 2008/115 risulta che, per definizione, una decisione di rimpatrio impone o attesta un obbligo, per il cittadino di un paese terzo cui è diretta, di ritornare in un paese terzo, *mentre* la nozione di "allontanamento" designa il trasporto fisico di tale cittadino di un paese terzo fuori

[12] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98).

[13] Articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.

[14] C-402/19, EU:C:2020:759.

dallo Stato membro interessato» [15]. Secondo la Corte, la decisione che ordina l'allontanamento «ha, di per sé, come effetto di ostare a che sia consentito al cittadino interessato di un paese terzo di trattenersi temporaneamente *nel territorio di tale Stato membro*» [16].

48. Da tali elementi testuali e giurisprudenziali risulta che una misura è qualificata come «misura di allontanamento» se ha come effetto di obbligare il cittadino di un paese terzo a lasciare il territorio dello Stato membro in cui si trova. Poiché una decisione di trasferimento adottata a norma del regolamento n. 604/2013 attesta un obbligo, per il cittadino di un paese terzo interessato, di recarsi nello Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale (Stato membro richiesto), l'esecuzione di tale decisione implica, di per sé, l'allontanamento di detto cittadino dal territorio dello Stato membro in cui ha presentato la sua domanda di protezione internazionale (Stato membro richiedente).

49. Alla luce di tali considerazioni, propongo pertanto alla Corte di dichiarare che la nozione di «misura di allontanamento», di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81, deve essere interpretata nel senso che comprende le misure con le quali un cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, viene obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro in cui si trova, in conseguenza dell'esecuzione di una decisione di trasferimento adottata a norma del regolamento n. 604/2013.

2. Sulla terza questione pregiudiziale, relativa alle modalità di attuazione di una procedura di trasferimento durante il periodo di riflessione

50. Con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 debba essere interpretato nel senso che osta a che, nel corso del periodo di riflessione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, da un lato, possa essere adottata una decisione di trasferimento [sub a)] e, dall'altro, possa essere eseguita una decisione di trasferimento adottata prima dell'inizio del periodo di riflessione o possa essere predisposta tale esecuzione [sub b)].

51. Ricordo che, conformemente al tenore dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81, il legislatore dell'Unione vieta allo Stato membro di «eseguire» una misura di allontanamento nei confronti del cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di essere umani, durante il periodo di riflessione che gli accorda ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo.

52. Tenuto conto della formulazione dell'articolo 6 di detta direttiva, nel prosieguo del mio ragionamento distinguerò due situazioni.

53. La prima situazione è quella espressamente vietata dal legislatore dell'Unione, vale a dire *l'esecuzione* di una misura di allontanamento.

54. La seconda situazione è quella nella quale, in assenza di indicazione contraria nel testo dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81, lo Stato membro potrebbe adottare, durante tale periodo di riflessione, una decisione di trasferimento nei confronti della vittima della tratta di esseri umani, o le misure preparatorie dell'esecuzione di tale trasferimento, senza tuttavia che si proceda al trasferimento propriamente detto del cittadino di un paese terzo interessato.

15 Punto 44 di tale sentenza; il corsivo è mio.

16 Punto 45 di detta sentenza; il corsivo è mio.

a) Divieto di eseguire una decisione di trasferimento durante il periodo di riflessione

55. Alla luce delle precedenti considerazioni, il divieto di procedere all'esecuzione di una misura di allontanamento comporta, a mio avviso, il divieto di procedere all'esecuzione di una decisione di trasferimento nei confronti della vittima della tratta di esseri umani durante il periodo di riflessione che gli è stato accordato.

56. Come mi accingo ad esporre, tale interpretazione si impone alla luce dell'effetto utile della procedura di rilascio del titolo di soggiorno previsto dalla direttiva 2004/81, ma anche degli obiettivi che il legislatore dell'Unione intende perseguire.

57. Conformemente al suo articolo 1, tale direttiva ha lo scopo di definire le condizioni per la concessione di titoli di soggiorno di limitata durata ai cittadini di paesi terzi, i quali cooperino alla lotta contro la tratta di esseri umani partecipando alle indagini penali o al procedimento giudiziario [17].

58. In tale contesto, è essenziale tenere presente che le disposizioni di detta direttiva si rivolgono, conformemente al suo articolo 3, paragrafo 1, «ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati vittime di reati collegati alla tratta degli esseri umani».

59. La qualità di «vittima» è definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2012/29 nel senso che si riferisce a «una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato». La qualità di vittima di un reato è indipendente dalla legittimità del soggiorno o dalla qualità di residente dell'interessato nel territorio dello Stato membro interessato [18].

60. Inoltre, il legislatore dell'Unione definisce il reato di tratta di esseri umani all'articolo 2 della direttiva 2011/36 [19], al quale fa riferimento l'articolo 2, lettera c), della direttiva 2004/81 [20].

61. Dall'ambito di applicazione di tale direttiva, quale indicato all'articolo 3, paragrafo 1, della stessa, letto alla luce delle direttive 2011/36 e 2012/29, risulta che la procedura di rilascio del titolo di soggiorno temporaneo, nella quale si colloca il periodo di riflessione, deve essere avviata solo se le autorità nazionali competenti ritengono che il cittadino di un paese terzo possa essere qualificato come «vittima della tratta di esseri umani».

[17] V. considerando 8 e 9 della direttiva 2004/81 e considerando 17 della direttiva 2011/36.

