

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

(Estensore: GERMONTANI)

Roma, 30 luglio 2009

Sull'atto comunitario:

**Proposta di decisione-quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione-quadro 2002/629/GAI - (COM(2009) 136 def.) (Atto comunitario n. 31)**

La Commissione Politiche dell'Unione europea, a conclusione dell'esame dell'atto comunitario in titolo,

considerato che la proposta risponde all'esigenza di prevenire e combattere, attraverso un approccio globale e integrato da parte di tutti gli Stati membri, i reati di tratta degli esseri umani, in particolare dei minori;

considerato che la causa principale della tratta degli esseri umani è la vulnerabilità sociale, determinata da fattori economici e sociali, come la povertà, la discriminazione fra i sessi, i conflitti armati, la violenza domestica, le situazioni di disagio familiare, e da fattori personali, come l'età, le condizioni di salute o le disabilità;

tenuto conto che la tratta degli esseri umani alimenta, secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno, un mercato illegale che rende alle organizzazioni criminali diversi miliardi di dollari l'anno, che secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni sono circa 1 milione gli esseri umani trafficati ogni anno nel mondo, di cui 500.000 solo in Europa, e che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro stima in 12.300.000 le persone sottoposte a sfruttamento lavorativo e sessuale;

tenuto conto che ogni anno circa 800.000 persone sono trasportate oltre i confini nazionali per essere sfruttate in altri Paesi e che l'80% delle vittime è costituito da donne e ragazze, in più del 50% dei casi minorenni;

considerato che il riconosciuto carattere della transnazionalità e le dimensioni globali dei reati di tratta necessitano di un rinnovato impegno degli Stati membri per continuare a combatterli e per intensificare il processo di ravvicinamento delle legislazioni, migliorando la definizione delle fattispecie di reato, predisponendo sanzioni effettive e proporzionate alla condotta e garantendo la protezione l'assistenza delle vittime;

tenuto conto delle disposizioni contenute nelle recenti decisioni adottate in sede europea, nonché di quanto previsto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel Protocollo addizionale del 2000 che le Nazioni Unite hanno adottato per prevenire, punire e reprimere la tratta di esseri umani e la criminalità transnazionale, ratificato insieme alla Convenzione contro il crimine organizzato internazionali con legge 16 marzo 2006 n. 146, e nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005, che ha costituito un'importante base di riferimento per la redazione della proposta, dovendosi peraltro rilevare che l'Italia non ha proceduto alla ratifica della stessa;

visto d'altra parte che l'esame della proposta di decisione-quadro 2009/136/GAI può essere inquadrato anche alla luce dei lavori nell'ambito del G8 Giustizia e Affari Interni, del recente documento della Commissione europea sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prodromico al programma di Stoccolma (COM(2009) 262), e costituisce una delle priorità della presidenza svedese dell'Unione europea;

considerato, inoltre, che la legislazione nazionale è per larga parte ampiamente conformata alle previsioni della decisione-quadro, ponendosi per alcuni aspetti addirittura in una posizione più avanzata;

tenuto conto, infine, di quanto affermato dal rappresentante del Governo nella seduta del 21 luglio 2009,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole con le osservazioni di seguito riportate.

1. il principio di sussidiarietà appare rispettato. I reati di tratta degli esseri umani possono essere, per loro stessa natura, reati transnazionali, e richiedono pertanto un impegno coordinato e unitario in sede europea, nonché in sede internazionale. Non si ravvisano, inoltre, profili di contrasto con il principio di proporzionalità. Si potrebbe, però, valutare l'opportunità di integrare la base giuridica dell'atto con un riferimento all'articolo 31, paragrafo 1, lett. c), del Trattato UE, in considerazione dell'incidenza della proposta anche su taluni profili di diritto processuale.

2. Il sistema delle pene e delle circostanze aggravanti previste all'interno della decisione-quadro appare in linea con l'impostazione rigorosa del codice penale italiano. In effetti, i reati che sono riconducibili a quelli previsti dalla proposta, e cioè i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), di tratta di persone (art. 601 c.p.) e di acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.) sono puniti nella loro forma non circostanziata con la reclusione da otto a venti anni. Le pene previste dalla proposta sono costruite lasciando liberi gli Stati membri di fissare autonomamente la soglia minima, mentre l'art. 3 della stessa fissa il principio che la reclusione prevista dagli Stati membri debba essere non inferiore nel massimo a sei anni per la forma base dei reati di tratta e non inferiore a dieci o dodici anni per alcune forme circostanziate. In tutti questi casi, il sistema italiano nel prevedere quale pena base una pena pari nel massimo a venti anni appare già conformato.

