

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009
COM(2009) 136 definitivo

2009/0050 (CNS)

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

{SEC(2009) 358}

{SEC(2009) 359}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Motivazione e obiettivi

La tratta degli esseri umani è considerata ovunque nel mondo un reato gravissimo, una grave violazione dei diritti dell'uomo, una moderna forma di schiavitù, e costituisce un'attività estremamente redditizia per la criminalità organizzata. Consiste nel reclutare, trasferire o accogliere persone ricorrendo a coercizione, inganno o abuso, a fini di sfruttamento in varie forme: sfruttamento sessuale e di manodopera, lavoro forzato, servitù domestica e finanche prelievo di organi.

La tratta degli esseri umani richiede pertanto una reazione forte, volta sia a perseguire e a prevenire il reato che a proteggerne le vittime.

1.2. Contesto generale

Diversi Stati membri dell'UE sono principali paesi di destinazione della tratta in provenienza da paesi terzi, e all'interno della stessa UE sono stati individuati flussi di tratta. Secondo stime, ogni anno sono diverse centinaia di migliaia le vittime della tratta provenienti da paesi terzi o dalla stessa UE.

Si può sostenere che la principale causa della tratta degli esseri umani sia 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 fattori personali come l'età, le condizioni di salute o le disabilità. Le reti della criminalità organizzata internazionale approfittano di questa vulnerabilità per favorire l'immigrazione e sfruttare poi pesantemente le persone coinvolte con l'uso della forza, minacce, coercizione o varie forme di abuso, come la servitù da debito. Di fatto, gli enormi profitti generati da questo fenomeno ne sono un importante motore, insieme alla domanda di servizi di natura sessuale e di manodopera a buon mercato.

1.3. Disposizioni vigenti nel settore della proposta

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, adottata nel 1989, è volta a tutelare i minori da ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale, un obbligo che investe anche lo sfruttamento e la violenza sessuale perpetrati nei confronti dei minori nel contesto della tratta di esseri umani.

Nel 2000 le Nazioni Unite hanno adottato un protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale. Tale protocollo è stato il primo grande strumento internazionale ad affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani. Al mese di marzo 2009, il protocollo era ratificato da 23 Stati membri dell'UE e firmato dagli altri quattro. La Comunità europea lo ha firmato e approvato.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani offre un quadro completo e coerente relativo alla prevenzione, alla cooperazione fra i vari interlocutori, alla protezione delle vittime e alla loro assistenza, e prevede l'obbligo di definire come reato la tratta degli esseri umani. Attuare tali misure porterebbe a considerevoli

miglioramenti. La Convenzione è stata ratificata da 12 Stati membri dell'UE. Altri 13 l'hanno firmata ed è in corso il processo di ratifica.

Il 19 luglio 2002, in risposta all'esigenza generalmente sentita di contrastare il grave reato della tratta degli esseri umani nell'UE, è stata adottata la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani; nel maggio 2006 la Commissione ha adottato una relazione sull'attuazione di tale decisione quadro.

La direttiva 2004/81/CE prevede un'assistenza e il rilascio del titolo di soggiorno ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani. La Commissione presenterà una relazione sull'applicazione della direttiva nell'autunno 2009 ed esaminerà le misure adeguate per rafforzare ulteriormente la protezione offerta alle vittime dagli Stati membri.

1.4. Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La lotta contro tutte le forme di violenza basata sul genere, inclusa la tratta degli esseri umani, è parte integrante dell'impegno assunto dalla Commissione nella tabella di marcia per la parità fra donne e uomini¹. La lotta contro la tratta dei minori è inclusa anche nella strategia sui diritti dei minori². L'obiettivo di contrastare la tratta degli esseri umani e di assisterne le vittime è coerente con le disposizioni contenute nella decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale³ e nella direttiva 2004/81/CE sul titolo di soggiorno⁴, che riguarda questioni di immigrazione e si applica solo ai cittadini di paesi terzi. Tutte le disposizioni figuranti nella presente decisione quadro si applicano nella misura in cui riguardano aspetti non disciplinati dalla richiamata direttiva. L'obiettivo della lotta contro la tratta degli esseri umani è anche coerente con la direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo delle vittime di reato, volta a facilitare l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere⁵, e con la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la criminalità organizzata⁶. La tratta di esseri umani figura nell'elenco dei reati che danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo conformemente alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio⁷. Gli obiettivi sopra indicati sono assolutamente coerenti con questi strumenti, così come con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e con il mandato di Europol e di Eurojust.