[18] Contrariamente all'opinione espressa dal governo dei Paesi Bassi nelle sue osservazioni, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 è rivolto anche ai cittadini di paesi terzi, vittime della tratta di esseri umani, che soggiornano legalmente nel territorio dello Stato membro interessato, quali i richiedenti protezione internazionale. V. articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, il cui tenore dimostra che l'ambito di applicazione di quest'ultima si estende ai cittadini di paesi terzi che sono entrati o soggiornano legalmente nel territorio dello Stato membro interessato. V. altresì articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2012/29, secondo il quale «[i] diritti previsti [da tale] direttiva si applicano alle vittime in maniera non discriminatoria, anche in relazione al loro status in materia di soggiorno»; considerando 9 di detta direttiva, a termini del quale «le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni di sorta fondate su motivi quali (...) [lo] status in materia di soggiorno»; considerando 10 della medesima direttiva, ai sensi del quale «[g]li Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie affinché i diritti previsti dalla [direttiva 2012/29] non siano subordinati allo status delle vittime in materia di soggiorno nel loro territorio o alla loro cittadinanza o nazionalità», e considerando 18 della direttiva 2011/36.

[19] Si tratta dei seguenti atti intenzionali: 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. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

[20] Il legislatore dell'Unione fa riferimento agli articoli da 1 a 3 della decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani (GU 2002, L 203, pag. 1), che è stata sostituita dalla direttiva 2011/36.

62. Le varie fasi della procedura di rilascio del titolo di soggiorno temporaneo sono concepite tenendo conto dello status particolare di vittima di cui dispone il cittadino di un paese terzo, ma anche della gravità del reato di cui trattasi. Ciascuna di tali fasi implica che la vittima sia mantenuta nel territorio dello Stato membro interessato durante il periodo di riflessione che le è accordato e che sia pertanto sospesa l'esecuzione di qualsiasi misura di trasferimento adottata nei suoi confronti.

1) Obbligo di informazione incombente allo Stato membro

63. Le varie fasi della procedura di rilascio del titolo di soggiorno temporaneo sono definite nel capo II della direttiva 2004/81.

64. Tale procedura inizia con l'informazione preventiva della vittima potenziale della tratta di esseri umani, conformemente all'articolo 5 di detta direttiva [21].

65. Ai sensi di tale articolo, siffatto obbligo di informazione incombe alle autorità nazionali competenti dal momento in cui «*ritengono* che un cittadino di un paese terzo *possa* rientrare nel campo di applicazione della [menzionata] direttiva». In altri termini, l'obbligo di informazione in parola grava sulle suddette autorità dal momento in cui hanno fondati motivi di ritenere che tale cittadino sia o sia stato vittima della tratta di esseri umani, e quindi prima di qualsiasi qualificazione penale [22].

66. Conformemente a detto articolo, tali autorità devono informare l'interessato delle «possibilità offerte a norma della [menzionata direttiva]». In altre parole, quest'ultimo deve essere informato della possibilità di beneficiare non solo di un periodo di riflessione e di recupero, ma altresì delle misure di assistenza e di sostegno previste all'articolo 7 della direttiva 2004/81 nonché, a determinate condizioni, di un titolo di soggiorno temporaneo nel territorio dello Stato membro, in cambio della sua cooperazione, conformemente all'articolo 8 di tale direttiva [23]. Come risulta dal considerando 9 di detta direttiva, il titolo di soggiorno deve infatti avere «carattere d'incitamento sufficiente perché [le vittime della tratta di esseri umani] cooperino con le autorità competenti».

67. Siffatto obbligo d'informazione sarebbe ridotto a un «guscio vuoto» qualora, in definitiva, lo Stato membro interessato trasferisse la vittima durante il periodo di riflessione che le è stato accordato, pur essendosi impegnato a concederle non solo detto periodo, ma anche le misure di assistenza e di sostegno previste all'articolo 7 della direttiva 2004/81 e, a determinate condizioni, un titolo di soggiorno temporaneo se tale vittima accetta di sporgere denuncia o di testimoniare contro gli autori del reato. Una simile pratica non sarebbe compatibile con i requisiti posti dal legislatore dell'Unione all'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2012/29, secondo cui le autorità nazionali competenti devono dare prova di rispetto, sensibilità e professionalità nei confronti delle vittime di reato [24].

[21] V. anche articolo 11, paragrafo 6, della direttiva 2011/36.

[22] V., a tale proposito, sentenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) del 15 giugno 2012 (n. 339209), in cui detto giudice sottolinea l'obbligo incombente alle autorità di polizia e di gendarmeria di informare le presunte vittime e trae le conseguenze dalla mancata informazione.

[23] V. anche considerando 11 della direttiva 2004/81.

[24] V., ad esempio, articolo R-316-1 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (codice francese disciplinante l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo), ai sensi del quale «[t]ali informazioni sono fornite in una lingua comprensibile per lo straniero e in condizioni di riservatezza che consentano di rassicurarlo e di garantirne la protezione» (JORF del 15 settembre 2007, testo n. 17).

2) Periodo di riflessione

68. Il periodo di riflessione è accordato alle condizioni indicate all'articolo 6 della direttiva 2004/81. Se pure il legislatore dell'Unione non definisce né la durata né la decorrenza di tale periodo, lasciando così a ciascuno Stato membro il compito di stabilire queste modalità, detto legislatore è invece molto più esplicito quanto alla finalità del periodo di riflessione. Infatti, esso indica espressamente al paragrafo 1 dell'articolo summenzionato che il periodo in parola deve consentire alla vittima di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori del reato, affinché possa decidere consapevolmente e tenendo conto dei rischi che corre se cooperare o meno con le autorità di polizia e con le autorità inquirenti e giudiziarie [25]. Istituendo il periodo di riflessione, il legislatore dell'Unione tiene quindi conto della particolare vulnerabilità della vittima e della natura molto specifica del reato, dato che tale vittima, al di là degli elementi costitutivi del reato, è «spesso [ridotta] a un asservimento che oltrepassa l'ambito fisico e si estende al controllo psicologico» [26].

