



Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti per la tratta di esseri umani

L'Aja, 13-14 marzo 2016

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

UFFICIO RAPPORTI
CON L'UNIONE EUROPEA

N. 24

N. 57

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UE

Riunione dei Presidenti delle Commissioni Competenti per la tratta di esseri umani

L'Aja, 13-14 marzo 2016

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 24

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 57



Servizio Studi

Tel. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 24



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 57

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

Riunione dei Presidenti delle Commissioni Competenti per la tratta di esseri umani

L'Aja, 13-14 marzo 2016

Indice

PREMESSA.....	1
ORDINE DEL GIORNO DELLA RIUNIONE	3
1. L'UNIONE EUROPEA E LA LOTTA ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI	5
1.1 LA DIRETTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO... ..	6
1.2 LA STRATEGIA DELL'UE PER L'ERADICAZIONE DELLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI (2012-2016).....	10
2. LA TRATTA NELLE NORME PRIMARIE DELL'UNIONE	17
2.1 L'AGENZIA EUROPOL E L'EC3	17
2.2 IL RAPPORTO EUROPOL SULLA TRATTA DI ESSERI UMANI.....	19
2.3 ATTIVITA' DEL PARLAMENTO EUROPEO	27
3. LA TRATTA DI PERSONE: QUADRO NORMATIVO NAZIONALE (a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)	29

PREMESSA

Nell'ambito delle riunioni interparlamentari abitualmente ospitate dal Paese che detiene la presidenza semestrale dell'Unione europea, si svolgerà a L'Aja nelle giornate del 13 e 14 marzo 2016 una riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti per la tratta degli esseri umani.

Tema dell'incontro sarà la connessione fra tratta degli esseri umani e rete internet.

La riunione dovrebbe articolarsi in tre sessioni dedicate a:

- l'impatto della rete internet sui metodi utilizzati nella tratta degli esseri umani,*
- utilizzare il cyberspazio per la prevenzione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime,*
- l'utilizzo della rete internet come strumento investigativo.*

Una quarta sessione dovrebbe essere dedicata alle questioni migratorie.

Draft programme

Sunday, 13 March 2016

Afternoon	Arrival of participants and registration at the hotels
17.00	Departure from the hotels
18.30 - 18.45	Welcome by the Chair of the Standing Committee on Security and Justice of the Dutch House of Representatives, Ms Loes Ypma <i>Venue: Tramremise Den Haag (former Tramdepot, Ter Borchstraat 7, Den Haag)</i>
18.45 - 20.15	Introductory session with short documentaries on the conference theme and informal discussion, hosted by Mr Leif Coorlim , CNN Freedom Project <i>Venue: Tramremise Den Haag</i>
20.15	Walking dinner, hosted by the Mayor of The Hague, Mr Jozias van Aartsen and the Chair of the Standing Committee on Security and Justice of the Dutch House of Representatives, Ms Loes Ypma <i>Venue: Tramremise, Den Haag</i>
22.30	Return to the hotels

Monday, 14 March 2016

07:45	Departure from the hotels to the Ridderzaal (Hall of Knights)
08.30 – 10.45	Opening session: Human Trafficking in the Digital Age Welcome and introduction by the Chair of the Standing committee on Security and Justice of the Dutch Senate, Ms Anne-Wil Duthler Welcome address by the Speaker of the House of Representatives, Ms Khadija Arib Keynote Speakers Mr Ard van der Steur , Minister for Security and Justice of the Netherlands Ms Myria Vassiliadou , EU Anti-Trafficking Coordinator Ms Corinne Dettmeijer-Vermeulen , Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children Address by Ms Henriette Akofa Siliadin , victim of human trafficking and modern slavery Discussion with the keynote speakers
10.45– 11.30	Family photo and coffee break

- 11.30 - 13.00 **Plenary Panel I: How the Internet is changing patterns of Human Trafficking**
- Chair: **Ms Arda Gerkens**, Member of the Dutch Senate
- Speakers:**
Ms Anna Donovan, Research Analyst, Trafficking as A Criminal Enterprise (TRACE) project / Trilateral Research
Mr Jean Custers, Human Trafficking Expert, Rotterdam Police Force, Netherlands National Police
Ms Suzanne Hoff, International Coordinator, La Strada International
- 13.00 - 14.15 Lunch
Hall of Knights (Rolzaal)
- 14.15 - 14.50 **Plenary panel II: Migration**
- Chair: **Ms Marith Volp**, Member of the Dutch House of Representatives
- Key note speech by:**
Mr Klaas Dijkhoff, Minister for Migration of The Netherlands
- Discussion with the Minister for Migration of The Netherlands
- 14.50 - 15.30 **Speakers:**
Mr Laurent Muschel, Director of Migration and Protection, European Commission
Mr Claus Folden, Head of Centre for Operational Support, EASO
Ms Andreea Niculiu, Strategic Policy Officer, Cabinet of the Director, Frontex
Ms Violeta Moreno-Lax, Queen Mary University of London
- 15.30 - 16.00 Coffee break
- 16.00 - 17.15 **Continuation of plenary panel II: Migration**
- Discussion with the speakers
- Chair: **Ms Tineke Strik**, Member of the Dutch Senate
- 17.15 - 17.30 Closure of the conference
- Chair: **Ms Loes Ypma**, Chair of the Standing Committee on Security and Justice of the Dutch House of Representatives
- 17.30 Departure of delegations

1. L'UNIONE EUROPEA E LA LOTTA ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

La prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani sono una **priorità dell'Unione europea e dei suoi Stati membri**.

La tratta di esseri umani è considerata un reato grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, che costituisce una seria violazione dei diritti fondamentali ed esplicitamente vietata nella "**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**" (articolo 5).

La "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" è stata adottata dal Consiglio europeo di Nizza, nel dicembre 2000, e parzialmente modificata nel 2007. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, cui è allegata sotto forma di dichiarazione, la Carta è divenuta giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE - che ne devono tener conto nel proporre e adottare atti legislativi - e per tutti gli Stati membri dell'UE laddove attuino la legislazione dell'UE.

La Carta stabilisce *standard* minimi di trattamento volti ad assicurare il rispetto della dignità della persona. Il preambolo della Carta afferma che "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

In particolare l'articolo 5 stabilisce che: nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù, nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio, **è proibita la tratta degli esseri umani**.

Lo stesso **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** all'articolo 79 stabilisce che "l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani". Prevede inoltre che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino "le misure nella lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori".

L'Unione europea ha quindi istituito un quadro strategico e legale complessivo per affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani, in particolare attraverso la direttiva 2011/36/UE e la "Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012-2016".

1.1 La direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI

L'Unione europea si è da tempo impegnata a prevenire e combattere la tratta di esseri umani e a proteggere i diritti delle vittime: a tal fine ha adottato la [decisione quadro 2002/629/GAI](#) del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta di esseri umani e il "Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani" ([2005/C 311/01](#)) (tale Piano è stato aggiornato dalla Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012-2016, su cui vd. *infra*).

Per adeguarsi all'evoluzione del fenomeno della tratta di esseri umani, le disposizioni della decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI sono state modificate e ampliate dalla direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

La direttiva 2011/36/UE **stabilisce le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani e introduce disposizioni comuni, tenendo conto della prospettiva di genere, per rafforzare la prevenzione di tale reato e la protezione delle vittime.**

L'articolo 2 definisce i **reati relativi alla tratta di esseri umani**, prescrivendo che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti dolosi: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, **a fini di sfruttamento.**

Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

Il considerando 11 specifica che la presente direttiva adotta una nozione più ampia rispetto alla decisione quadro 2002/629/GAI di ciò che dovrebbe essere considerato tratta di esseri umani e include pertanto altre forme di sfruttamento, come l'accattonaggio forzato (per il quale, nel caso di minori, nessun eventuale consenso dovrebbe essere considerato valido), lo "sfruttamento di attività criminali" (intesa come lo

sfruttamento di una persona affinché commetta, fra l'altro, atti di borseggio, taccheggio, traffico di stupefacenti e altre attività analoghe che sono oggetto di sanzioni e implicano un profitto economico), la tratta di esseri umani perpetrata ai fini del prelievo di organi e altri comportamenti quali l'adozione illegale o il matrimonio forzato nella misura in cui soddisfano gli elementi costitutivi della tratta di esseri umani.