Le azioni dell'Unione in questo settore devono rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE) e nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010, {SEC(2006) 275}, COM(2006) 92 definitivo.

² Comunicazione della Commissione - Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori {SEC(2006) 888}, {SEC(2006) 889}, COM(2006) 367 definitivo.

³ Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1).

⁴ 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 (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 85).

⁵ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15).

⁶ GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

⁷ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

fondamentali (CEDU). Nell'attuare il diritto dell'Unione gli Stati membri devono osservare tali diritti e principi.

La presente proposta è stata oggetto di un esame approfondito diretto a garantirne la piena compatibilità con i diritti fondamentali, in particolare la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

Particolare attenzione è stata dedicata all'articolo 5, paragrafo 3, della Carta UE che proibisce esplicitamente la tratta degli esseri umani. Rilevante è anche l'articolo 24 della stessa Carta, poiché molte vittime della tratta degli esseri umani sono minori. Impatto positivo sui diritti fondamentali hanno le disposizioni sulla protezione e l'assistenza alle vittime. Il diritto alla protezione contro la schiavitù, il lavoro forzato e la servitù è stato riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Importante è altresì il diritto della vittima a indagini accurate, imparziali, efficaci e rapide, che sarebbe reso effettivo riconoscendo maggiormente il ruolo della vittima nel procedimento penale.

Il rafforzamento del ruolo della vittima nel procedimento penale potrebbe avere ripercussioni negative se fosse di natura tale da compromettere i diritti processuali del convenuto, in particolare il diritto a un giudice imparziale (articolo 47 Carta UE) e il diritto alla difesa (articolo 48 Carta UE). La Corte europea dei diritti dell'uomo ha tuttavia stabilito chiari principi per conciliare i diritti del convenuto e della vittima. La piena compatibilità con i diritti della difesa è stata quindi garantita da un'attenta stesura del testo legislativo, che costituisce la base per un'adeguata attuazione da parte degli Stati membri.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

2.1.1. Metodi di consultazione, principali settori interessati e profilo generale delle parti consultate.

In seguito alla richiesta del Consiglio di valutare l'attuazione del piano UE, nel dicembre 2007 la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri, ed ha ricevuto risposta da 23 Stati membri e dalla Norvegia. I risultati sono stati utilizzati nel documento di lavoro della Commissione adottato il 17 ottobre 2008.

Per la stesura della valutazione d'impatto sono state tenute tre riunioni consultive. Il gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani si è riunito il 2 e il 3 ottobre 2008, e dopo un ampio dibattito ha emesso un parere scritto. Il 7 ottobre 2008 si è svolta una riunione consultiva con esperti provenienti da varie istituzioni, fra cui governi, autorità di contrasto, ONG, organizzazioni internazionali ed università. I partecipanti sono stati successivamente invitati a trasmettere osservazioni scritte, e diversi esperti hanno provveduto. Il 17 ottobre 2008 ha avuto luogo una riunione con i rappresentanti degli Stati membri.

2.1.2. Sintesi delle osservazioni e modo in cui sono state prese in considerazione

- Nel suo parere scritto, il gruppo di esperti della Commissione europea sulla tratta degli esseri umani ha sottolineato, come principi guida, l'esigenza di un quadro giuridico adeguato in ogni paese, e la necessità di fare dei diritti dell'uomo una questione primaria, di adottare un approccio globale, coordinato ed integrato per collegare le politiche dei governi sulla tratta degli esseri umani alle politiche di immigrazione, di rispettare i diritti dei minori, di promuovere la ricerca in materia di tratta degli esseri umani e di monitorare l'impatto delle politiche anti-tratta.
- Molte parti interessate si sono trovate d'accordo sulla necessità di avere disposizioni specifiche volte a rafforzare le indagini e l'azione penale. È stato in generale sottolineato il ruolo fondamentale delle misure di assistenza.
- Controversa, fra le parti interessate, è invece la questione dell'introduzione dello specifico obbligo di perseguire chi ricorre alle prestazioni sessuali di una persona sapendo che questa è vittima della tratta. Diversi Stati membri hanno affermato che una tale disposizione non dovrebbe comunque essere vincolante.