69. È quindi nella logica del sistema così istituito che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 richiede che lo Stato membro interessato, da un lato, soddisfi le esigenze essenziali e particolari della vittima accordandole il trattamento previsto all'articolo 7 di tale direttiva durante il periodo di riflessione e, dall'altro, rinunci all'esecuzione di qualsiasi misura di allontanamento durante detto periodo, dato che l'interessato è temporaneamente autorizzato a rimanere nel territorio «nell'attesa della decisione delle autorità competenti» [27]. Le due condizioni in parola sono connesse in quanto le misure di assistenza e sostegno non possono essere concesse ai cittadini di paesi terzi che abbiano lasciato il territorio nazionale [28]. Oltre all'assistenza linguistica e giuridica, lo Stato membro interessato deve garantire la dignità e la sicurezza della vittima, assicurando che siano soddisfatte le sue esigenze particolari, segnatamente un'assistenza psicologica o psicoterapeutica e l'accesso a cure mediche urgenti [29].

70. Vietando l'esecuzione di qualsiasi misura di allontanamento durante il periodo di riflessione e richiedendo che la vittima sia temporaneamente mantenuta nel territorio nazionale, il legislatore dell'Unione mira, da un lato, a consolidare un approccio che consenta di tutelare i diritti di tale vittima della tratta di esseri umani, che è un obiettivo sancito da molti testi internazionali [30], e,

[25] V. anche considerando 11 e 12 della direttiva 2004/81 nonché considerando 18 della direttiva 2011/36.

[26] V. intervento di Bruno Lasserre dinanzi al «Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee» (Comitato franco-anglo-irlandese per la cooperazione giudiziaria), del 21 luglio 2019, intitolato «Le traitement contentieux de la vulnérabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine», disponibile al seguente indirizzo Internet: https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-traitement-contentieux-de-la-vulnerabilite-dans-les-affaires-d-esclavage-et-de-traite-humaine-discours-de-bruno-lasserre-vice-president-du. V. altresì la definizione giurisprudenziale del reato di tratta di esseri umani nella sentenza della Corte EDU del 7 ottobre 2021, Zoletic e a. c. Azerbaigian, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155.

[27] L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2004/81 dispone che «[i]l periodo di riflessione non conferisce un diritto di soggiorno in base [a tale] direttiva».

[28] V. considerando 18 della direttiva 2011/36.

[29] Preciso che dal considerando 18 della direttiva 2011/36 risulta che una persona deve beneficiare di tali misure non appena vi sia ragionevole motivo di ritenere che essa possa essere stata oggetto di tratta e indipendentemente dalla sua volontà di testimoniare o meno. V., a tale proposito, articolo 13, paragrafo 1, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1º febbraio 2008 (STCE n. 197, in prosieguo: la «Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani»). Detta persona ne perde il beneficio una volta completato il processo di identificazione o scaduto il periodo di riflessione, se essa non è ritenuta ammissibile al titolo di soggiorno o non ha residenza legale in detto Stato membro o se ha lasciato il territorio dello Stato.

[30] Si possono citare, tra altri, il protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, concluso a New York il 15 novembre 2000 (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 2237, pag. 319), e la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

dall'altro, ad assicurare l'efficacia delle azioni penali, potendo le autorità di polizia prendere in considerazione la partecipazione della vittima, ove essa vi acconsenta, alle indagini e ai procedimenti giudiziari, se del caso [31].

71. Infine, è alla scadenza di tale periodo di riflessione, o ancora prima se le autorità competenti ritengono che il cittadino di un paese terzo abbia già manifestato una chiara volontà di cooperare, che lo Stato membro interessato può, conformemente alle condizioni di cui all'articolo 8 della direttiva 2004/81, rilasciare alla vittima un titolo di soggiorno valido almeno sei mesi ai fini della sua cooperazione alle indagini penali o al procedimento giudiziario.

72. Ne consegue che effettuare il trasferimento di tale vittima durante il periodo di riflessione non garantisce, a mio avviso, l'effettività dei diritti conferiti dalla direttiva 2004/81 a detta vittima della tratta di esseri umani, per quanto riguarda sia il suo recupero e la sua protezione, sia la sua cooperazione alle indagini o al procedimento giudiziario.

73. In primo luogo, il periodo di riflessione deve consentire alla vittima di ristabilirsi e alla autorità nazionali competenti di valutare il suo grado di vulnerabilità non solo per adattare il trattamento previsto all'articolo 7 di tale direttiva, ma altresì per effettuare una valutazione dei rischi prima dell'esecuzione di qualsiasi misura di allontanamento [32]. In tale contesto, la Commissione chiede agli Stati membri di prestare particolare attenzione alla situazione specifica delle vittime della tratta di esseri umani che non sono cittadini dell'Unione in occasione del loro trasferimento verso il paese di primo ingresso, in quanto esse divengono accessibili ai trafficanti e rischiano di essere nuovamente vittime di tale tratta [33]. Analogamente, il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) del Consiglio d'Europa ritiene che siffatta valutazione si imponga al fine di evitare che la vittima sia rinviata nello Stato in cui ha presentato la domanda di protezione internazionale per la prima volta, ma in cui potrebbe essere di nuovo sottoposta alla tratta. Qualsiasi decisione di trasferimento dovrebbe quindi essere valutata alla luce del rischio di vittimizzazione secondaria nello Stato membro richiesto ai fini della presa in carico [34].

74. Orbene, ritengo che l'esecuzione di una decisione di trasferimento durante il periodo di riflessione comprometterebbe tale dinamica, anzitutto perché comporterebbe l'allontanamento della vittima dalle persone e dai servizi di assistenza specialistica presso i quali ha potuto trovare sostegno [35], poi perché comporterebbe la sospensione o perfino l'interruzione del trattamento che le è stato accordato in forza dell'articolo 7 della direttiva 2004/81 e, infine, perché potrebbe richiedere il trattenimento dell'interessato [36].

31 V., in tal senso, Plouffe-Malette, K., *Protection des victimes de traite des êtres humains: approches internationales et européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

32 V., a tale proposito, Nota di orientamento sul diritto delle vittime della tratta e delle persone a rischio di tratta a ricevere protezione internazionale, del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), del giugno 2020, disponibile al seguente indirizzo Internet: https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45.