*Per aiutare le autorità nazionali a controllare l'abuso del diritto alla libera circolazione, il 26 settembre 2014 la Commissione ha pubblicato un manuale sui **matrimoni fittizi** fra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi¹.*

La direttiva stabilisce come **pena massima** per tali reati **almeno cinque anni di reclusione** e **almeno dieci anni** in caso di circostanze aggravanti, ossia nel caso in cui il reato sia stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile (compresi almeno i minori), sia stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale², abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave oppure sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

L'articolo 9 (**indagini e azione penale**) prevede che:

- l'avvio delle indagini non sia subordinato alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima;
- qualora richiesto dalla natura dell'atto, l'azione penale sia consentita per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima ha raggiunto la maggiore età;
- le autorità di contrasto e le autorità inquirenti ricevano la formazione necessaria, in particolare per migliorare l'esecuzione internazionale delle norme e la cooperazione giudiziale;
- sia messa a disposizione dei responsabili dell'indagine e dell'azione penale relative a tali reati gli strumenti investigativi usati contro la criminalità organizzata e altri reati gravi (*e quindi l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, **compresa la sorveglianza elettronica**, il controllo dei conti bancari o altre indagini finanziarie*).

Al fine di garantire un'azione penale efficace contro i gruppi della criminalità internazionale che hanno il centro della loro attività in uno Stato membro e che sono dediti alla tratta di esseri umani nei paesi terzi, la direttiva prevede che gli Stati membri stabiliscano la propria

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Aiutare le autorità nazionali a combattere gli abusi del diritto di libera circolazione: Manuale sul modo di affrontare la questione dei presunti matrimoni fittizi tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi nel quadro della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini dell'UE" ([COM\(2014\)604](#)).

² Ai sensi della [decisione quadro 2008/841/GAI](#) del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

giurisdizione sul reato di tratta, oltre che nel caso in cui il reato sia stato commesso interamente o parzialmente sul suo territorio, anche quando l'autore del reato ha la cittadinanza di uno Stato membro e il reato è stato commesso al di fuori del territorio di quello Stato membro. Gli Stati membri dell'UE possono inoltre stabilire la propria giurisdizione, e informarne la Commissione, quando il reato è stato commesso contro uno dei loro cittadini (o contro una persona che risiede abitualmente nel proprio territorio), a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel loro territorio o l'autore del reato risiede abitualmente nel loro territorio.

La direttiva prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le vittime ricevano **assistenza e sostegno** prima, durante e per un congruo periodo di tempo successivamente alla conclusione del procedimento penale, per consentire loro di esercitare i diritti derivanti dalla posizione di vittima nel procedimento penale³. Le misure di sostegno prevedono standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro e assistenza materiale, nonché le cure mediche necessarie, compresi l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni e, se necessario, i servizi di traduzione e interpretariato.

Le **vittime minorenni** beneficiano di misure complementari, intese ad assisterle nel recupero fisico e psico-sociale. Gli Stati membri devono fornire l'accesso all'istruzione e, nel caso in cui si manifesti un conflitto di interessi fra il minore e i titolari della responsabilità genitoriale, designare un tutore o un rappresentante del minore. Inoltre, nelle indagini e nei procedimenti penali le audizioni dei minori dovrebbero aver luogo senza ritardi ingiustificati, in locali appositi o adattati e da parte di operatori formati a tale scopo.

Le vittime hanno diritto alla protezione da parte della polizia e all'assistenza legale, per permettere loro l'accesso ai sistemi vigenti di **risarcimento** delle vittime di reati dolosi violenti.

La direttiva prevede che gli Stati membri dell'UE stabiliscano o rafforzino le politiche di **prevenzione** della tratta di esseri umani adottando, **anche tramite internet**, misure che scoraggino e riducano la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento, e riducano il rischio di divenire vittime della tratta, attraverso la ricerca (inclusa la ricerca su nuove forme di tratta di esseri umani), l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione. Gli Stati membri devono inoltre promuovere la formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani, compresi gli operatori di

³ Le norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato sono stabilite dalla [direttiva 2012/29/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che ha sostituito la decisione quadro 2001/220/GAI. Scopo principale della direttiva è assicurare che le vittime di reati ricevano informazioni, sostegno e protezione appropriati e possano partecipare al procedimento penale in qualsiasi paese dell'Unione il reato sia stato commesso.

polizia impegnati in prima linea sul territorio, affinché siano in grado di individuare le vittime e le potenziali vittime della tratta e di occuparsene.

Gli Stati membri sono tenuti a istituire **relatori nazionali o meccanismi equivalenti** cui sia affidato il compito di valutare le tendenze della tratta di esseri umani, misurare i risultati delle azioni anti-tratta, anche raccogliendo statistiche in stretta collaborazione con le pertinenti organizzazioni della società civile attive nel settore, e di presentare relazioni.

Per quanto riguarda il **coordinamento della strategia dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani**, gli Stati membri devono agevolare i compiti del coordinatore anti-tratta per contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione. In particolare, questi trasmettono al coordinatore le informazioni dei relatori nazionali, in base alle quali il coordinatore contribuisce alla relazione che la Commissione è tenuta a presentare ogni due anni in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta.

*Attualmente il coordinatore dell'UE per la lotta contro la tratta di esseri umani è **Myria Vassiliadou** che, nominata dalla Commissione europea, ha assunto le sue funzioni nel marzo 2011. Tra i suoi compiti c'è quello di dare risposta al bisogno di garantire una pianificazione strategica coerente e coordinata a livello europeo e con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi, per affrontare la questione sotto ogni aspetto.*

La Commissione ha inoltre sviluppato un sito dedicato al contrasto della tratta di esseri umani e che funge da sportello unico per gli operatori e il pubblico in generale.

La direttiva è entrata in vigore il 15 aprile 2011 e doveva essere recepita dalle legislazioni nazionali degli Stati membri dell'UE entro il 6 aprile 2013.

*In **Italia**, la direttiva è stata recepita con il **decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24**, "Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI".*

*Il **Dipartimento per le pari opportunità** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è considerato il "**meccanismo equivalente**" cui è affidato il compito di valutare le tendenze della tratta degli esseri umani.*

Complementare alla direttiva 2011/36/UE è la **[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.](#)**

Tale direttiva definisce le condizioni per rilasciare titoli di soggiorno di durata temporanea (collegata alla lunghezza delle relative procedure nazionali) ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani e, qualora uno Stato membro decida di ampliare il campo di applicazione della direttiva stessa, ai cittadini di paesi terzi che sono stati coinvolti in un'azione di immigrazione illegale, i quali cooperino alla lotta contro la tratta di esseri umani o contro il favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

Le autorità competenti degli Stati membri devono informare i cittadini in questione che è possibile ottenere tale titolo di soggiorno e che essi dispongono di un periodo di riflessione. Tale periodo dovrebbe metterli in grado di decidere con cognizione di causa se vogliano o meno cooperare con le autorità di polizia e con le autorità inquirenti e giudiziarie, consentendo loro di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati.

Prima del rilascio del titolo di soggiorno, ai cittadini in questione, privi delle risorse sufficienti, deve essere garantito un livello di vita in grado di permettere loro la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti. Si deve inoltre tenere conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, prevedendo, se del caso, anche un'assistenza psicologica.

La direttiva prevede inoltre che gli Stati membri valutino:

- l'opportunità della proroga del soggiorno del cittadino in questione sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario,
- l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato,
- la rottura di ogni legame con i presunti autori dei fatti.

Qualora siano soddisfatte le tre condizioni di cui sopra, fatti salvi i motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale, sarà rilasciato un titolo di soggiorno temporaneo rinnovabile valido almeno sei mesi. Esso garantisce al beneficiario del titolo l'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione, alle condizioni stabilite nella legislazione nazionale.

1.2 La Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) (COM(2012)286)

Il 19 giugno 2012 la Commissione europea ha adottato la Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016), comprendente un insieme di misure concrete e pratiche per "fare in modo che le vittime ottengano sostegno e che i trafficanti siano consegnati alla

giustizia" e che la tratta di esseri umani venga eliminata, come affermato dall'allora Commissaria per gli Affari interni Cecilia Malmström.

La comunicazione definisce la tratta di esseri umani una forma moderna di schiavitù, evidenziando come le vittime siano spesso reclutate, trasportate o alloggiate con la forza, la coercizione o la frode ai fini di sfruttamento, anche sessuale, del lavoro o dei servizi forzati, accattonaggio, attività criminali o espianto di organi.

Il concetto di "tratta" di esseri umani viene quindi distinto da quello di "traffico" di persone in quanto comporta l'uso della forza e lo sfruttamento delle vittime e perché non indica necessariamente uno spostamento fisico o transfrontaliero delle vittime.

La Commissione sottolinea che, complesso fenomeno transnazionale, la tratta "affonda le radici nella vulnerabilità di fronte alla povertà, nell'assenza di una cultura democratica, nella disuguaglianza di genere e nella violenza contro le donne, nelle situazioni di conflitto e post-conflitto, nella scarsa integrazione sociale, nella mancanza di opportunità e di chance occupazionali, nell'accesso ristretto all'istruzione, nel lavoro minorile e nella discriminazione".