2.2. Ricorso al parere di esperti

Non è stato necessario ricorrere ad esperti esterni.

2.3. Valutazione d'impatto

Per raggiungere gli obiettivi di prevenire e combattere più efficacemente la tratta degli esseri umani e di proteggere meglio le vittime sono state esaminate varie opzioni.

- Opzione 1: nessuna nuova azione dell'UE

L'UE non adotterebbe nessuna misura nel campo della lotta contro la tratta degli esseri umani, mentre gli Stati membri potrebbero portare avanti il processo di firma e di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

- Opzione 2: misure non legislative

La decisione quadro 2004/629/GAI non verrebbe modificata. Provvedimenti non legislativi potrebbero essere adottati in materia di regimi di sostegno alle vittime, monitoraggio, misure di prevenzione nei paesi di destinazione e nei paesi di origine, formazione e cooperazione fra le autorità di contrasto.

- Opzione 3: nuova normativa in materia di azione penale, sostegno alle vittime, prevenzione e monitoraggio

Verrebbe adottata una nuova decisione quadro che incorporerebbe le disposizioni della decisione quadro esistente, insieme ad alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa e ad altri elementi aggiuntivi. In particolare, la nuova decisione quadro conterrebbe disposizioni in materia di diritto penale sostanziale, giurisdizione ed esercizio dell'azione penale, diritti delle vittime nel procedimento penale, assistenza alle vittime, misure di protezione speciali per i minori, prevenzione e monitoraggio.

- Opzione 4: nuova legislazione (come opzione 3) + misure non legislative (come opzione 2)

- Verrebbe adottata una nuova decisione quadro che incorporerebbe la decisione quadro esistente e includerebbe nuove disposizioni. La nuova decisione quadro verrebbe completata da misure non legislative, in particolare quelle di cui all'opzione 2.
- L'analisi delle ripercussioni socioeconomiche e dell'impatto sui diritti fondamentali mostra che le opzioni 3 e 4 offrono l'approccio migliore al problema e conseguirebbero pienamente gli obiettivi individuati. L'opzione privilegiata sarebbe la numero 4.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Sintesi delle misure proposte

La nuova decisione quadro, oltre alle disposizioni della decisione quadro vigente, conterrebbe i seguenti nuovi elementi:

A Disposizioni di diritto penale sostanziale

- Definizione
- Circostanze aggravanti e pene
- Non applicazione di sanzioni alle vittime.

B Giurisdizione e azione penale

- Norma di giurisdizione extraterritoriale più ampia e più vincolante
- Coordinamento dei procedimenti giudiziari. Tale disposizione può essere sospesa una volta adottata la proposta di decisione quadro sui conflitti di giurisdizione nei procedimenti penali⁸.
- Strumenti di indagine

C Diritti delle vittime nel procedimento penale

- Trattamento specifico volto ad evitare la vittimizzazione secondaria
- Protezione in base ad una valutazione del rischio
- Risarcimento, incluso l'accesso ai fondi esistenti

D Sostegno alle vittime

- Istituzione di meccanismi per l'individuazione precoce e l'assistenza delle vittime
- Standard di assistenza che preveda l'accesso alle cure mediche necessarie, a consulenza e ad assistenza psicologica

⁸ Proposta di una decisione quadro del Consiglio relativa alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione nei procedimenti penali, presentata il 20 gennaio 2009 dalla Repubblica ceca, dalla Polonia, dalla Slovenia, dalla Slovacchia e dalla Svezia, documento del Consiglio n. 5208/09.

- Misure speciali per i minori

E Prevenzione

- Azione volta a scoraggiare la domanda di prestazioni sessuali e di manodopera a buon mercato
- Formazione
- Incriminazione di chi ricorre ai servizi di una persona sapendo che questa è vittima della tratta di esseri umani

F Monitoraggio

- Istituzione di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti.