33 V., a tale proposito, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025, del 14 aprile 2021 [COM(2021) 171 final, pag. 18].

34 Ai sensi del considerando 62 della direttiva 2021/29, «[p]er prestare alle vittime di reato assistenza, sostegno e protezione adeguate è opportuno che i servizi pubblici operino in maniera coordinata e intervengano a tutti i livelli amministrativi: a livello dell'Unione e a livello nazionale, regionale e locale».

35 V., per quanto riguarda il ruolo importante dei servizi di assistenza specialistica per le vittime di reati gravi in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non risiedono, il considerando 38 della direttiva 2012/29.

36 V. articolo 28 del regolamento n. 604/2013.

75. È vero che, ai sensi degli articoli 31 e 32 del regolamento n. 604/2013, lo Stato membro che provvede al trasferimento di un richiedente protezione internazionale deve trasmettere allo Stato membro competente le informazioni e i dati che ritiene necessari per tutelare i diritti di detto richiedente e può inoltre comunicare qualsiasi misura immediata da adottare per far sì che siano soddisfatte le esigenze particolari di tale persona, comprese le cure mediche immediate. È altresì vero che, in tal caso, il richiedente protezione internazionale può beneficiare delle disposizioni particolari previste dalla direttiva 2012/29 in favore delle vittime che risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato commesso il reato. Il considerando 51 di tale direttiva precisa, infatti, che lo Stato membro di residenza della vittima dovrebbe fornire l'assistenza, il sostegno e la protezione necessari alle esigenze di recupero della vittima [37]. Il legislatore dell'Unione esige, inoltre, da tale Stato membro che esso informi detta vittima su quali sono le misure, le procedure o i meccanismi speciali «a cui può ricorrere» per tutelare i propri interessi nello Stato membro in cui ha luogo il primo contatto con l'autorità competente, fermo restando che l'entità e il livello di dettaglio delle informazioni possono variare in base alle specifiche esigenze e al tipo o della natura del reato [38]. Qualora la vittima non sia in grado di sporgere denuncia nello Stato membro in cui è stato commesso il reato, essa deve poterlo fare presso le autorità competenti del suo Stato di residenza, le quali sono inoltre tenute ad adottare le misure appropriate per quanto concerne lo svolgimento del procedimento e, segnatamente, in occasione della deposizione o dell'audizione di tale vittima [39].

76. Orbene, nonostante l'evidente interesse di tali disposizioni, non sono convinto che esse siano sufficienti per rispondere in maniera continua e mirata alle esigenze specifiche delle vittime della tratta di esseri umani [40]. In particolare, il trasferimento verso un nuovo Stato membro implica la collocazione della vittima in una nuova struttura di accoglienza che non dispone necessariamente o immediatamente di risorse adeguate per rispondere alle sue esigenze specifiche. Esso implica inoltre che detta vittima inizi nuove procedure presso nuove autorità. Orbene, non vi è dubbio che tale situazione e, in particolare, la ripetizione delle testimonianze rischiano di accentuare la sua vulnerabilità.

77. In secondo luogo, il periodo di riflessione deve consentire alle autorità nazionali competenti di instaurare un rapporto di fiducia con la vittima in modo che essa, grazie alla prospettiva di un titolo di soggiorno temporaneo, cooperi alle indagini penali e/o al procedimento giudiziario. Tuttavia, dubito che tale obiettivo sia realizzabile se, parallelamente alla procedura di rilascio del titolo di soggiorno, il cittadino di un paese terzo interessato viene informato dell'imminente esecuzione di una decisione di trasferimento adottata nei suoi confronti.

78. In terzo luogo, detto periodo di riflessione è essenziale per permettere alle autorità nazionali competenti di raccogliere prove attendibili riguardo all'esistenza e alla natura (ad esempio nazionale o transnazionale) del reato ai fini dell'avvio delle azioni penali. Durante tale periodo e – per riprendere i termini dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 – «nell'attesa della

[37] Il considerando 51 della direttiva 2012/29 è così redatto: «[q]ualora la vittima abbia lasciato il territorio dello Stato membro in cui è stato commesso il reato, tale Stato membro non dovrebbe più essere tenuto a fornire assistenza, sostegno e protezione, eccetto per quanto è direttamente connesso al procedimento penale che ha avviato in relazione al reato interessato, come le misure speciali di protezione durante il procedimento giudiziario. Lo Stato membro di residenza della vittima dovrebbe fornire l'assistenza, il sostegno e la protezione necessari alle esigenze di recupero della vittima».

[38] V. articolo 4, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2012/29.

[39] V. articolo 17 della direttiva 2012/29.

[40] Come sottolinea il governo dei Paesi Bassi nelle sue osservazioni, il regolamento n. 604/2013 non contiene alcun riferimento alla direttiva 2004/81. Tale regolamento menziona la situazione dei richiedenti protezione internazionale, vittime della tratta di esseri umani, solo nel contesto della valutazione dell'interesse superiore del minore, all'articolo 6, paragrafo 3, lettera c).

decisione delle autorità competenti», l'esecuzione di un trasferimento potrebbe compromettere l'efficacia delle indagini penali in misura contraria agli interessi della vittima e degli Stati membri interessati.

79. A tale proposito, il considerando 1 della direttiva 2011/36 ricorda che «[l]a tratta di esseri umani è un reato grave (...) e costituisce una seria violazione dei diritti fondamentali esplicitamente vietata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» [41]. Al considerando 2 della direttiva 2004/81, il legislatore rammenta le raccomandazioni del Consiglio europeo, in occasione della riunione di Tampere (Finlandia), ad incentrare gli sforzi sull'individuazione e lo smantellamento delle reti criminali, provvedendo al tempo stesso a garantire i diritti delle vittime.