A livello dell'Unione europea, una vasta gamma di **iniziative, misure e programmi di finanziamento** sono stati avviati, tanto all'interno dell'UE che nei paesi terzi, fin dai primi anni Novanta. In particolare: la comunicazione della Commissione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale (COM(96)567); la comunicazione della Commissione "Lotta contro la tratta degli esseri umani: un approccio integrato e proposte per un piano d'azione" (COM(2005) 514); il già citato Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani; il documento di lavoro della Commissione *"Evaluation and monitoring of the implementation of the EU plan"* (COM(2008)657).

La strategia ricorda inoltre:

- la direttiva 2011/36/UE, che ritiene rappresenti un grande passo avanti in quanto adotta un'impostazione globale e integrata incentrata sui diritti dell'uomo e sulle vittime e riconosce la specificità "di genere";
- vari strumenti UE in diversi settori politici, quali la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI; il programma UE per i diritti dei minori (COM(2011)60); il Piano d'azione sui minori non accompagnati (COM(2010)213); la direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di

lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; la direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali. *La legislazione dell'UE sul diritto delle vittime della tratta di esseri umani di soggiornare nell'UE, la legislazione relativa allo sfruttamento sessuale dei minori e quella relativa alle sanzioni nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare integrano la direttiva sulla tratta di esseri umani;*

- la Strategia di sicurezza interna dell'UE;
- il quadro generale per la politica migratoria esterna dell'UE, secondo "l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità", in cui si sottolinea l'importanza di cooperare con i paesi terzi di origine, di transito e di destinazione e che individua nella prevenzione e nella riduzione dell'immigrazione irregolare e nella tratta di esseri umani uno dei suoi quattro pilastri;
- numerosi strumenti per le relazioni esterne che affrontano il fenomeno della tratta degli esseri umani, quali le relazioni annuali sui progressi dei paesi candidati e potenzialmente candidati, le "tabelle di marcia" e i piani d'azione concernenti il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con i paesi terzi, i documenti di strategia nazionale, i programmi indicativi nazionali e regionali e i programmi nell'ambito della politica europea di vicinato, nonché i Piani d'azione bilaterali e il dialogo politico in corso con i paesi terzi.

Per quanto concerne le **azioni internazionali**, gli strumenti più importanti citati nella strategia sono:

- il Protocollo ONU sulla tratta delle persone (Protocollo di Palermo),
- la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta degli esseri umani.

Con una gamma tanto ampia di provvedimenti legislativi e strategici, la Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016) ha inteso fornire un quadro coerente nel quale ricondurre le iniziative esistenti e programmate, stabilire le priorità e integrare pertanto la direttiva 2011/36/UE.

La Commissione si è concentrata sulle misure concrete da attuare, illustrando in che modo intende sostenere gli Stati membri, ai quali spetta principalmente la responsabilità del contrasto alla tratta degli esseri umani.

Riferisce che le misure previste dalla strategia sono il risultato di ampie consultazioni con i governi, le organizzazioni della società civile, le

parti sociali, il mondo accademico, le organizzazioni internazionali, i relatori nazionali o meccanismi equivalenti e altri portatori d'interesse, dei lavori dei Gruppi di esperti, dei pareri espressi dalle vittime della tratta e di un esame approfondito delle azioni e delle politiche già in corso.

Dalla strategia vengono definite **cinque priorità** che l'Unione europea dovrebbe privilegiare, di concerto con altri soggetti, fra cui, oltre agli Stati membri, il Servizio europeo per l'azione esterna, le istituzioni e le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali, i paesi terzi, la società civile e il settore privato.

Le priorità sono le seguenti:

1. **individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;**
2. **intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;**
3. **potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;**
4. **migliorare il coordinamento e la cooperazione fra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;**
5. **aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani dare una risposta efficace.**

Per ognuna delle priorità la strategia espone una serie di iniziative, fra le quali si segnalano:

- sostenere l'istituzione di **unità nazionali** specificamente dedicate al contrasto della tratta di esseri umani;
- creare **squadre investigative comuni** e coinvolgere **Europol ed Eurojust** in tutti i casi di tratta transfrontaliera. Si incoraggia in tal senso anche l'istituzione di unità nazionali multidisciplinari di contrasto della tratta di esseri umani, che dovrebbero anche occuparsi dell'emergere di nuovi fenomeni, quali l'uso di Internet per reclutare le vittime.;
- **fornire alle vittime informazioni chiare sui diritti di cui godono** in virtù della legislazione dell'UE e della normativa nazionale, in particolare il diritto all'assistenza e alle prestazioni sanitarie, il diritto di ottenere un permesso di soggiorno e i diritti nel campo del lavoro;
- creare un **meccanismo dell'UE per individuare, indirizzare, proteggere e assistere meglio le vittime della tratta;**
- istituire una **Coalizione europea delle imprese contro la tratta di esseri umani** per migliorare la cooperazione tra imprese e portatori d'interesse;

- istituire una **piattaforma a livello dell'UE di organizzazioni e di prestatori di servizi della società civile** che operano nel campo dell'assistenza alle vittime e della loro protezione negli Stati membri e nei paesi terzi;
- sostenere progetti di **ricerca che studino Internet e le reti sociali in quanto strumenti di reclutamento sempre più attivi** a disposizione dei trafficanti.

La strategia cita in proposito il programma di finanziamento "Internet più sicuro", attraverso il quale la Commissione intende sostenere progetti intesi a migliorare la conoscenza del reclutamento attraverso Internet e le reti sociali, incluso il reclutamento attraverso intermediari. Rileva in proposito che Internet permette di raggiungere un vasto pubblico, offrendo numerose possibilità di contattare le vittime, offre opportunità di lavoro (molto spesso lavori attraenti all'estero, come modelli, ballerini, artisti di cabaret, ecc.) che sono accessibili tramite semplici motori di ricerca o i pop-up, i forum di discussione e la posta non sollecitata (spam), e che le reti di socializzazione sono gli strumenti di reclutamento sempre più diffusi.

Come stabilito inoltre nella direttiva 2011/36/UE, la Commissione è tenuta a riferire ogni due anni al Parlamento europeo e al Consiglio, con l'aiuto degli Stati membri, in merito ai progressi compiuti nella lotta contro la tratta di esseri umani.

Il 17 ottobre 2014 è stata pubblicata la relazione, *"Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings"* ([SWD\(2014\)318](#)), che comprende una valutazione intermedia della strategia.

La Commissione rileva che le azioni concrete della strategia dell'UE 2012-2016 sono ben avviate e che molto è stato fatto a livello di Unione per affrontare il problema alla radice. Fra le altre, cita le iniziative volte a:

- individuare le vittime. Come previsto nella strategia, riferisce che sono stati elaborati **orientamenti per individuare meglio le vittime della tratta di esseri umani rivolti in particolare ai servizi consolari e alle guardie di frontiera**;
- migliorare il coordinamento e la cooperazione fra i principali soggetti interessati. E' stata istituita una **piattaforma a livello dell'UE della società civile contro la tratta di esseri umani** e una **piattaforma elettronica** per includere un maggior numero di organizzazioni della società civile impegnate nella lotta contro la tratta;
- aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative alla tratta di esseri umani. Sono stati avviati studi sulla giurisprudenza in

materia di sfruttamento della manodopera, sono state valutate le iniziative di prevenzione e sono stati condotti studi sui minori quale gruppo ad alto rischio;

- dare informazioni sui diritti delle vittime. Sono stati elaborati orientamenti⁴, destinati a tutti gli Stati membri, sui **diritti riconosciuti dall'UE alle vittime della tratta di esseri umani**⁴;
- proteggere i minori vittime della tratta, quale categoria particolarmente esposta al pericolo di diventare vittime della tratta e di cadere nuovamente nelle mani di trafficanti. Di concerto con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), nel giugno 2014 la Commissione ha sviluppato un modello di buone prassi indirizzato alle autorità nazionali e alle altre parti interessate in tutta l'UE, intitolato "**Tutela dei minori privati delle cure genitoriali** - Un [manuale](#) per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani";
- rafforzare il coordinamento e la cooperazione con le **agenzie dell'UE** attive nella lotta alla tratta di esseri umani⁵;
- rafforzare i meccanismi di cooperazione in materia di tratta di esseri umani con i paesi terzi. E' stato attuato il Documento del 2009 mirato all'azione sul rafforzamento della **dimensione esterna** dell'UE nell'azione contro la tratta di esseri umani.

Il 17 ottobre 2014, la Commissione ha inoltre pubblicato una **comunicazione sull'applicazione della direttiva 2004/81/CE (COM(2014)635)**.

La comunicazione rileva che **la possibilità di rilasciare titoli di soggiorno temporanei** ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta in cambio della cooperazione con le autorità **è sottoutilizzata**. Dai dati disponibili citati emerge, infatti, che nel 2012 sono stati concessi nell'UE solo 1.124 primi titoli di soggiorno alle vittime che cooperavano con le autorità, contro 2.171 cittadini di paesi terzi vittime della tratta registrati dagli Stati membri nello stesso anno.