Tale impostazione rigorosa, sia a livello nazionale sia a livello europeo, va senz'altro mantenuta, considerata la gravità dei reati di tratta.

3. In riferimento alla inclusione nella nozione di sfruttamento di cui all'art. 1, par. 3, della proposta, anche delle attività associate all'accattonaggio, va rilevato come tale posizione sia da condividere in quanto non può escludersi che l'impiego di persone, soprattutto minori, in tali attività comporti un totale assoggettamento delle stesse ed in una integrale negazione della libertà e dignità. Come rilevato dalla Cassazione penale, sez. V, sent. n. 44516/2008, "una siffatta condizione di integrale negazione della libertà è certamente ravvisabile nella condotta di chi - o molto più spesso di coloro - comperi un bambino o un fanciullo e lo utilizzi continuativamente nella attività di accattonaggio appropriandosi dei guadagni del fanciullo, senza minimamente preoccuparsi delle necessità

e dei desideri del fanciullo e trattandolo sostanzialmente come una res dalla quale si debba trarre il massimo vantaggio economico". Ricorrendo tali condizioni, non può escludersi che anche l'accattonaggio possa comportare forme di sfruttamento.

4. Per quanto concerne la questione della giurisdizione, particolare attenzione è stata riservata al carattere dell'extraterritorialità che caratterizza molte delle fattispecie di reato contenute nella proposta. In tal senso, il riconosciuto carattere della transnazionalità e le dimensioni globali dei reati di tratta necessitano di una risposta sanzionatoria che consenta un allargamento delle ipotesi di soggezione alla legge penale degli Stati membri degli autori dei reati di tratta, anche attraverso la valorizzazione dei principi della personalità attiva e passiva. Su tale allargamento, previsto dalla proposta della Commissione europea, si esprime consenso.

5. Impregiudicata ogni valutazione in merito all'adozione di una misura orizzontale di protezione delle vittime dei reati di tratta, appare comunque opportuno che siano adottate a livello europeo misure a loro sostegno. Ciò sia all'interno del procedimento o del processo penale, mediante ad esempio agevolazioni processuali, da rendere, tuttavia, operanti nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e dei principi del giusto processo; sia attraverso misure che operino su un piano più generale, come potrebbe essere, ad esempio, una semplificazione delle condizioni di rilascio dei titoli di soggiorno, per ragioni umanitarie e per la collaborazione con le autorità competenti, o l'assistenza al rientro nel paese di provenienza.

6. Si potrebbe valutare l'opportunità di specificare con maggiore precisione la clausola di non applicabilità di sanzioni alle vittime di cui all'art. 6 della proposta, evidenziando la necessità, al fine di escludere la punibilità, che le vittime debbano essere state oggetto di una costrizione quale causa del loro coinvolgimento nelle attività illecite.

7. In riferimento all'art. 12, par. 3, della proposta, e analogamente a quanto previsto dall'art. 19 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 contro il traffico degli esseri umani, si potrebbe valutare l'opportunità di inserire una previsione relativa alla punibilità obbligatoria dei soggetti che si avvalgono dei servizi o richiedono prestazioni alle vittime dei reati di tratta, sempreché vi sia la consapevolezza da parte dell'autore del fatto su tale condizioni di vittima dei reati di tratta.

8. Analogamente a quanto previsto dall'art. 20 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 contro il traffico degli esseri umani, si potrebbe valutare l'opportunità di inserire una o più previsioni relative alla punibilità dei reati relativi alla fabbricazione di documenti di viaggio o d'identità falsi, al procurare o fornire tali documenti, al trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere il documento di viaggio o d'identità di altra persona, qualora tali condotte siano finalizzate alla realizzazione o all'agevolazione dei reati di tratta.



Al Presidente  
della 2<sup>a</sup> Commissione permanente  
S e d e