80. Tali disposizioni trovano una particolare risonanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [42]. Infatti, essa impone agli Stati membri obblighi positivi, derivanti dall'articolo 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [43], applicabili dal momento in cui le autorità nazionali competenti vengano a conoscenza di circostanze che consentono di presumere ragionevolmente che una persona sia vittima della tratta di esseri umani. Gli Stati firmatari di tale convenzione hanno quindi l'obbligo procedurale di indagare sulle situazioni di possibile tratta, l'indagine deve essere efficace e le autorità devono adottare le misure ragionevoli di cui dispongono per raccogliere prove e acclarare le circostanze del caso.

81. In tale contesto, la testimonianza della vittima può rivestire un'importanza fondamentale, in particolare nell'ambito dell'avvio di un'indagine o di un procedimento giudiziario. Ricordo che la tratta di esseri umani non comporta necessariamente un elemento transnazionale e può esistere a livello puramente nazionale. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2011/36, gli Stati membri dispongono, in linea di principio, di una giurisdizione territoriale ai fini della repressione dei reati commessi nel loro territorio o da un loro cittadino [44]. In tal caso, il trasferimento verso un altro Stato membro del cittadino di un paese terzo interessato, ancor prima che egli si sia espresso sulla propria volontà di cooperare alle indagini penali, comporterebbe l'allontanamento della vittima dal territorio dello Stato membro competente a perseguire gli autori del reato, mentre tale vittima dovrebbe, al contrario, essere presente in detto territorio per essere associata nella misura necessaria alla tutela dei suoi interessi e alle indagini penali in corso.

82. È vero che, qualora il reato sia transnazionale, il legislatore dell'Unione mira ad agevolare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali incoraggiando una stretta cooperazione tra le autorità di contrasto degli Stati membri, in modo che il trasferimento della vittima non possa costituire un grave ostacolo al perseguimento degli autori del reato [45]. Tuttavia, a mio avviso, questi meccanismi non sono necessariamente applicabili nella fase, molto precoce, in cui si

[41] Il legislatore dell'Unione rileva inoltre, in tale considerando, che «[l]a prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani sono una priorità dell'Unione e degli Stati membri» e, al considerando 7 di detta direttiva, precisa che quest'ultima mira ad una più rigorosa prevenzione e repressione e alla protezione dei diritti delle vittime; il legislatore dell'Unione esige dagli Stati membri che essi combattano ogni forma di tratta di esseri umani con le misure più efficaci.

[42] V., segnatamente, sentenza della Corte EDU, del 25 giugno 2020, S.M. c. Croazia, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306.

[43] Firmata a Roma il 4 novembre 1950.

[44] Gli Stati membri possono tuttavia estendere tale giurisdizione alle condizioni indicate all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2011/36.

[45] V. considerando 5 della direttiva 2011/36. Mi riferisco, a tale proposito, alla cooperazione rafforzata con Europol ed Eurojust, all'istituzione di squadre investigative comuni e all'attuazione della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (GU 2009, L 328, pag. 42).

colloca il periodo di riflessione accordato alla vittima. Essi sono applicabili successivamente, quando le autorità di contrasto hanno aperto un'indagine o avviato azioni penali nei confronti degli autori del reato.

83. Il complesso di tali elementi induce a considerare che, dal momento in cui uno Stato membro ritiene che un cittadino di un paese terzo rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81, in quanto lo ha identificato come vittima della tratta di esseri umani o reputa che sussistano ragionevoli motivi per ritenere che egli sia vittima di tale reato, esso non può eseguire alcuna decisione di trasferimento nei suoi confronti durante il periodo di riflessione che gli è stato accordato a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva.

84. Come raccomanda l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo: «[d]urante tale periodo, le vittime e le potenziali vittime non devono uscire dal territorio dello Stato parte» [46].

85. Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, propongo quindi alla Corte di dichiarare che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 deve essere interpretato nel senso che osta a che, durante il periodo di riflessione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, lo Stato membro esegua una decisione di trasferimento nei confronti del cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale, a norma del regolamento n. 604/2013.

b) Sul margine di manovra di cui dispone lo Stato membro per adottare una decisione di trasferimento o misure preparatorie della sua esecuzione durante il periodo di riflessione

86. Passando ora alla possibilità per uno Stato membro di adottare una decisione di trasferimento o misure preparatorie dell'esecuzione del trasferimento durante il periodo di riflessione, il ragionamento è diverso. Infatti, il testo dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 vieta unicamente l'esecuzione di una misura di allontanamento. Tenuto conto dell'interpretazione che propongo di dare a tale nozione, sarebbe vietata solo l'esecuzione di una decisione di trasferimento e lo Stato membro disporrebbe allora di un margine di manovra per adottare una simile decisione o atti preparatori di detto trasferimento. Tuttavia, a prescindere dalla libertà di cui dispone lo Stato membro di cui trattasi, tali misure non devono compromettere l'effetto utile dell'articolo 6 della menzionata direttiva.

87. Orbene, a tal riguardo si rendono necessarie due osservazioni.

88. In primo luogo, ricordo che il periodo di riflessione deve consentire alle autorità nazionali competenti di instaurare un rapporto di fiducia con la vittima della tratta di esseri umani e di incoraggiare quest'ultima a cooperare alle indagini penali, offrendole la prospettiva di un titolo di soggiorno temporaneo nel territorio. Inoltre, durante tale periodo, lo Stato membro deve offrire alla vittima le misure di assistenza e di protezione che la sua vulnerabilità richiede. Orbene, ritengo che questi obiettivi potrebbero essere compromessi qualora, al contempo, la vittima fosse informata dell'adozione di misure preparatorie dell'esecuzione di una decisione di trasferimento, in particolare ove dette misure consistessero nel trattenimento ai fini del suo trasferimento.

