



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009
SEC(2009) 359

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

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

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2009) 136 definitivo}
{SEC(2009) 358}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. IL PROBLEMA

La tratta degli esseri umani rappresenta in tutto il mondo uno dei reati più gravi, una seria violazione dei diritti dell'uomo, una moderna forma di schiavitù,¹ ed è in più un'attività estremamente redditizia per il crimine organizzato. Consiste nel reclutare, trasferire o accogliere persone ricorrendo a coercizione, inganno o abuso a fini di sfruttamento in varie forme, fra cui lo sfruttamento sessuale e di manodopera, il lavoro forzato e la servitù domestica.

La tratta degli esseri umani nell'UE è spesso legata all'immigrazione clandestina e al traffico di persone, ma fra questi fenomeni vi è una chiara differenza. La tratta è un reato che viola i diritti fondamentali delle persone, mentre il traffico infrange la legislazione in materia di protezione delle frontiere. Nel caso dell'immigrazione clandestina agevolata da un passatore, fra questi e l'immigrato esiste un accordo, e la relazione fra queste due persone termina quando l'immigrato entra nel territorio dello Stato di destinazione. La tratta vede invece in una certa fase il ricorso alla coercizione, all'inganno o all'abuso di una condizione di vulnerabilità, e il trasferimento delle persone coinvolte avviene inoltre allo scopo di un successivo sfruttamento che comincia generalmente nel paese di destinazione.

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 aspetti 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.

Una persona può essere oggetto della tratta a fini di sfruttamento sessuale o per altri scopi illeciti, come lo sfruttamento di manodopera o la servitù domestica. Benché anche gli uomini giovani siano oggetto di questo fenomeno, per lo più a scopo di sfruttamento lavorativo, la maggior parte delle vittime della tratta sono comunque donne e ragazze. In effetti, fra le cause profonde del fenomeno vi è la discriminazione di genere e la violenza domestica, e per questo motivo la tratta è considerata una forma di violenza basata sul genere. I minori ne sono oggetto a scopo di coinvolgimento in attività legate all'accattonaggio o comportamenti illeciti; sia i ragazzi che le ragazze a scopo di sfruttamento sessuale, e un'ulteriore finalità della tratta può anche essere quella dell'espianto d'organi.

Non è facile stimare la portata della tratta degli esseri umani, poiché le attività criminali ad essa legate si nascondono dietro vasti fenomeni come la prostituzione o l'immigrazione. Le uniche stime sulla tratta e sul lavoro forzato basate su una metodologia trasparente e riconosciuta sono quelle dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e sono su scala

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Parigi, 2006.

mondiale. Secondo l'ILO² - tenendo conto del fatto che la maggior parte del lavoro e dei servizi forzati è legata a pratiche tradizionali vicine alla schiavitù, il che significa che la persona non viene trasferita ma è sfruttata sul posto -, il lavoro forzato nell'ambito della tratta rappresenta il 20% circa del lavoro forzato totale. Si ritiene pertanto che a livello mondiale vi siano almeno 2,45 milioni di persone costrette al lavoro forzato a seguito di tratta. Ogni anno, 1,225 milioni di persone sono vittime della tratta a fini di lavoro forzato. Tali stime comprendono sia la tratta transnazionale che quella all'interno di uno stesso paese. Nella maggior parte dei casi il motivo della tratta a fini di lavoro forzato è lo sfruttamento sessuale commerciale (43%) o una combinazione di ragioni (25%); per il restante 32% il motivo è lo sfruttamento economico. Le donne e le ragazze rappresentano il 56% delle vittime dello sfruttamento economico forzato, gli uomini e i ragazzi giovani il 44%. Quanto allo sfruttamento sessuale commerciale, le donne e le ragazze sono la schiacciante maggioranza (98%). I minori di 18 anni rappresentano fra il 40% e il 50% di tutte le vittime del lavoro forzato.³

La tratta degli esseri umani è arrivata nell'Unione europea per lo più dai paesi terzi. Tuttavia, soprattutto dall'ultimo allargamento il fenomeno si verifica anche all'interno della stessa UE, come riferiscono anche meccanismi di monitoraggio nazionali.⁴ Le stime che si è tentato di compilare per l'Europa sono scarse e inaffidabili: tuttavia, essendo l'Europa una delle principali destinazioni mondiali, è ragionevole stimare, in base alle cifre disponibili, che ogni anno diverse centinaia di migliaia di persone arrivino nell'UE, o siano spostate al suo interno, come vittime della tratta.

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

A livello internazionale, il protocollo delle Nazioni Unite del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale,⁵ è stato il primo ampio strumento internazionale ad affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani⁶ è considerata la norma internazionale attualmente più elevata. A livello UE, la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁷ affronta in particolare l'esigenza di ravvicinamento del diritto penale e delle sanzioni.⁸

² Patrick Belser, Michaelle De Cock, Fhrad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Ginevra, aprile 2005.