⁴ ["I diritti nell'UE delle vittime della tratta di esseri umani"](#), Commissione europea, 2013. Il documento offre una rassegna dei diritti di cui godono nell'Unione europea le vittime della tratta, sulla base della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di direttive e decisioni quadro dell'UE, nonché della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla fine di ogni capitolo sono inoltre elencati i diritti supplementari dei minori.

⁵ In particolare, l'Accademia europea di polizia (CEPOL), l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), Europol, Eurojust, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex).

La Commissione ha quindi dichiarato l'intenzione di avviare scambi bilaterali con gli Stati membri, volti a realizzare una piena e corretta attuazione della direttiva 2004/81/CE e, nell'ambito delle strutture esistenti, un ulteriore scambio di informazioni e buone pratiche.

Per quanto riguarda i richiami più recenti della Commissione europea alla lotta contro la tratta degli esseri umani, si segnalano:

- L'**Agenda europea sulla migrazione**, presentata il 13 maggio 2015⁶ con l'intento sia di fornire una risposta immediata alla situazione di crisi nel Mediterraneo, che di indicare le iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti. L'agenda ha annoverato fra le azioni intese a ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare **la lotta alla tratta e al traffico di migranti**. Per intervenire specificamente contro le reti di trafficanti e assicurare assistenza alle vittime, ha quindi sostenuto la volontà di portare a termine le iniziative previste dalla strategia contro la tratta di esseri umani e di valutare come sviluppare i lavori nel 2016.
- Il **Programma di lavoro per il 2016** (COM(2015) 610)⁷, in cui la Commissione ha ribadito che sono stati intensificati gli sforzi per lottare contro il traffico di migranti e smantellare i gruppi responsabili della tratta di esseri umani.

6 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Agenda europea sulla migrazione" (COM(2015) 240). Per approfondimenti, si rimanda al Dossier n. 238-bis "L'Agenda europea sulla migrazione: stato di attuazione e prossime tappe", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica".

⁷ Per approfondimenti vd. il Dossier [n. 17/DE](#), "Il programma dell'Unione europea per il 2016".

2. LA TRATTA NELLE NORME PRIMARIE DELL'UNIONE

La tratta degli esseri umani è uno dei reati a dimensione transnazionale inclusi nella sfera di competenza dell'Unione europea. In particolare, ai sensi dell'articolo 83 il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla **definizione dei reati** e delle **sanzioni** in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una **dimensione transnazionale** derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni; dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, **tratta degli esseri umani** e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

2.1 L'Agenzia Europol e l'EC3

Istituito con la Convenzione del 26 luglio 1995, dal 1° gennaio 2010 l'**Ufficio europeo di polizia (Europol)**, con sede all'Aja, è stato **trasformato in un'Agenzia dell'Unione europea**, finanziata da un contributo iscritto nel bilancio generale UE ([decisione del Consiglio 2009/371/GAI](#)).

L'**Agenzia** ha il compito, attraverso lo **scambio e l'analisi d'informazioni e il coordinamento delle operazioni**, di migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità competenti degli Stati membri nella prevenzione e nella lotta alla **criminalità organizzata internazionale** e al **terrorismo** nonché **ad altre gravi forme di criminalità transnazionale**.

In particolare, Europol è competente per la criminalità organizzata, il terrorismo e le seguenti altre forme gravi di criminalità:

- **traffico** illecito di **stupefacenti**;
- attività illecite di **riciclaggio** di denaro;
- criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive;
- organizzazione di **immigrazione clandestina**;
- **tratta di esseri umani**;
- criminalità connessa al traffico di veicoli rubati

- omicidio volontario e lesioni personali gravi;
- traffico illecito di organi e tessuti umani;
- rapimento, sequestro e presa d'ostaggi;
- razzismo e xenofobia;
- furti organizzati;
- traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte;
- truffe e frodi;
- racket ed estorsioni;
- contraffazione e pirateria in materia di prodotti;
- falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi;
- **falsificazione di monete** e di altri mezzi di pagamento;
- **criminalità informatica**;
- corruzione;
- **traffico** illecito di **armi**, munizioni ed esplosivi;
- traffico illecito di specie animali protette;
- traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette;
- criminalità ambientale;
- traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita.

Europol interviene quando è coinvolta una struttura criminale organizzata e sono interessati due o più Stati membri.

Il bilancio previsto per l'Agenzia ammonta a circa 84,3 milioni nel 2014, 95,4 milioni nel 2015, e **100,2 milioni** nel **2016**.

Si ricorda che è all'esame delle Istituzioni una riforma del quadro giuridico di Europol ([COM\(2013\)173](#)), volta , tra l'altro, attuare la previsione del Trattato sul controllo democratico dell'Agenzia.

L'11 gennaio 2013 presso Europol è diventato operativo il **Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3)** obiettivo del Centro è sostenere gli Stati membri e le istituzioni dell'UE nelle attività di contrasto al *cybercrime*

In particolare l'EC3 focalizza l'attenzione su:

- *cybercrime* commessi da gruppi organizzati e che producono importanti profitti come il *phishing* e le frodi ai danni dei mezzi di pagamento;
- *cybercrime* che causano danni importanti alle vittime;
- *cybercrime* (inclusi i *cyberattacchi*) contro le infrastrutture critiche e i sistemi informatici nell'Unione europea.

Tra i reati di interesse dell'EC3 si segnalano il *malware*, la pirateria informatica, l'intrusione, la manipolazione, il furto d'identità e l'adescamento e lo **sfruttamento sessuale dei minori in rete**.

Quest'ultimo reato è considerato tra le attività criminali cui possono essere impiegate le vittime della tratta (*vedi infra*).

Con riferimento a tali aree di intervento l'EC3, tra l'altro :

- funziona da hub centrale per lo **scambio di informazioni**
- supporta le operazioni e le indagini condotte negli Stati membri attraverso **analisi**, **coordinamento** e *expertise*;
- esercita una funzione globale di **sensibilizzazione** mettendo in contatto le autorità di contrasto al *cybercrime* con il settore privato, gli ambienti accademici e altri partner

2.2 Il rapporto Europol sulla tratta degli esseri umani

Nel febbraio 2016 Europol ha pubblicato un rapporto sulla tratta degli esseri umani nell'UE, in cui si analizza l'evoluzione del fenomeno negli anni 2013-2014, con riferimento, tra l'altro, al **numero** delle **vittime** e dei **trafficienti** individuati, alla loro **nazionalità**, e al tipo di **sfruttamento** economico collegato alla tratta.

Le dimensioni del fenomeno

Secondo il rapporto, nel biennio considerato sono state individuati **8.037 sospetti trafficanti** e **7500** tra **vittime** e **potenziali vittime** di tratta.

Europol ha registrato un *trend* in aumento: nel **2013** sono stati comunicati all'Agenzia **3.910 casi** di **sospetti** trafficanti e **3.315 vittime**; nel 2014 i **sospetti** sono saliti a **4.127** e le vittime a **4.185**.

La maggior parte delle vittime di tratta registrate da Europol sono **cittadini UE (71 per cento)** contro il **29 per cento di cittadini extra UE**; anche i sospetti trafficanti sono per la maggior parte cittadini UE (**70 per cento**).

Le cause

Il rapporto elenca una serie di fattori sociali ed economici che inducono le vittime a cadere nella trappola della tratta. Europol distingue in particolare **fattori di spinta** e **fattori di attrazione**.

Per quanto riguarda i fattori di spinta, secondo l'analisi di Europol le vittime di tratta, quasi sempre **individui vulnerabili**, vivono **normalmente in circostanze personali avverse** e sono per questo facilmente manipolabili dai trafficanti. Tra i principali fattori di spinta sono elencati i **problemi familiari**, la **manca di opportunità di lavoro**, il **deficit di istruzione**, le **discriminazioni** fondate sul **genere**, le **disuguaglianze** nel mondo del **lavoro**, l'esposizione ad **abusi** e **violenze** e la sistematica **violazione dei diritti umani**.

I minori che cadono nella tratta sono spesso esposti a **violenze domestiche** oppure vivono sotto la soglia della povertà. In certi casi la **famiglia** gioca un **ruolo attivo** nella tratta dei minori: è il caso delle famiglie che vendono o comunque affidano i minori ad estranei o ad altri parenti che poi li sfruttano costringendoli ad essere sessualmente abusati, all'accattonaggio e ai reati contro il patrimonio, e li privano di cibo oppure usano loro violenza psicologica.

Il rapporto considera un ulteriore fattore di spinta la situazione di **instabilità in una certa area** del mondo, ad esempio a causa di **conflitti** o **guerre civili**.

Si tratta di situazioni, queste ultime, in cui appare difficile la distinzione tra le persone che alimentano i flussi della migrazione irregolare favorendo le reti dei **passatori di migranti** (*human smuggling*), e le vere e proprie vittime di tratta degli esseri umani (*human trafficking*).