[46] Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, commentario ai «Principi e orientamenti concernenti i diritti dell'uomo e la tratta di esseri umani: raccomandazioni», punto 8.6, pag. 153, disponibile al seguente indirizzo Internet: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf.

89. In secondo luogo, a prescindere dall'adozione di una decisione di trasferimento o di qualsiasi altra misura preparatoria della sua esecuzione, ritengo che le autorità nazionali competenti si trovino necessariamente di fronte a delle scelte di compromesso, tenuto conto dei termini rigorosi entro i quali devono agire a norma del regolamento n. 604/2013. Ricordo che gli Stati membri dispongono di un margine di manovra molto ridotto per quanto riguarda i termini entro i quali possono adottare tali misure, pena il trasferimento della competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale allo Stato membro richiedente. Infatti, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, di tale regolamento, lo Stato membro richiedente dispone di un periodo massimo di *tre mesi dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale* per trasmettere la propria richiesta di presa in carico. In caso di accoglimento di tale richiesta, esso dispone poi di un termine di *sei mesi per provvedere al trasferimento del richiedente*, conformemente all'articolo 29, paragrafo 1, di detto regolamento. In una situazione come quella di cui trattasi, detto termine non può essere prorogato [47]. I termini in questione sono imperativi.

90. La fattibilità e, eventualmente, le modalità dell'articolazione tra la procedura di rilascio del titolo di soggiorno temporaneo e la procedura di trasferimento dipendono quindi da diverse variabili e, in particolare, dai termini applicabili a ciascuna di tali procedure (ricordo che la durata del periodo di riflessione è stabilita conformemente al diritto nazionale), nonché dalle intenzioni e dai comportamenti adottati dalla vittima durante o al termine del periodo di riflessione.

91. Così, nell'ipotesi di cui all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2004/81, in cui il cittadino di un paese terzo interessato ristabilisca, durante il periodo di riflessione, attivamente, volontariamente e di propria iniziativa un legame con gli autori del reato, l'autorità amministrativa può adottare una decisione di trasferimento nei suoi confronti contemporaneamente o immediatamente dopo che le autorità di polizia e le autorità di contrasto hanno posto fine al periodo di riflessione, conformemente a tale articolo.

92. Per contro, nell'ipotesi inversa, in cui la vittima manifesti ben presto l'intenzione di cooperare alle indagini penali, la fattibilità di tale trasferimento dipenderà dalla concessione in suo favore di un titolo di soggiorno temporaneo. Nel caso in cui alla vittima fosse concesso tale titolo, il trasferimento non potrebbe essere eseguito nei termini fissati dal regolamento n. 604/2013. Infatti, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2004/81, il titolo di soggiorno è valido almeno sei mesi, termine oltre il quale lo Stato membro competente è liberato dall'obbligo di prendere in carico il richiedente qualora il trasferimento non sia avvenuto [48].

93. Infine, ricordo che lo Stato membro interessato potrebbe sempre avvalersi della facoltà offertagli dalla clausola discrezionale di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013. L'applicazione di tale clausola non è soggetta ad alcuna condizione particolare e spetta, in linea di principio, a ciascuno Stato membro determinare le circostanze in cui intende far uso di tale facoltà e accettare di esaminare direttamente una domanda di protezione internazionale per la quale non è competente in forza dei criteri definiti da detto regolamento [49].

94. Va da sé che siffatta articolazione delle procedure richiede una stretta cooperazione tra le autorità nazionali responsabili della procedura di rilascio del titolo di soggiorno temporaneo e quelle responsabili delle procedure «Dublino».

[47] Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013, detto termine può essere prorogato fino a un anno se non è stato possibile effettuare il trasferimento a causa della detenzione dell'interessato, o fino a diciotto mesi qualora questi sia fuggito.

[48] V. articolo 29, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013.

[49] V. sentenza del 23 gennaio 2019, M.A. e a. (C-661/17, EU:C:2019:53, punti 59 e 60 e giurisprudenza citata).

95. Alla luce di tutte queste considerazioni, propongo alla Corte di dichiarare che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 deve essere interpretato nel senso che non osta a che, durante il periodo di riflessione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva, sia adottata una decisione di trasferimento o ne sia predisposta l'esecuzione, purché tali misure non compromettano l'effetto utile del periodo di riflessione.

C. Sulla prima questione pregiudiziale, relativa al calcolo del periodo di riflessione

96. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se, in mancanza di una misura nazionale di trasposizione, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 debba essere interpretato nel senso che il periodo di riflessione ivi previsto decorre ipso iure dal momento in cui il cittadino di un paese terzo informa le autorità nazionali competenti di essere vittima della tratta di esseri umani [sub a)] e termina ipso iure dopo che tale cittadino ha presentato una denuncia per tratta di esseri umani o, al contrario, ha informato dette autorità che vi rinuncia [sub b)].

97. Sebbene, nelle loro osservazioni, le parti sembrino dissentire sulle modalità della trasposizione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 nell'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi[50], il giudice del rinvio ritiene che tale disposizione non sia stata trasposta nel diritto nazionale e intende darne un'applicazione diretta. Di conseguenza, la richiesta di interpretazione verte sulle modalità di calcolo del periodo di riflessione e, in particolare, sul giorno in cui tale periodo inizia (dies a quo) e su quello in cui si conclude (dies ad quem).

1. Dies a quo del periodo di riflessione

98. Con la prima sottoquestione, il giudice del rinvio chiede alla Corte se il periodo di riflessione possa decorrere dal momento in cui il cittadino di un paese terzo interessato informa le autorità nazionali competenti di essere vittima della tratta di esseri umani.

99. Rilevo che la direttiva 2004/81 non stabilisce la decorrenza del periodo di riflessione, né la durata di tale periodo. Sebbene la Commissione avesse previsto, nella sua proposta, un periodo di riflessione di 30 giorni, modellato sulla durata del periodo di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani[51], il legislatore dell'Unione ha tuttavia lasciato tali misure alla discrezionalità di ciascuno Stato membro[52].