³ Queste percentuali corrispondono a un numero di minori che si situa fra i 4,9 e i 6,15 milioni. Quest'ultima stima è considerata coerente con il rapporto globale dell'ILO del 2002 *"A future without child labour"*, che, applicando una metodologia diversa, aveva stimato a 5,7 milioni i minori costretti al lavoro forzato.

⁴ Casi di tratta interna sono stati ad esempio riferiti nella sesta relazione del Relatore nazionale olandese, 2008.

⁵ 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.

⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (STCE n. 197).

⁷ 2002/629/GAI.

⁸ Relazione sulla base dell'articolo 10 della decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, COM (2006) 187 definitivo.

Benché gli Stati membri si siano in generale conformati agli obblighi fondamentali della decisione quadro, l'attuazione di un'efficace e globale politica di lotta contro la tratta degli esseri umani richiederà sforzi ulteriori.

2. MOTIVO DELL'AZIONE DELL'UE

Benché già esista un ampio quadro giuridico internazionale per contrastare la tratta degli esseri umani, le parti interessate ritengono la sua attuazione negli Stati membri insufficiente o irregolare.

La relazione della Commissione del 2006 sull'attuazione della decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁹, e il documento di lavoro del 2008 sul piano d'azione dell'UE¹⁰, hanno ritenuto che gli Stati membri abbiano in larga misura soddisfatto gli obblighi della decisione quadro per quanto riguarda il recepimento della normativa. Di fatto, l'osservanza, da parte degli Stati membri, dei principali requisiti dell'attuale decisione quadro è dovuta a norme già esistenti, o a nuove norme di recepimento della decisione quadro. Tuttavia, dato che una serie di disposizioni della decisione quadro consentono eccezioni o riserve, e dato che la decisione quadro contiene solo disposizioni di diritto penale, l'attuazione di una politica globale di lotta contro la tratta degli esseri umani negli Stati membri è ancora insoddisfacente. Nel sopra menzionato documento di lavoro della Commissione si è ritenuto che l'attuazione di una politica anti-tratta richieda un impegno maggiore.

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani stabilisce una norma internazionale più elevata e rappresenta un passo importante verso l'armonizzazione della legislazione, anche in materia di diritto penale, sostegno alle vittime, prevenzione e monitoraggio. Essa contiene tuttavia disposizioni vincolanti e non vincolanti e consente riserve in taluni ambiti fondamentali come la giurisdizione extraterritoriale. La stessa Convenzione, quindi, presenta una serie di punti deboli.

Tenuto conto del quadro giuridico attuale relativo agli atti dell'ONU e del Consiglio d'Europa, e della normativa UE, si possono così individuare le seguenti lacune:

– *Autori dei reati non perseguiti*

- Il numero di procedimenti penali instaurati è attualmente troppo basso.¹¹ Nel 2006, per quanto riguarda le indagini e i procedimenti giudiziari nel campo della tratta a fini di sfruttamento sessuale, le cifre più alte si sono registrate nei seguenti Stati: AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) e UK (54).¹² Il numero totale di casi oggetto

⁹ Relazione sulla base dell'articolo 10 della decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, COM (2006) 187 definitivo.

¹⁰ Documento di lavoro della Commissione, "Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani", COM(2008)657. Il documento è stato redatto in base a 24 risposte a un questionario diffuso dalla Commissione nel dicembre 2007 ed alle informazioni trasmesse da vari organi quali Europol ed Eurojust.

¹¹ Il richiamato documento di lavoro della Commissione COM(2008)657 è la fonte di tutte le cifre riportate nel presente paragrafo.

¹² In certi paesi tali cifre includono la tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo. È possibile che un certo numero di casi di tratta a fini di sfruttamento sessuale siano ancora perseguiti come casi di sfruttamento della prostituzione data la difficoltà nel raccogliere prove.

di indagini nell'UE è stato di 195 nel 2001, 453 nel 2003, 1 060 nel 2005 e 1 569 nel 2006.¹³ Nonostante questo aumento, il numero di procedimenti penali non è ancora comparabile all'ampiezza presunta di questo tipo di criminalità, come sopra descritto.

– *Assenza di assistenza, protezione e indennizzi adeguati per le vittime*

- Per quanto riguarda il numero di vittime che hanno ricevuto sostegno negli ultimi anni, le cifre sono state fornite solo da :AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9) IT (2.143), LT (96), PL (10), SL (40), and NO (37).¹⁴ Data la presumibile entità del fenomeno della tratta degli esseri umani in Europa, va concluso che solo qualche paese ha adottato misure che possano essere ritenute una reale risposta. D'altra parte, negli Stati come AT, BE, IT, BG, e UK, in cui le vittime che beneficiano di assistenza sono numerose, sono anche più alte le cifre relative ai procedimenti penali.

– *Insufficiente monitoraggio della situazione*

- Sulla tratta scarseggiano in generale cifre e stime. Nell'ambito dei diritti e del sostegno delle vittime, la grande maggioranza dei paesi non dispone addirittura di alcun dato, e i sistemi nazionali sembrano ancora inadeguati per quanto riguarda i meccanismi di monitoraggio. Due Stati (NL e SE) hanno nominato un relatore nazionale e otto hanno comunicato l'introduzione di meccanismi analoghi (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, UK). Tale situazione potrebbe avere ripercussioni negative sulla qualità dei dati raccolti.