3.2. Valore aggiunto della proposta rispetto alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani

La proposta sviluppa la Convenzione del Consiglio d'Europa riprendendo il suo approccio globale che include la prevenzione, l'azione penale, la protezione delle vittime e il monitoraggio. La proposta offre tuttavia un valore aggiunto per quanto riguarda i seguenti elementi principali:

- nuove disposizioni che prevedono un trattamento specifico per le vittime vulnerabili nel quadro dei procedimenti penali allo scopo di evitare la vittimizzazione secondaria (articolo 9);
- più ampio campo d'applicazione della disposizione sulla non applicazione di sanzioni alle vittime coinvolte in attività illecite, a prescindere dal mezzo illecito utilizzato dai trafficanti (articolo 6);
- più alti livelli di assistenza alle vittime, specialmente per quanto riguarda le cure mediche (articolo 10);
- norma di giurisdizione extraterritoriale più ampia e più vincolante, che obbliga gli Stati membri a perseguire i propri cittadini e residenti abituali che abbiano commesso il reato della tratta al di fuori del proprio territorio (articolo 8);
- preciso livello di pene tenuto conto della gravità del reato (articolo 3);
- l'integrazione di disposizioni dal contenuto analogo nell'acquis UE presenta inoltre i vantaggi legati al più forte vincolo creato dall'ordinamento giuridico dell'UE, in particolare l'entrata in vigore immediata e il monitoraggio dell'attuazione.

3.3. Base giuridica

Articolo 29, articolo 31, paragrafo 1, lettera e), e articolo 34, paragrafo 2, lettera b), del trattato sull'Unione europea.

4. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati membri per le seguenti ragioni.

La lotta contro la tratta degli esseri umani richiede un impegno coordinato da parte degli Stati membri e la cooperazione a livello internazionale per raggiungere gli obiettivi prefissati. La diversità delle discipline vigenti nei vari Stati membri ostacola il coordinamento degli sforzi e compromette la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie.

L'azione dell'Unione europea permetterà di realizzare meglio gli obiettivi della proposta per le seguenti ragioni.

La proposta consentirà di ravvicinare il diritto penale sostanziale e le norme procedurali degli Stati membri in modo più ampio di quanto preveda la vigente decisione quadro, il che avrà ripercussioni positive sulla cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, e sulla protezione e sull'assistenza offerte alle vittime. La proposta rispetta pertanto il principio di sussidiarietà.

5. PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto si limita al minimo richiesto per realizzare gli obiettivi indicati a livello europeo e non va al di là di quanto necessario a tal fine.

6. SCELTA DEGLI STRUMENTI

Strumento proposto: decisione quadro.

Gli altri strumenti non sarebbero adeguati. Nella lotta contro la tratta degli esseri umani, solo una decisione quadro permette un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ed è necessaria per migliorare la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie.

7. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

8. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

Abrogazione della normativa vigente

L'adozione della proposta porterà all'abrogazione della normativa esistente.

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

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo⁹,

considerando quanto segue:

- (1) La tratta degli esseri umani è un reato grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, e una seria violazione dei diritti dell'uomo.
- (2) L'Unione europea si è impegnata a prevenire e combattere la tratta degli esseri umani e a proteggere i diritti delle vittime: a tal fine erano stati adottati la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹⁰ e il piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani¹¹.
- (3) La presente decisione quadro adotta un approccio globale e integrato alla lotta contro la tratta degli esseri umani, ed ha come principali obiettivi una più rigorosa prevenzione e repressione, e la protezione dei diritti delle vittime. Poiché i minori costituiscono una categoria più vulnerabile e corrono quindi maggiori rischi di essere vittime della tratta degli esseri umani, occorre che tutte le disposizioni della presente decisione quadro siano applicate tenendo conto del interesse superiore del minore conformemente alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo¹².
- (4) Il protocollo ONU del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro

⁹ GU C del , pag. .

¹⁰ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

¹¹ GU C 311 del 9.12.2005, pag. 1.

¹² Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, adottata e aperta alla firma, ratifica ed adesione con risoluzione dell'Assemblea generale n. 44/25 del 20 novembre 1989.

la criminalità organizzata transnazionale¹³, e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani¹⁴ rappresentano passi decisivi nel processo di potenziamento della cooperazione internazionale nella lotta contro la tratta degli esseri umani. Per intensificare il processo di ravvicinamento delle legislazioni, la presente decisione quadro adotta l'ampia definizione del reato di tratta di esseri umani contenuta nei richiamati strumenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. Tale definizione contempla anche la tratta di esseri umani perpetrata ai fini del prelievo di organi, pratica che può essere collegata al traffico di organi e che costituisce una grave violazione della dignità umana e dell'incolumità fisica.