[50] Come risulta dall'esposizione del contesto normativo nazionale, il Regno dei Paesi Bassi non ha stabilito la durata e la decorrenza del periodo di riflessione nella legge in materia di stranieri, ma solo nella circolare in materia di stranieri.

[51] La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 3 maggio 2005 ed è entrata in vigore il 1º febbraio 2008. L'articolo 13, paragrafo 1, di tale Convenzione dispone quanto segue: «[c]iascuna delle Parti prevede nella sua legislazione nazionale un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni, quando sussistano ragionevoli motivi per credere che la persona in questione sia una vittima. Tale periodo dovrà avere durata sufficiente perché la persona in questione possa ristabilirsi, sfuggire dall'influenza dei trafficanti e/o prendere consapevolmente delle decisioni sulla sua collaborazione con le autorità competenti. Durante questo periodo non sarà possibile mettere in atto alcun ordine d'espulsione contro di essa. Questa norma non pregiudica le attività avviate dalle autorità competenti in tutte le fasi della procedura nazionale applicabile ed in particolare non pregiudica l'attività investigativa ed il perseguimento dei fatti criminosi. Durante questo periodo le Parti autorizzano il soggiorno della persona in questione sul loro territorio». V. anche Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, punto 177, disponibile al seguente indirizzo Internet: https://rm.coe.int/168047cd70.

[52] Dal canto suo, il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani, istituito dalla decisione 2003/209/CE della Commissione del 25 marzo 2003, che istituisce un gruppo consultivo denominato «Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani» (GU 2003, L 79, pag. 25), nel suo parere del 16 aprile 2004, raccomanda un periodo di almeno tre mesi. In Francia, l'articolo R316-1 del codice disciplinante l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo (JORF del 15 settembre 2007, testo n. 17) fissa tale periodo in 30 giorni.

100. Nel caso di specie, il giudice del rinvio chiede alla Corte se la decorrenza del periodo di riflessione possa corrispondere al momento in cui il cittadino di un paese terzo *informa* le autorità nazionali competenti di essere vittima della tratta di esseri umani [53]. Tenuto conto dei termini in cui è formulata la questione, questa ipotesi mi sembra diversa da quella in cui il cittadino di un paese terzo sporge denuncia o testimonia contro una persona che accusa di avere partecipato a tale tratta [54].

101. Orbene, se il periodo di riflessione iniziasse a decorrere nel momento in cui il cittadino di un paese terzo interessato si limita ad affermare dinanzi alle autorità nazionali competenti di essere vittima della tratta di esseri umani, senza che esse dispongano di indizi riguardo alla sussistenza o alla natura del reato, siffatta modalità sarebbe, a mio avviso, incompatibile con l'ambito di applicazione personale della direttiva 2004/81. Ricordo infatti che la procedura di rilascio del titolo di soggiorno temporaneo, nel quale si inserisce il periodo di riflessione, deve essere avviata solo se dette autorità hanno identificato tale cittadino di un paese terzo come vittima della tratta di esseri umani o se sussistono, sulla base di tutti gli elementi di informazione e di tutte le circostanze pertinenti di un caso, ragionevoli motivi di ritenere che egli sia vittima di tale reato.

102. Alla luce di questi elementi, sono quindi dell'avviso che, qualora un cittadino di un paese terzo informi le autorità nazionali competenti di essere vittima della tratta di esseri umani, il periodo di riflessione possa decorrere dal momento in cui tali autorità reputano che sussistano, sulla base di tutte le informazioni di cui dispongono, ragionevoli motivi per ritenere che detto cittadino rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81 e, di conseguenza, lo informino delle possibilità offerte a norma di tale direttiva, conformemente agli obblighi ad esse incombenti in forza dell'articolo 5 della stessa.

2. Dies ad quem del periodo di riflessione

103. Con la seconda sottoquestione, il giudice del rinvio chiede alla Corte se il periodo di riflessione previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 possa terminare ipso iure dopo che il cittadino di un paese terzo abbia presentato una denuncia per tratta di esseri umani o, al contrario, dopo che egli abbia informato le autorità competenti che rinuncia a presentarla.

104. Diversamente dalla decorrenza del periodo di riflessione, che è lasciata alla discrezionalità di ciascuno Stato membro, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2004/81, il legislatore dell'Unione prevede, all'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva, i casi nei quali uno Stato membro può, prescindendo dalla scadenza del periodo di riflessione, porre fine in qualsiasi momento a tale periodo. Si tratta, in primo luogo, della situazione nella quale venga accertato che il cittadino di un paese terzo interessato abbia «attivamente, volontariamente e di propria iniziativa» ristabilito un legame con gli autori del reato e, in secondo luogo, di quella nella quale ricorrono motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale.

105. Le situazioni nelle quali uno Stato membro può porre fine, ipso iure, al beneficio del periodo di riflessione accordato al cittadino di un paese terzo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 sono quindi limitate a situazioni di particolare gravità in cui, tenuto conto della

[53] Tenuto conto dei termini utilizzati dal giudice del rinvio, distinguo questa situazione da quella in cui il cittadino di un paese terzo denuncia tale reato sporgendo denuncia alle autorità competenti.

[54] Inoltre, tale ipotesi mi sembra diversa anche dalla situazione menzionata nella circolare in materia di stranieri. Infatti, dalle disposizioni di detta circolare risulta che la polizia o il comandante della gendarmeria offre alla presunta vittima il periodo di riflessione non appena dispone del «minimo indizio che si tratti di tratta di esseri umani» e/o non appena intervenga l'Ispettorato degli affari sociali e del lavoro.

natura dei legami tra l'interessato e gli autori del reato nonché della minaccia che può costituire per i suoi interessi, lo Stato membro può decidere di rinunciare a proseguire la procedura di rilascio di un titolo di soggiorno temporaneo.