Tra i **fattori di attrazione** che favoriscono il fenomeno della tratta il rapporto indica la **qualità della vita** che caratterizza alcuni Stati membri occidentali, le **migliori condizioni di lavoro**,

compreso il **salario**, e più in generale il contesto sociale, politico ed economico presente negli Stati di destinazione

Secondo Europol, la crisi economica ha, tra l'altro, determinato un **aumento** della domanda di servizi **sottopagati**; inoltre i consumatori di prodotti e servizi (compreso il mercato del sesso, il lavoro domestico e l'assistenza alle persone) a basso costo spesso sono scarsamente consapevoli del fatto che le persone che rendono tali servizi e prodotti possano essere vittime della tratta.

Un altro fattore di attrazione è costituito dalla presenza nei Paesi di destinazione di comunità di stranieri che spesso offrono **supporto logistico** alle reti criminali.

Il rapporto Europol individua infine dei **fattori**, detti di **facilitazione**, che consistono in condizioni sociali economiche e giuridiche che pur non causando direttamente il fenomeno della tratta finiscono per agevolarla.

È il caso della **tolleranza sociale** o del citato **deficit di consapevolezza**, fattori che concorrono nel determinare un ambiente permissivo nei confronti di certi reati: è quanto accade, secondo il rapporto, in quegli Stati in cui vi è un atteggiamento tollerante rispetto alle condizioni di sfruttamento dei lavoratori stranieri, favorendo in tal modo il perpetrarsi del reato di tratta.

La tratta può essere altresì facilitata dalle **differenze tra le legislazioni** degli Stati membri. I trafficanti di persone umane possono approfittare infatti delle **lacune legislative** presenti in determinati ordinamenti, oppure dei **canali legali** di ingresso negli Stati membri: è il caso dei **matrimoni forzati** tra **vittime appartenenti all'UE** e **cittadini di paesi terzi** organizzati al fine di regolarizzare il soggiorno nell'UE di questi ultimi; vengono in considerazione anche le **domande di asilo** presentate al solo fine di consentire la presenza dell'interessato sul territorio UE nelle more della valutazione dell'istanza.

Da ultimo, nonostante la definizione del reato di tratta degli esseri umani prevista dalla direttiva UE sia molto ampia, i trafficanti possono rapidamente spostare le loro attività presso gli Stati membri in cui è ancora in vigore una **legislazione più permissiva**. Il rapporto fa riferimento in particolare agli Stati membri in cui la **prostituzione** è consentita, dando luogo ad un

ambiente legale che agevola lo sfruttamento da parte dei trafficanti di esseri umani.

Tra i fattori che alimentano la tratta vi è ovviamente il **carattere altamente redditizio** di tale attività criminale; inoltre i trafficanti cercano costantemente di ottimizzare i profitti, ad esempio riducendo costi relativi alle condizioni di vita delle vittime (le spese per il sostentamento e l'alloggio). I

Infine, il rapporto segnala che lo **sviluppo globale delle infrastrutture informatiche** ha reso Internet uno strumento cruciale per i trafficanti di esseri umani, ed è probabile che in futuro costituirà un fattore ancora più significativo.

L'interazione on line infatti facilita vari aspetti della tratta e dello sfruttamento: **l'individuazione** delle **potenziali vittime**; l'accesso ai dati personali; la preparazione della **logistica** e del **trasporto**; il **reclutamento** mediante i social media, chat forum e altri siti web; la pubblicizzazione dei servizi che possono offrire le vittime, il loro **sfruttamento** e la **sorveglianza**. Si tratta tuttavia di strumenti che possono lasciare tracce, agevolando in tal modo le attività di contrasto e prevenzione della tratta.

L'impiego di Internet e delle nuove tecnologie ai fini del contrasto e della prevenzione della tratta

In uno studio ([*briefing*](#)) del Parlamento europeo) sulla tratta degli esseri umani, pubblicato a febbraio 2016, si approfondiscono tra l'altro, le potenzialità della rete in chiave di contrasto e prevenzione della tratta. Le nuove tecnologie possono aiutare le autorità a individuare il reato e a rendere tracciabili i trafficanti. Inoltre Internet può essere lo strumento adatto a diffondere la consapevolezza dei rischi cui vanno incontro le potenziali vittime.

Il partenariato pubblico- privato può assumere un ruolo cruciale nello sviluppo di strumenti antitratta on line. A tal proposito nel *briefing* si da conto di alcune iniziative che sono state prese a livello internazionale, come **l'Unita digitale del crimine della Microsoft** che ha offerto **materiale didattico** al pubblico generale, e ha approfondito il ruolo delle tecnologie ai fini del contrasto della tratta, oppure il **global anti-trafficking hotline network**, lanciato dal **Google** in collaborazione con l'organizzazione non governativa antitratta "La Strada International".

I gruppi criminali organizzati

Il rapporto Europol analizza le caratteristiche dei gruppi criminali organizzati dediti alla tratta.

Secondo Europol nel 2014 il **69 per cento** dei sospetti trafficanti sono stati **cittadini UE** di nazionalità **bulgara, rumena e slovacca**. I gruppi più importanti formati da cittadini non UE sono di origine **cinese e nigeriana**.

La maggior parte dei trafficanti di esseri umani sono di **sex maschile**; alle donne sono generalmente assegnati compiti di basso rango.

Secondo il rapporto:

- i gruppi criminali più pericolosi sono quelli in grado di **controllare l'intero processo della tratta**;
- la struttura tipica dei gruppi criminali si fonda sui **vincoli di parentela** o di **natura etnica**.

Gli Stati membri destinatari della tratta considerati dai trafficanti più vantaggiosi sono **Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svizzera, e Regno Unito**; la preferenza accordata a tali Stati è dovuta ad un'alta domanda di **prestazioni sessuali e di lavoro** (le forme più diffuse di sfruttamento) **a basso costo**. Secondo il rapporto, la tratta può avere origine e concludersi nello stesso Stato, oppure uno stesso Paese può essere di origine, o di transito o ancora di destinazione per distinti flussi di vittime. Per esempio, l'Ungheria è Paese di destinazione per le vittime provenienti dall'Asia asiatico ma anche Paese di origine di vittime costrette a raggiungere gli Stati membri occidentali.

Il rapporto illustra una serie di **caratteristiche proprie** delle diverse reti criminali dedite alla tratta a seconda della rispettiva **nazionalità**.

In particolare, i **gruppi** di origine **nigeriana** sono particolarmente esperti nell'uso di **visti e passaporti falsificati** e rubati, e spesso abusano della legislazione in **materia di asilo**.

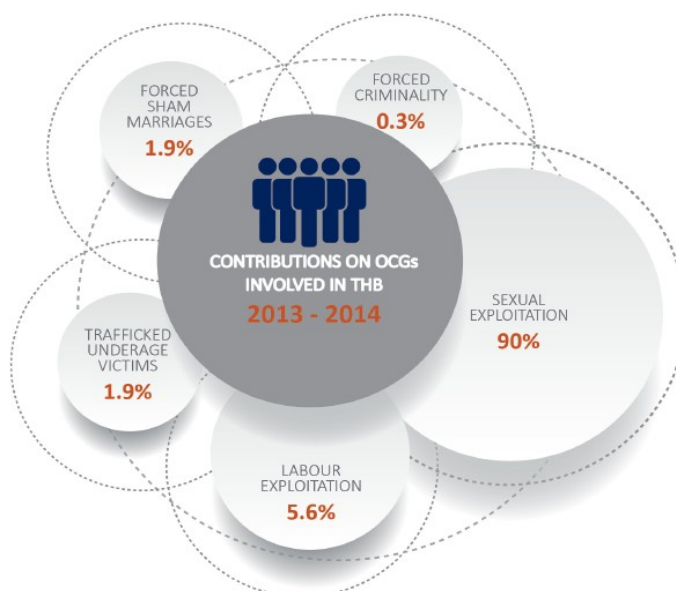
Le reti **cinesi** , oltre alla produzione di documenti di viaggio falsificati sono soliti sfruttare i regimi in materia di **visti turistici**.

Infine le reti criminali europee, in particolare bulgare, ceche, rumene, e slovacche, spesso collegate tra di loro, presentano delle **strutture gerarchiche** e flessibili e utilizzano un certo grado di **coercizione fisica** nei confronti delle loro vittime.

Il rapporto analizza le varie forme di sfruttamento economico cui è finalizzata la tratta. Nel biennio 2013-2014 Europol ha ricevuto 6 mila contributi dalle autorità di contrasto sui gruppi criminali organizzati e sul tipo di sfruttamento economico: Il **90 per cento** dei casi riguardano lo **sfruttamento sessuale**; il **5,6 per cento** sono casi di **sfruttamento di manodopera**; il **1.9 per cento** riguarda la costrizione a **matrimoni fittizi**, lo **0,3 per cento** la costrizione a **delinquere** o a **mendicare**.