- (5) Le sanzioni devono essere effettive, dissuasive e proporzionate alla gravità del reato, anche per rendere più efficaci le indagini e l'azione penale, e per migliorare la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie. Nell'ambito delle circostanze aggravanti occorre tenere conto della necessità di proteggere le vittime particolarmente vulnerabili, fra cui tutti i minori e gli adulti vulnerabili per circostanze personali o in considerazione delle conseguenze fisiche o psicologiche del reato.
- (6) Occorre tutelare le vittime, in virtù di una decisione dell'autorità competente, dall'azione penale e dalle sanzioni per le attività illecite in cui siano state coinvolte – ad esempio, violazione delle leggi sull'immigrazione, uso di documenti falsi, commissione di reati previsti dalle leggi sulla prostituzione – come conseguenza diretta dei mezzi illeciti usati dai trafficanti. Una tale protezione mira anche ad incoraggiare le vittime a testimoniare nei procedimenti penali.
- (7) La decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹⁵ stabilisce una serie di diritti delle vittime nei procedimenti penali, fra cui il diritto alla protezione e al risarcimento, tuttavia per le vittime della tratta degli esseri umani, che sono vittime vulnerabili, sono necessarie misure specifiche. Tali vittime, che subiscono le conseguenze delle attività criminose legate alla tratta degli esseri umani, fra cui il prelievo di organi, devono essere protette contro l'intimidazione e la cosiddetta vittimizzazione secondaria, ossia contro ogni altro pregiudizio o trauma derivante dal modo in cui viene svolto il procedimento penale. Devono essere inoltre stabiliti specifici mezzi per garantire una protezione e un risarcimento effettivi.
- (8) Occorre che le vittime possano esercitare effettivamente i propri diritti, ed è quindi necessario che dispongano di un'adeguata assistenza prima, durante e dopo il procedimento penale. La presente decisione quadro obbliga gli Stati membri a fornire alle vittime tale assistenza, in misura sufficiente affinché si ristabiliscano.
- (9) Se la direttiva 2004/81/CE prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle vittime della tratta degli esseri umani che siano cittadini di paesi terzi, e la direttiva 2004/38/CE disciplina l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro

¹³ Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Palermo, 2000).

¹⁴ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Varsavia, 16.5.2005. Serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 197).

¹⁵ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché la protezione contro l'allontanamento, la presente decisione quadro stabilisce specifiche misure di protezione per tutte le vittime della tratta degli esseri umani, e non riguarda le condizioni del loro soggiorno nel territorio degli Stati membri o qualsiasi altra questione di competenza comunitaria.

- (10) Oltre alle misure per gli adulti, occorre che gli Stati membri garantiscano specifiche misure di protezione per i minori vittime di tratta.
- (11) È necessario che gli Stati membri stabiliscano ovvero rafforzino le politiche di prevenzione della tratta degli esseri umani – prevedendo anche misure che scoraggino la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento – attraverso la ricerca, l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione. Nell'ambito di tali iniziative devono adottare una prospettiva di genere e un approccio fondato sui diritti dei minori.
- (12) La [direttiva 2009/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., che introduce norme minime relative a sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE] prevede sanzioni penali a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare e che, pur non essendo stati accusati o condannati per tratta di esseri umani, consapevolmente ricorrono al lavoro o ai servizi di una persona vittima della tratta. Oltre a ciò, gli Stati membri devono prendere in considerazione la possibilità di irrogare sanzioni a chi si avvale di qualsiasi servizio di una persona sapendo che è vittima della tratta: potrebbero essere così perseguiti anche i datori di lavoro di cittadini di paesi terzi in posizione regolare e di cittadini dell'UE, e quanti ricorrono ai servizi sessuali di qualsiasi persona vittima della tratta, indipendentemente dalla sua cittadinanza.
- (13) Occorre istituire sistemi nazionali di monitoraggio, quali ad esempio relatori nazionali o meccanismi equivalenti, per raccogliere dati, valutare le tendenze della tratta degli esseri umani, misurare i risultati della politica anti-tratta e consigliare i governi e i parlamenti sull'elaborazione di misure di lotta contro il fenomeno. Tali meccanismi e misure sono fondamentali per stabilire un'efficace politica di contrasto della tratta degli esseri umani.
- (14) Poiché l'obiettivo della presente decisione quadro, vale a dire lottare contro la tratta degli esseri umani, non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà richiamato dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e sancito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. La presente decisione quadro non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato in quest'ultimo articolo.
- (15) La presente decisione quadro rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la dignità umana, la proibizione della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta degli esseri umani, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della

proporzionalità dei reati e delle pene. In particolare, la presente decisione quadro è volta a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Reati di tratta