106. Atteso che l'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva ha l'effetto di limitare il beneficio del periodo di riflessione accordato al cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, ritengo che esso debba essere oggetto di un'interpretazione restrittiva. Orbene, rilevo che nessuna delle circostanze menzionate dal giudice del rinvio può essere collegata ai casi indicati dal legislatore dell'Unione in detto articolo. Pertanto, ritengo che nessuna di tali circostanze possa consentire allo Stato membro di porre fine, ipso iure, al periodo di riflessione.

107. Alla luce di tali elementi, propongo quindi alla Corte di dichiarare che, in una situazione nella quale il periodo di riflessione previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 non sia scaduto, uno Stato membro non può porre fine, ipso iure, a tale periodo, al di fuori delle situazioni espressamente menzionate all'articolo 6, paragrafo 4, di detta direttiva.

108. Vorrei aggiungere due ulteriori osservazioni.

109. Per quanto riguarda, in primo luogo, la situazione indicata dal giudice del rinvio, in cui il cittadino di un paese terzo interessato sporge denuncia contro gli autori del reato, è vero che tale iniziativa dimostra una chiara volontà di cooperazione da parte della vittima. In siffatto contesto, si potrebbe ritenere che il periodo di riflessione abbia prodotto il suo effetto utile. Orbene, alla lettura dell'articolo 8 della direttiva 2004/81 constato che tale circostanza non è necessariamente sufficiente per il rilascio di un titolo di soggiorno. Infatti, ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, della menzionata direttiva, detto titolo di soggiorno può essere rilasciato solo se, da un lato, l'interessato ha non solo manifestato una chiara volontà di cooperazione, ma anche rotto tutti i legami con i presunti autori del reato e se, dall'altro, le autorità nazionali competenti ritengono opportuno prorogare il soggiorno dell'interessato sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario. Conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva citata, tale valutazione è effettuata «[u]na volta trascorso il periodo di riflessione, o ancora prima se le autorità competenti ritengono che il cittadino in questione, di un paese terzo, abbia già [manifestato una chiara volontà di cooperazione]».

110. Orbene, nulla consente di affermare che uno Stato membro possa, ipso iure, porre fine al periodo di riflessione se la vittima manifesta la volontà di cooperare. Non sono quindi convinto che la presentazione di una denuncia contro gli autori del reato sia sufficiente, di per sé, per porre fine a detto periodo di riflessione, che deve anche consentire alla vittima, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81, di riprendersi e di sottrarsi all'influenza degli autori del reato [55].

111. Per quanto concerne, in secondo luogo, la situazione inversa menzionata dal giudice del rinvio, in cui il cittadino di un paese terzo manifesti, prima della scadenza del periodo di riflessione, la volontà di non sporgere denuncia contro i presunti autori del reato, si potrebbe effettivamente considerare che l'interessato abbia preso una decisione riguardo alla propria cooperazione e che, pertanto, il periodo di riflessione abbia prodotto i suoi effetti. Orbene, una norma siffatta non garantirebbe, a mio avviso, la protezione delle vittime della tratta di esseri umani se non fosse accompagnata da misure di vigilanza particolare. Lo Stato membro dovrebbe infatti assicurarsi, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81, che tale

[55] V. anche considerando 11 e 12 della direttiva 2004/81 nonché considerando 18 della direttiva 2011/36.

decisione sia stata presa «consapevolmente» e sia il risultato della volontà libera e informata del cittadino di un paese terzo interessato, e non di atti intimidatori o di rappresaglie di cui egli potrebbe essere nuovamente oggetto. Ricordo infatti che il reato di tratta di esseri umani è caratterizzato, oltre che dallo sfruttamento della vittima, dal controllo economico e psicologico sulla stessa da parte dell'autore del reato, attraverso l'uso della violenza fisica e psicologica. Per garantire l'effetto utile del periodo di riflessione sarebbe quindi essenziale assicurarsi che tale periodo non sia indebitamente abbreviato, quando la vittima non abbia avuto il tempo di riprendersi né di sottrarsi all'influenza degli autori del reato [56].

V. Conclusione

112. Sulla base di tutte le suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) nel seguente modo:

1) La nozione di «misura di allontanamento» di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, deve essere interpretato nel senso che comprende le misure con le quali un cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, viene obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro in cui si trova, in conseguenza dell'esecuzione di una decisione di trasferimento adottata a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

2) L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2004/81 deve essere interpretato nel senso che osta a che, durante il periodo di riflessione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, lo Stato membro esegua una decisione di trasferimento nei confronti del cittadino di un paese terzo, vittima della tratta di esseri umani, verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale, a norma del regolamento n. 604/2013.

   Per contro, tale disposizione non osta a che detto Stato membro adotti, durante tale periodo, una decisione di trasferimento o una misura preparatoria della sua esecuzione, purché tali misure non compromettano l'effetto utile del periodo di riflessione.

3) L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 deve essere interpretato nel senso che, qualora un cittadino di un paese terzo informi le autorità nazionali competenti di essere vittima della tratta di esseri umani, il periodo di riflessione può decorrere dal momento in cui tali autorità reputano che sussistano, sulla base di tutte le informazioni di cui dispongono, ragionevoli motivi per ritenere che detto cittadino rientri nell'ambito di applicazione della menzionata direttiva e, di conseguenza, lo informino delle possibilità offerte a norma di quest'ultima, conformemente agli obblighi ad esse incombenti in forza dell'articolo 5 della stessa.

[56] V. anche considerando 11 e 12 della direttiva 2004/81 nonché considerando 18 della direttiva 2011/36.

4) In una situazione nella quale il periodo di riflessione previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/81 non sia scaduto, uno Stato membro non può porre fine, ipso iure, a tale periodo, al di fuori delle situazioni espressamente menzionate all'articolo 6, paragrafo 4, di detta direttiva.