Rispetto ai 6 mila contributi, l'1,9 per cento sono **minori**, molti dei quali sono giovani ragazze costrette alla **prostituzione** o bambini impiegati forzatamente **nell'accattonaggio** e nei **reati contro il patrimonio**.

Di seguito un grafico sulle forme di sfruttamento delle vittime della tratta



Sfruttamento sessuale

Per quanto riguarda lo sfruttamento sessuale, la maggioranza delle vittime (per lo più di genere femminile) appartengono a Stati **dell'Europa centrale ed orientale**.

L'Austria è un **Paese di transito** per le vittime provenienti dall'Europa centrale ed orientale; **l'Italia**, la Spagna e il Regno Unito lo sono per le **vittime non UE**.

Le **vittime UE** impiegate nella prostituzione sono normalmente munite di **documenti validi** mentre quelle non UE usano di solito documenti contraffatti.

Secondo Europol è comune l'uso dell'inganno ai fini del reclutamento delle vittime: sono in particolare le vittime più giovani ad essere adescate con il metodo *lover boy* (la prospettiva di raggiungere un uomo con cui si intratterrebbe un rapporto sentimentale); l'uso della violenza sarebbe in calo, mentre sarebbe in aumento l'uso di metodi di **coercizione morbida**. È infine comune la rotazione delle vittime così come il loro sfruttamento in altre attività criminali.

Sfruttamento della manodopera

Nel biennio considerato Europol ha registrato un **aumento del numero delle vittime di tratta ai fini dello sfruttamento del lavoro**.

La maggioranza di tali vittime sono **cittadini UE maschi** provenienti da **Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Polonia, Romania, e Slovacchia**; secondo il rapporto inoltre molte vittime della tratta per sfruttamento della manodopera provengono da **Stati confinanti con l'Unione europea**: si tratta in particolare di Albania, Moldavia, Marocco, Russia, Turchia e Ucraina. Europol ha registrato anche vittime provenienti da Cina, India, Sri Lanka, Pakistan, Filippine e Vietnam, e dall'Iraq. I principali flussi di vittime per sfruttamento del lavoro sono diretti per lo più in Austria, Francia, **Italia**, Grecia, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo, Svizzera e Regno Unito.

Secondo il rapporto, le vittime vengono per lo più attratte mediante il passaparola, la **pubblicità on-line**, i post sui **social media** e sui **siti web** specifici (ad esempio le agenzie di

reclutamento on-line), ed utilizzano principalmente documenti legali per entrare nel Paese destinatario, spesso disponendo di permessi legali con una durata di tempo limitata.

Secondo Europol è molto diffuso l'uso di **strumenti di diritto commerciali** sia ai fini del **reclutamento** (false società di collocamento) sia ai fini dello **sfruttamento** (società fittizie e conti bancari). È frequente che i trafficanti aprano e controllino **conti bancari a nome delle vittime** della tratta.

Altre finalità della tratta

Per quanto riguarda le vittime costrette a **delinquere**, secondo Europol, le forme più comuni di reato sono il **furto**, la **produzione e il traffico di stupefacenti**. Le vittime sono per lo più **minori**, e spesso sono sfruttati nella produzione di **materiale pedopornografico**. La giovane età è anche il tratto caratteristico delle vittime della tratta ai fini **dell'accattonaggio forzato**. In tale categoria rientrano spesso anche **adulti** con **disabilità fisiche o psicologiche**.

Europol ha registrato molti casi in cui il reclutamento ha avuto luogo a seguito di una **offerta volontaria della famiglia della vittima** ai trafficanti. La mobilità è un tratto caratteristico della tratta ai fini dell'accattonaggio, con frequente **rotazione delle vittime in città e Stati diversi**. Tale aspetto dipende dall'intenzione delle reti criminali di evitare l'eccessiva attenzione da parte delle autorità di contrasto: una volta che i minori sono stati avvicinati dai servizi sociali o dalla polizia essi vengono spostati in altri stati.

Il rapporto approfondisce inoltre i casi di **vittime costrette a matrimoni fittizi**. Si tratta di fattispecie non sempre ben distinguibile dai **matrimoni di convenienza**; normalmente il matrimonio fittizio è diretto a **legalizzare** gli **immigrati irregolari nell'UE** quindi è una fattispecie che rientra nell'ambito della **facilitazione dell'immigrazione irregolare**. Le vittime, comunemente donne e ragazze, sono per lo più cittadine UE provenienti da Stati membri orientali come **Repubblica ceca, Ungheria, Lettonia, Polonia, Romania, e Slovacchia**, e, destinate negli Stati membri occidentali, e sono costrette a sposare uomini asiatici (secondo Europol per lo più pakistani e indiani).

2.3 Attività del Parlamento europeo

Secondo l'osservatorio legislativo del Parlamento europeo, il 9 maggio 2016 l'Assemblea plenaria PE dovrebbe esaminare una risoluzione di iniziativa (non collegata cioè ad alcuna procedura legislativa) sull'attuazione della direttiva antitratta da una prospettiva di genere.

A tal fine il 1° gennaio 2016 è stato presentato una [progetto di relazione](#).

Nel progetto di risoluzione, tra l'altro si “nota il ruolo importante e crescente di **Internet** nel reclutamento delle vittime e nello **scambio di informazioni tra reti criminali**”; inoltre si “invita gli Stati membri a garantire che le proprie rispettive politiche anti-tratta tengano conto di tale aspetto e che gli sforzi in materia di applicazione della legge concernente le **tecnologie informatiche** dispongano delle conoscenze necessarie in materia di genere per affrontare la questione nel modo migliore”.



La tratta di persone: quadro normativo

10 marzo 2016

La tratta di esseri umani è espressamente punita nel nostro ordinamento dall'entrata in vigore della [legge n. 228 del 2003](#) con la quale sono stati riscritti gli articoli del codice penale già relativi alla riduzione in schiavitù (artt. 600, 601 e 602). La definizione delle condotte punibili a titolo di tratta è stata poi da ultimo ampliata dal [decreto legislativo n. 24 del 2014](#) che ha dedicato attenzione anche al profilo del risarcimento delle vittime. Le circostanze che comportano un aumento delle pene in caso di commissione di questi delitti sono state modificate dalla [legge n. 108 del 2010](#) che ha inserito nel codice penale l'art. 602-bis. Come di seguito si evidenzierà, la disciplina del traffico di esseri umani nel nostro Paese è prevalentemente frutto dell'attuazione di normativa di derivazione europea (decisione quadro 2002/629/GAI e poi direttiva 2011/36/UE) e di convenzioni internazionali.

Le fattispecie penali nel codice (legge n. 228 del 2003)

Nel corso della XIV legislatura il Parlamento ha approvato la [legge 11 agosto 2003, n. 228](#), *Misure contro la tratta di persone*, diretta ad introdurre nuove disposizioni penali e a modificare quelle già esistenti allo scopo di contrastare il fenomeno della riduzione in schiavitù e, più in particolare, di quella forma di riduzione in schiavitù derivante dal **traffico di esseri umani**. Si tratta di una nuova schiavitù riguardante esseri umani – soprattutto donne e bambini – provenienti dai paesi poveri del mondo che, spinti nel nostro Paese dalla speranza di una diversa prospettiva di vita, sono costretti alla prostituzione, al lavoro forzato e all'accattonaggio. XIV legislatura

Il nucleo principale della legge consiste nella modifica degli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, concernenti rispettivamente i reati di "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù", "tratta di persone" e "acquisto e alienazione di schiavi", per i quali vengono sensibilmente aumentate le pene, arrivando fino ad un massimo di venti anni.

In particolare, l'**articolo 600 del codice penale** punisce con la reclusione da otto a venti anni, chiunque riduca una persona in schiavitù, o in una condizione analoga alla schiavitù. Il nuovo articolo 600 si riferisce, a tale proposito:

Riduzione o mantenimento in schiavitù

- all'esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà;
- alla riduzione o al mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento.

Con il [d.lgs. n. 24 del 2014](#) è stata aggiunta la costrizione al compimento di attività illecite che comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi.

Per definire poi in maniera più tassativa la fattispecie incriminatrice, viene precisato che la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione possono configurarsi in presenza di una condotta particolarmente connotata. In particolare si richiede che la condotta sia attuata mediante:

- violenza, minaccia, inganno;
- abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità; la riforma del 2014 ha aggiunto l'"approfittamento di una situazione di vulnerabilità";
- mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

L'aggravante originariamente prevista dall'art. 600 c.p. è stata soppressa nella scorsa legislatura con la ratifica della Convenzione di Varsavia (v. *infra*).

L'**articolo 601 del codice penale** definisce, punendolo con la reclusione da otto a venti anni, il delitto di tratta di persone, ritenendolo applicabile sia quando ne risultino vittima soggetti già ridotti in schiavitù o in servitù, sia quando esso riguardi soggetti che vengono trafficati allo scopo di essere ridotti in tali situazioni.