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti:
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 autorità o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.
2. Si verifica posizione di vulnerabilità quando la persona non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.
3. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività associate all'accattonaggio o di attività illecite, o il prelievo di organi.
4. Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.
5. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta degli esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.
6. Ai fini della presente decisione quadro per "minore" si intende la persona di età inferiore agli anni diciotto.

Articolo 2

Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Pene e circostanze aggravanti

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a sei anni.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni laddove ricorra una delle seguenti circostanze:
 - (a) il reato è stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni;
 - (b) il reato è stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile;
 - (c) il reato è stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI¹⁶.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni laddove ricorra una delle seguenti circostanze:
 - (a) il reato ha messo in pericolo la vita della vittima;
 - (b) il reato è stato commesso ricorrendo a violenze gravi o ha causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

Articolo 4

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 1 e 2 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:
 - a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, oppure
 - b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, oppure
 - c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.
3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.
4. Ai sensi della presente decisione quadro, per "persona giuridica" s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

¹⁶ GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

Articolo 5

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:
 - (a) esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;
 - (b) interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
 - (c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
 - (d) provvedimenti giudiziari di scioglimento;
 - (e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 6

Non applicazione di sanzioni alle vittime

Gli Stati membri stabiliscono la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani che sono state coinvolte in attività illecite come conseguenza diretta dell'uso di uno dei mezzi illeciti di cui agli articoli 1 e 2.

Articolo 7

Indagini e azione penale

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le indagini o l'azione penale relative ai reati di cui agli articoli 1 e 2 non siano subordinate alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta le proprie dichiarazioni.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 possano essere perseguiti per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età, in misura proporzionata alla gravità del reato in questione.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 1 e 2 ricevano la formazione necessaria.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 1 e 2 dispongano degli strumenti investigativi utilizzati per i casi di criminalità organizzata, quali le intercettazioni telefoniche, la sorveglianza elettronica e le indagini finanziarie.

Giurisdizione e coordinamento dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 1 e 2 nei seguenti casi:
 - (a) il reato è stato commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, oppure;
 - (b) l'autore del reato è un suo cittadino o risiede abitualmente nel suo territorio, oppure
 - (c) il reato è stato commesso contro un suo cittadino o contro una persona che risiede abitualmente nel suo territorio, oppure
 - (d) il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel suo territorio.
2. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 1 e 2, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, per quanto riguarda il paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che i fatti costituiscano reato nel luogo in cui sono stati commessi.
3. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 1 e 2, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, per quanto riguarda il paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso o su segnalazione dello Stato in cui è stato commesso.
4. Se un reato rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato ad esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, gli Stati membri in questione collaborano per stabilire quale di essi perseguirà gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. A tale scopo gli Stati membri possono avvalersi di Eurojust, o di qualsiasi altro organo o meccanismo istituiti in seno all'Unione europea, per agevolare la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie, nonché coordinarne le azioni. Nel decidere quale Stato membro perseguirà l'autore del reato, si tiene conto in particolare dei seguenti fattori:
 - lo Stato membro è quello nel cui territorio sono stati commessi i fatti;
 - lo Stato membro è quello di cui l'autore del reato ha la cittadinanza o nel quale è residente;
 - lo Stato membro è quello di origine delle vittime;
 - lo Stato membro è quello nel cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

Articolo 9

Protezione delle vittime vulnerabili della tratta di esseri umani nel procedimento penale

1. I minori vittime di un reato di cui agli articoli 1 e 2 sono considerati vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI.
2. Gli adulti vittime di un reato di cui agli articoli 1 e 2 sono considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI in base a una valutazione individuale delle autorità competenti che tenga conto della loro età, della loro maturità, del loro stato di salute, di un'eventuale gravidanza, di disabilità, di altre condizioni personali o sociali e delle conseguenze fisiche o psicologiche dell'attività criminale di cui sono state oggetto.
3. Fermo restando il diritto alla difesa, gli Stati membri provvedono affinché le vittime particolarmente vulnerabili beneficino, oltre che dei diritti di cui alla decisione quadro 2001/220/GAI, di un trattamento specifico per prevenire la vittimizzazione secondaria evitando, per quanto possibile e conformemente alle disposizioni nazionali:
 - (a) il contatto visivo fra le vittime e gli autori del reato, anche durante le deposizioni, come audizioni ed esami incrociati, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso di strumenti audio e video;
 - (b) domande sulla vita privata che non siano assolutamente necessarie per provare i fatti contestati;
 - (c) deposizioni in udienze pubbliche;
 - (d) ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale.
4. Gli Stati membri autorizzano, se del caso, la non divulgazione dell'identità di una vittima particolarmente vulnerabile sentita in qualità di teste.
5. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime di tratta degli esseri umani ricevano adeguata protezione sulla base di una valutazione individuale dei rischi e, se necessario, abbiano accesso ai programmi di protezione delle vittime, conformemente alle disposizioni nazionali.
6. Gli Stati membri provvedono affinché nel corso del procedimento penale le vittime particolarmente vulnerabili abbiano accesso alla consulenza legale gratuita e all'assistenza legale alle stesse condizioni previste dalla legislazione nazionale per il convenuto, anche ai fini di una domanda di risarcimento. Se la vittima è un minore, il presente paragrafo lascia impregiudicata l'applicazione dell'articolo 11.

Articolo 10

Assistenza alle vittime

1. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime ricevano assistenza prima, durante e dopo il procedimento penale, per permettere loro di esercitare i diritti sanciti dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale e successive modifiche, e dalla presente decisione quadro.
2. Una persona è trattata come vittima non appena le autorità competenti hanno motivo di ritenere che nei suoi confronti sia stato compiuto uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per predisporre, a livello nazionale e locale, adeguati meccanismi di individuazione precoce e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno.
4. Gli Stati membri danno alle vittime l'assistenza e il sostegno necessari, nel quadro del procedimento penale, per consentire loro di ristabilirsi e di sottrarsi all'influenza degli autori del reato, anche fornendo un alloggio adeguato e sicuro, assistenza materiale, le cure mediche necessarie, fra cui assistenza psicologica, consigli e informazioni, assistenza affinché i loro diritti e interessi siano rappresentati e presi in considerazione nel corso del procedimento penale, e, se necessario, servizi di traduzione ed interpretariato. Gli Stati membri tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili.

Articolo 11

Misure di protezione speciali per minori

Gli Stati membri applicano gli articoli 14 e 15 della decisione quadro relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI.

Articolo 12

Prevenzione

1. Gli Stati membri cercano di scoraggiare la domanda, che favorisce tutte le forme di sfruttamento.
2. Gli Stati membri promuovono la formazione regolare di funzionari suscettibili di entrare in contatto con vittime effettive o potenziali, compresa la polizia locale, affinché siano in grado di individuare tali vittime e di occuparsi delle vittime particolarmente vulnerabili di cui all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della presente decisione quadro.
3. Fermo restando il diritto comunitario, gli Stati membri valutano la possibilità di adottare misure affinché costituisca reato ricorrere consapevolmente ai servizi,

oggetto dello sfruttamento di cui agli articoli 1 e 2, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati di cui agli stessi articoli.

Articolo 13

Monitoraggio

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per istituire relatori nazionali o altri meccanismi equivalenti, cui sia affidato come minimo il compito di monitorare l'attuazione delle misure previste nella presente decisione quadro.

Articolo 14

Ambito territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

Articolo 15

Abrogazione della decisione quadro 2002/629/GAI

La decisione quadro 2002/629/GAI è abrogata.

Articolo 16

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro [due anni dall'adozione].
2. Gli Stati membri trasmettono, entro [due anni dall'adozione], al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro [quattro anni dall'adozione], valuta, sulla base di una relazione redatta a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 17

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio
Il presidente*