Per queste ragioni, le parti interessate sollecitano l'adozione di misure più efficaci, specifiche e vincolanti nei sopra menzionati settori critici.

3. OBIETTIVI

La finalità generale del presente lavoro è combattere la criminalità, organizzata o d'altro tipo, in particolare la tratta delle persone e i reati contro i minori, conformemente all'articolo 29 del trattato UE, definendo un quadro più coerente ed efficace di lotta contro la tratta nell'ambito del terzo pilastro.

A Obiettivo specifico: perseguire i reati

– Obiettivi operativi:

- A1 Imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive
- A2 Facilitare la cooperazione delle vittime con le autorità giudiziarie
- A3 Eliminare gli ostacoli alla cooperazione internazionale e generalizzare l'uso di strumenti d'indagine che risultano efficaci contro la criminalità organizzata e nei casi transnazionali

¹³ I casi terminati con una condanna sono di gran lunga inferiori. Nel 2006 le condanne per tratta a fini di sfruttamento sessuale sono state 284.

¹⁴ Queste cifre non sono comparabili a quelle figuranti nella banca dati dell'OIM.

- A4 Perseguire con maggiore facilità i trafficanti quando il reato è stato commesso al di fuori del territorio dello Stato

B Obiettivo specifico: proteggere i diritti delle vittime

- Obiettivi operativi:
- B1 Fornire a ogni presunta vittima assistenza incondizionata e individualizzata prima, durante e dopo il procedimento penale
- B2 Proteggere le vittime dalla detenzione e da procedimenti giudiziari a loro carico per reati che sono state indotte a commettere, come la violazione delle leggi sull'immigrazione
- B3o Aumentare la protezione contro la vittimizzazione secondaria, derivante dal modo in cui le autorità competenti conducono i procedimenti
- B4o Stabilire mezzi specifici per garantire protezione e indennizzi effettivi

C Obiettivo specifico: prevenire la tratta degli esseri umani

- Obiettivi operativi:
- C1 Ridurre i fattori di vulnerabilità nei paesi d'origine
- C2 Migliorare le competenze dei funzionari che possono entrare in contatto con potenziali vittime
- C3 Scoraggiare la domanda di servizi sessuali e manodopera a buon mercato
- **D Obiettivo specifico: introdurre efficaci sistemi di monitoraggio**
- Obiettivi operativi:
- D1 Predisporre sistemi nazionali coerenti, come relatori nazionali o meccanismi equivalenti
- D2 Istituire una stretta cooperazione fra tali relatori nazionali o meccanismi equivalenti

4. OPZIONI

Per raggiungere gli obiettivi individuati sono state esaminate varie opzioni

- Opzione (1): nessuna nuova azione da parte 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 degli 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 nei procedimenti penali, 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 che includerebbe nuove disposizioni. La nuova decisione quadro verrebbe completata da misure non legislative, in particolare quelle di cui all'opzione 2.

5. RAFFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione 1 (status quo) può apportare miglioramenti significativi se gli Stati membri firmano, ratificano ed attuano la Convenzione del Consiglio d'Europa, STCE n 197. Tuttavia, a causa della durata dei processi nazionali di ratifica e in assenza di un quadro giuridicamente vincolante a livello dell'UE, è difficile prevedere quando e in quale misura si concretizzerà l'impatto positivo della Convenzione.

L'opzione 2 accelererebbe l'attuazione del quadro legislativo esistente, ma non sarebbe sufficiente per migliorare i procedimenti giudiziari in una serie di ambiti in cui è necessaria una specifica base giuridica. Inoltre, il basso tasso di attuazione degli atti non vincolanti adottati in passato non porta ad essere ottimisti quanto all'efficacia dell'opzione 2.

L'opzione 3 apporterebbe un miglioramento rispetto alla situazione attuale: rafforzerebbe la legislazione nei settori contemplati dalle attuali norme UE riguardanti i procedimenti giudiziari nei confronti degli autori dei reati e la protezione delle vittime e affronterebbe anche le esigenze in materia di prevenzione e monitoraggio. Il suo costo finanziario dovrebbe essere compensato dai benefici sociali ed economici di una più efficace azione contro questo tipo di criminalità.

L'opzione 4 moltiplicherebbe l'efficacia delle misure di cui alle opzioni 2 e 3, combinandole e promuovendo la cooperazione fra gli Stati membri nell'introduzione degli strumenti necessari e nel miglioramento dell'attuazione del più ampio quadro giuridico previsto.

In base all'analisi dell'impatto economico, sociale e sui diritti dell'uomo, le opzioni 3 e 4 costituiscono il migliore approccio del problema ai fini della realizzazione degli obiettivi individuati. L'opzione privilegiata sarebbe la n. 4.