Tratta di persone

La condotta qualificante la nuova figura di reato è stata modificata dal [d.lgs. n. 24 del 2014](#)

e consiste oggi:

- nel reclutare, introdurre nello Stato, trasferire fuori dallo Stato, cedere l'autorità, ospitare persone che si trovano nelle condizioni di schiavitù definite dall'art 600 c.p.,
- ovvero realizzare le medesime condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi.

Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età.

Anche in questo caso la legge del 2003 prevedeva un'aggravante che è stata ora espunta dall'articolo (v. *infra*).

L'**articolo 602 del codice penale** prevede e disciplina la fattispecie di acquisto e alienazione di schiavi. La norma ha carattere residuale poiché disciplina le ipotesi che non sono già ricadenti nella fattispecie di tratta di persone (art. 601).

Acquisto e
alienazione di
schiavi

L'elemento oggettivo del reato in tali casi consiste nell'acquisto, nell'alienazione o nella cessione di una persona che si trovi in condizione di schiavitù o servitù ai sensi dell'articolo 600 c.p. La pena stabilita è quella della reclusione da otto a venti anni.

Per questi delitti:

- i **termini di prescrizione** sono **raddoppiati** (cfr. art. 157, sesto comma, c.p.);
- le pene sono aumentate da un terzo alla metà se i fatti sono commessi da persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale ([art. 71 del d. lgs. n. 159 del 2011](#), *Codice delle leggi antimafia*).

La legge sulla tratta ha inoltre novellato il delitto di **associazione a delinquere** (art. 416 c.p.) affermando che laddove l'associazione sia diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi di cui al comma 1 – promotori costitutori o organizzatori dell'associazione – e da quattro a nove anni nei casi di cui al comma 2 – partecipazione all'associazione.

Oltre alle sanzioni penali, la legge 228/2003 prevede anche **sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche**, allorché i soggetti che le rappresentano o che nelle stesse ricoprano le particolari cariche previste dalla legge, commettano alcuno dei reati contro la personalità individuale previsti agli artt. 600-604 del codice penale. Si tratta delle sanzioni pecuniarie "per quote" previste dal [D.Lgs 8 giugno 2001, n. 231](#) (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*) dettate da un apposito art. 25-quinquies; la norma prevede, nei casi più gravi, l'interdizione temporanea per un anno (se non addirittura definitiva) dall'attività istituzionale dell'ente.

Dal punto di vista della prevenzione dei reati e dell'assistenza alle vittime degli stessi, la legge del 2003 ha previsto:

Assistenza alle
vittime

- l'istituzione, presso la Presidenza del consiglio dei ministri, del **Fondo per le misure anti-tratta**. Si tratta di un Fondo destinato al finanziamento di programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime dei reati nonché delle altre finalità di protezione sociale di cui all'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) (articolo 12);
- l'istituzione di uno speciale programma di **assistenza per le vittime** dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.) e di tratta di persone (art. 601), allo scopo di assicurare, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, salva comunque l'applicabilità delle disposizioni di carattere umanitario di cui all'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, qualora la vittima del reato sia una persona straniera (articolo 13). Attuazione all'art. 13 della legge è stata data dal [D.P.R. 19 settembre 2005, n. 237](#);
- la previsione di speciali politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai reati, da attuarsi da parte del ministero degli Esteri, organizzando "incontri internazionali e campagne di informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone" (articolo 14).

La ratifica della Convenzione di Varsavia (legge n. 108 del 2010)

Nel corso della XVI legislatura il Parlamento ha approvato la [legge 2 luglio 2010, n. 108](#), con la quale ha **ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 (c.d. Convenzione di Varsavia)**, conseguentemente adeguando l'ordinamento interno.

XVI legislatura

La Convenzione di Varsavia si pone come obiettivo la prevenzione e la lotta, in ambito sia nazionale sia internazionale, contro la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, collegate o meno alla criminalità organizzata, ed in relazione a tutte le vittime, siano esse donne, bambini o uomini. La Convenzione ha l'obiettivo di:

- prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità tra le donne e gli uomini;
- proteggere i diritti umani delle vittime della tratta, delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni, garantendo la parità tra le donne e gli uomini, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci;
- promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.

La Convenzione di Varsavia pone in risalto il fatto che la tratta costituisce una violazione dei diritti umani e un affronto alla dignità e all'integrità delle persone, e che, in tal senso, occorre intensificare la protezione di tutte le sue vittime. Nessun altro testo internazionale prima di questo documento, ha fissato una **definizione di vittima**, in quanto veniva lasciato a ciascun Stato il compito di definire chi doveva essere considerato una vittima, potendo quindi usufruire delle misure di tutela e di assistenza. Nella Convenzione si definisce vittima ogni persona oggetto di tratta e viene stabilito, inoltre, un elenco di disposizioni obbligatorie di assistenza a favore delle vittime della tratta: in particolare, le vittime della tratta devono ottenere un'assistenza materiale e psicologica, e un supporto per il loro reinserimento nella società. Tra le misure previste, sono indicate le cure mediche, le consulenze legali, le informazioni e la sistemazione in un alloggio adeguato. Si prevede, inoltre, un risarcimento per un periodo di ristabilimento e di riflessione di almeno 30 giorni. Vi è anche la possibilità di rilasciare dei permessi di soggiorno alle vittime della tratta, o per ragioni umanitarie, oppure nel quadro della loro cooperazione con le autorità giudiziarie. La Convenzione prevede anche una possibile scriminante per loro coinvolgimento delle vittime della tratta in attività illegali, nella misura in cui vi siano state costrette.

La [legge 108 del 2010](#) ratifica la Convenzione e detta disposizioni di adeguamento dell'ordinamento interno. In particolare, la legge novella le fattispecie penali già previste dal codice per punire la tratta di esseri umani. In ragione dell'intervento legislativo del 2003, infatti, l'ordinamento italiano non ha avuto bisogno di pesanti misure di adeguamento alla Convenzione di Varsavia e si è rivelata sufficiente una novella delle **circostanze aggravanti** dei già previsti delitti di tratta.

La modifica
delle aggravanti

Infatti, per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p., tutti puniti con la reclusione da otto a venti anni, il codice dal 2003 prevedeva le medesime circostanze aggravanti - da cui derivava l'aumento della pena da un terzo alla metà - collegate alla minore età della vittima, ovvero alla finalizzazione del delitto allo sfruttamento della prostituzione o al traffico di organi.

La legge 108/2010 ha abrogato le singole aggravanti previste dagli articoli 600, 601 e 602, introducendo nel codice penale un **nuovo articolo (art. 602-ter)**, rubricato *Circostanze aggravanti*.

La disposizione, in relazione ai citati delitti, conferma l'**aumento da un terzo alla metà della pena** nelle ipotesi già previste dalle norme previgenti (persona offesa minore di 18 anni e fatti diretti allo sfruttamento della prostituzione o commessi al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi), aggiungendo **un'ulteriore circostanza aggravante per l'ipotesi in cui dal fatto derivi un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa** (primo comma).

Il legislatore ha inoltre dato seguito all'articolo 20 della Convenzione di Varsavia, che impegna le parti ad attribuire rilevanza penale ai seguenti atti, in quanto commessi intenzionalmente al fine di consentire la tratta degli esseri umani:

- fabbricare un documento di viaggio o d'identità falso;
- procurare o fornire un documento di questo tipo;
- detenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere un documento di viaggio o d'identità di un'altra persona.

Conseguentemente, il secondo comma dell'articolo 602-ter, introdotto dall'articolo 3 della legge, introduce una **nuova circostanza aggravante applicabile ai delitti di Falsità in atti** di cui al Titolo VII, Capo III, del Libro II.

Tale Capo, in particolare, disciplina i reati di falsità materiale e di falsità ideologica (posti in essere da parte del pubblico ufficiale o del privato) ovvero, rispettivamente, condotte che riguardano la formazione di documenti falsi e l'alterazione di documenti veri, o che attengono alla veridicità del contenuto di atti materialmente integri. Il suddetto Capo punisce anche la

distruzione, soppressione e l'occultamento di documenti veri, nonché l'uso di atti falsi.

In particolare, la legge prevede un aumento delle pene da un terzo alla metà nel caso in cui tali fatti siano commessi al fine di realizzare o agevolare i delitti di *Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, Tratta di persone e Acquisto e alienazione di schiavi*.

L'attuazione della direttiva 2011/36/UE (decreto legislativo n. 24 del 2014)

Infine, nell'attuale legislatura, il Governo ha emanato il [decreto legislativo n. 24 del 2014](#), con il quale ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla [Direttiva 2011/36/UE](#) concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Rispetto alla previgente disciplina, contenuta nella decisione quadro 2002/629/GAI, attuata con la legge sulla tratta del 2003, la direttiva europea, approvata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, provvede a riordinare la materia in maniera più organica proponendo, in particolare, una nuova e **più ampia definizione del delitto di tratta di esseri umani**. In quest'ultima nozione rientrerebbero il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità sulle vittime, 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. 2). In presenza di tali mezzi di coercizione, il consenso della vittima è irrilevante (art. 2, par. 4). La direttiva precisa che la cd. "**posizione di vulnerabilità**" presuppone una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

L'art. 3 prevede la punibilità con **pene** effettive, proporzionate e dissuasive dei reati di istigazione, favoreggiamento e concorso o tentativo nella commissione dei reati di tratta di cui all'art. 2. Dal punto di vista sanzionatorio la direttiva (art. 4) impone agli Stati membri di prevedere che i reati di tratta (art. 2) siano punibili con la reclusione della durata massima di almeno 5 anni (la decisione quadro del 2002 non prevedeva alcuna soglia). Tale limite aumenta a 10 anni quando il reato:

- a) sia stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, con particolare riferimento ai minori;
- b) sia stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale;
- c) abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave;
- d) sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

Nuova previsione è quella che prevede l'adozione di **sequestro e confisca** di strumenti e proventi del reato di tratta (art. 7).

Sotto il profilo procedurale, la novità della direttiva consiste nella previsione che gli Stati membri adottino le misure necessarie per garantire la non perseguibilità dei reati che le vittime della tratta fossero costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'articolo 2 (art. 8). Parimenti, devono essere adottate, a livello nazionale, le misure necessarie affinché le indagini o l'azione penale relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3 non siano subordinate alla querela, alla denuncia o all'accusa formulate da una vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta una propria dichiarazione (art. 9).

Infine, sono previste alcune disposizioni in materia di **assistenza e sostegno alle vittime** di reati di tratta di esseri umani (art. 11), nonché di tutela delle stesse nelle indagini e nei procedimenti penali (art. 12). Queste ultime si aggiungono alle garanzie previste in favore delle vittime vulnerabili all'interno dei procedimenti penali dalla decisione quadro 2001/220/CE. Disposizioni specifiche e di particolare ampiezza riguardano l'assistenza, il sostegno e la tutela dei minori (v. artt. 13-16), anche in sede processuale.

La direttiva prevede poi, come novità, che possa essere concesso un **permesso di soggiorno per motivi umanitari** alla vittima della tratta anche indipendentemente dalla sua collaborazione con la giustizia (art. 11). Più in generale la direttiva introduce una serie di nuove misure finalizzate a rafforzare e completare la rete di sostegno ed assistenza, anche psicologica, alle vittime della tratta, con particolare riferimento ai minori di 18 anni (artt. 11-16); sul punto, va segnalata tra le altre la previsione di una nomina di un tutore del minore non accompagnato (art. 16). Una specifica previsione riguarda il diritto delle vittime della tratta all'accesso a sistemi di risarcimento delle vittime dei reati dolosi violenti (art. 17).

Il decreto legislativo, **integra la formulazione** data dal codice penale ai delitti di cui agli articoli 600 e 601:

- in relazione all'art. 600 c.p., (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*) il termine "**prestazioni**" (di diversa natura che comportino comunque lo sfruttamento della vittima) è sostituito dal riferimento al "compimento di attività, anche illecite" ed è integrata la fattispecie illecita col riferimento alla costrizione a sottoporsi al **prelievo di organi**. Viene inoltre precisata l'illiceità della condotta, dirette in relazione all'appropriamento della **vulnerabilità** della vittima;

Integrate le
fattispecie
penali

- in relazione all'art. 601 c.p. (*Tratta di persone*) si specificano ulteriori condotte attraverso cui si realizza il delitto. In particolare, il nuovo reato di cui all'art. 601, parimenti punito con la reclusione da 8 a 20 anni - ferme restando le modalità di commissione del reato (inganno, violenza minaccia, ecc.) - fa ora riferimento: al **reclutamento e al trasporto di schiavi**, alla **cessione** (a terzi) **di autorità su di essi**, all'**ospitalità** loro fornita; all'appropriamento di una **situazione di vulnerabilità** della vittima. La nuova norma, sulla base dell'art. 2, par 3, della direttiva, qualifica più specificamente lo sfruttamento delle vittime, che viene riferito: **alla costrizione al lavoro, anche di natura sessuale, all'accattonaggio o ad altre attività illecite** che comportano lo sfruttamento o la sottoposizione al **prelievo di organi**. In accordo con le previsioni dell'art. 2, par. 5 della direttiva, è stabilito che **le condotte illecite** sopradescritte **che coinvolgano minori** sono punite a titolo di tratta di esseri umani anche in assenza delle modalità previste dal comma 1 (uso della forza, frode, inganno, abuso di autorità, ecc.).

Il decreto legislativo integra la formulazione dell'**art. 398 c.p.p.** in materia di **incidente probatorio**, aggiungendovi un nuovo **comma 5-ter** che prevede che il giudice, su richiesta di parte, estende anche alle **persone maggiorenni "in condizioni di particolare vulnerabilità"** (desunte anche dal tipo di reato per cui si procede) le cautele previste dal comma 5-bis per l'incidente probatorio che coinvolga minori di età. In particolare, sarà possibile che la deposizione avvenga con modalità protette (es. con l'uso di un vetro divisorio) o che l'udienza si svolga anche in luogo diverso dal tribunale o, in mancanza, presso l'abitazione della persona maggiorenne interessata all'assunzione della prova; il giudice potrà avvalersi, ove possibile, di strutture specializzate di assistenza e le dichiarazioni potranno essere documentate integralmente con mezzi audiovisivi.

La riforma interviene poi sui diritti dei **minori non accompagnati** vittime di tratta (cfr. art. 16 della direttiva) prevedendo che **il minore debba essere informato dei suoi diritti**, anche in riferimento al suo possibile accesso alla **protezione internazionale**. E' previsto che un **decreto** del Presidente del Consiglio definisca la procedura attraverso cui – nel superiore interesse del minore - personale specializzato procede all'identificazione e alla determinazione dell'età del minore non accompagnato, anche attraverso l'eventuale collaborazione delle autorità diplomatiche.

Ulteriori disposizioni riguardano:

- la previsione di **percorsi formativi** per i pubblici ufficiali che si occupano di questioni inerenti la tratta degli esseri umani (art. 5);
- il diritto all'**indennizzo per le vittime di tratta** (art. 6). In particolare, intervenendo sull'art. 12 della legge sulla tratta, che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il **Fondo per le misure anti-tratta**, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, il decreto legislativo: a) precisa che le risorse del Fondo sono destinate anche all'indennizzo delle vittime; b) **determina in 1.500 euro** la misura dell'indennizzo per ogni vittima, sia pur nei limiti della disponibilità del Fondo; c) disciplina l'accesso al Fondo (la domanda di indennizzo, in particolare, va inoltrata alla Presidenza del consiglio entro un anno dal passaggio in giudicato sulla sentenza di condanna ovvero – se l'autore del reato è ignoto – dal deposito dell'archiviazione emessa); d) individua come **condizione ostativa** del diritto all'indennizzo il fatto che la vittima richiedente il risarcimento sia indagata o condannata con sentenza definitiva per uno dei gravi reati di cui all'art. 407, comma, 2, lett. a) c.p.p.; e) prevede, infine, il **diritto di surroga del Fondo** per le misure anti tratta nei diritti della parte civile o dell'attore nei confronti del condannato al risarcimento del danno;
- l'individuazione nel **Dipartimento delle Pari opportunità** della Presidenza del Consiglio del "punto di contatto nazionale". Al Dipartimento sono, infatti, affidati compiti di coordinamento ed indirizzo, di valutazione delle tendenze del fenomeno (anche attraverso un monitoraggio e l'elaborazione di statistiche), di relazione biennale sui risultati del monitoraggio nei confronti del **coordinatore anti-tratta della UE**;
- l'adozione di un **Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione** in favore di stranieri (compresi i cittadini UE) vittime di tratta e riduzione in schiavitù nonché di stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento che corrano concreti pericoli per la loro incolumità (sia per i tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o per le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio) (art. 8);
- l'adozione del **Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri**

Indennizzo per
le vittime della
tratta

umani, finalizzato a definire **strategie di lungo periodo** per la prevenzione e il contrasto del fenomeno mediante azioni di sensibilizzazione, promozione sociale emersione ed integrazione delle vittime della tratta;

- la previsione di un **coordinamento tra le istituzioni** che, a diverso titolo, si occupano di vittime della tratta nonché meccanismi di **tutela sussidiaria**.

Le modifiche che il [decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24](#) ha apportato agli articoli 600 e 601 del codice penale e all'articolo 398 del codice di procedura penale sono analizzate dalla [relazione n. III/04/2014](#) dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione.