

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XXII n. 48

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

QUARTAPELLE PROCOPIO, LUCIANO AGOSTINI, ROBERTA AGOSTINI, ANTEZZA, BENI, BERGONZI, BONOMO, MICHELE BORDO, CAPODI-CASA, CAPONE, CAPOZZOLO, CARELLA, CARLONI, CAROCCI, CARRA, CARRESCIA, CASATI, CASELLATO, CASSANO, CASTRICONE, CENNI, CIMBRO, COCCIA, D'OTTAVIO, DELL'ARINGA, MARCO DI MAIO, DI SALVO, DONATI, FIANO, FONTANELLI, FOSSATI, GASPARINI, GIACOBBE, GINATO, GIULIANI, GIULIETTI, GRIBAUDO, IACONO, IMPEGNO, INCERTI, IORI, LA MARCA, LACQUANITI, LODOLINI, MAESTRI, MALPEZZI, MARCHI, MARIANI, MARIANO, MELILLI, META, MOGNATO, MOSCATT, MURA, NARDUOLO, NICOLETTI, PES, PIAZZONI, PORTA, PRINA, RIGONI, ROCCHI, ROMANINI, ROSTAN, SENALDI, TARICCO, TENTORI, TIDEI, VERINI, ZAN, GIGLI, FAUTTILLI, SBERNA, MELILLA, QUINTARELLI, FAVA, PALMIZIO

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sul traffico di esseri umani e sulla tratta di persone

Presentata il 5 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il traffico di esseri umani e la tratta di persone stanno diventando una nuova piaga della società globalizzata. Le cifre relative alle dimensioni del solo fenomeno del traffico di migranti parlano di 2,5 milioni di vittime e di un giro di affari di 32 miliardi di dollari per le organizzazioni e i trafficanti coinvolti; tra i traffici illeciti, la tratta internazionale di esseri umani è infatti seconda soltanto al traffico di stupefacenti,

quanto a volume di affari, ed è difficile avere un quadro certo, non solo per il carattere clandestino e illegale di tali attività in sé considerate, ma anche perché spesso rimangono occulti gli intrecci molteplici di questa ramificata industria del « commercio umano ». Inoltre, l'organizzazione di queste nuove forme di schiavitù avviene oggi attraverso reti di sfruttamento che hanno connotazioni nuove, forme molto accurate, ramificazioni internazio-

nali, appoggi diffusi e stretti collegamenti con la grande criminalità. L'Italia è un Paese di destinazione, di transito e di origine per donne, bambini e uomini vittime del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo.

La tratta di esseri umani sta raggiungendo in Italia cifre che ormai non è più possibile ignorare. Le vittime, identificate o presunte, di tratta di esseri umani nell'Unione europea negli anni dal 2008 al 2010 sono state 23.632, di cui ben 6.426 (più di un quarto) in Italia; il traffico di donne, uomini e bambini è in crescita costante. Lo rivela il primo rapporto della Commissione dell'Unione europea sulla tratta di persone in Europa, che registra un aumento del 18 per cento nel numero delle vittime di traffico di esseri umani e una diminuzione del 13 per cento nel numero delle condanne per i trafficanti. In ciò, l'Italia è il Paese che, in valore assoluto, registra il maggior numero di casi, con 1.624 identificazioni nel 2008, 242 nel 2009 e 2.381 nel 2010.

Le vittime più numerose della tratta sono le donne adulte, il cui numero rappresenta il 68 per cento del totale; gli uomini adulti sono invece il 17 per cento. Lo stesso rapporto tra vittime di sesso femminile e di sesso maschile si riscontra anche se si considerano i minori: il 12 per cento del totale sono bambine, mentre i bambini rappresentano il 3 per cento. Il 62 per cento delle vittime del traffico di esseri umani è sfruttato per prestazioni sessuali, il 25 per cento come manodopera forzata. Altri tipi di traffico — ad esempio quello di organi — vengono indicati al 14 per cento. La maggior parte delle attività riferibili alla tratta avviene all'interno dell'Unione europea stessa (ben il 69 per cento), con i cittadini della Romania e della Bulgaria a guidare questa poco invidiabile classifica. Per quanto riguarda la tratta di persone extraeuropee, la Nigeria e la Cina risultano presenti nelle statistiche di tutti e tre gli anni.

Il 75 per cento dei trafficanti è di sesso maschile; il numero dei sospetti autori di tratta di esseri umani è in calo del 17 per cento. Come già detto, però, questi numeri

non rappresentano probabilmente che la punta di un *iceberg* incomparabilmente più grande: l'Organizzazione internazionale del lavoro, nel giugno 2012, ha stimato in 20,9 milioni le vittime di sfruttamento della manodopera a livello globale (compreso lo sfruttamento sessuale), 880.000 delle quali nell'Unione europea. Di queste, ben 5,5 milioni sono i bambini.

Come aveva già ricordato l'allora Commissario europeo per gli affari interni Cecilia Malmström, «è difficile immaginare che nella nostra Europa libera e democratica decine di migliaia di esseri umani possano essere privati della loro libertà e sfruttati, venduti come oggetti per profitto. Ma questa è la triste verità e la tratta di esseri umani è intorno a noi, più vicina di quanto pensiamo».

Non si può tentare di eliminare la tratta di esseri umani senza un'intensa cooperazione all'interno e all'esterno dei confini dell'Unione europea. Proprio l'Unione europea ha adottato 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. Le priorità della direttiva sono quelle di adottare una definizione comune del crimine, la protezione delle vittime e il perseguimento dei trafficanti. Finora gli Stati che hanno pienamente recepito la direttiva sono la Repubblica ceca, la Svezia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, la Polonia, la Romania e la Finlandia, mentre l'hanno recepita parzialmente il Belgio, la Bulgaria, la Slovenia e il Regno Unito. L'Italia ha recentemente provveduto con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

Nonostante i due reati di tratta (*trafficking in human beings*) e di traffico di migranti (*smuggling of migrants*) siano molto connessi tra loro, nell'ambito giuridico è importante fare una distinzione: secondo la definizione adottata a livello internazionale dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, la tratta di esseri umani consiste nel reclutare, offrire, trasferire, procurare, ospitare o accogliere esseri umani con lo scopo di sfruttarli ricorrendo ad azioni illecite quali l'inganno, le mi-

nacce o la coazione. Lo sfruttamento può comprendere lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento della manodopera o il prelievo di organi. Il reato della tratta è sempre connesso alla migrazione. Gli autori del reato approfittano della povertà e della mancanza di prospettive dei migranti e delle loro speranze in un futuro migliore nel Paese di destinazione per adescarli ad esempio con false promesse di lavoro o di matrimonio. Le vittime possono entrare regolarmente o irregolarmente nel Paese di destinazione. In seguito esse vengono costrette alla dipendenza e allo sfruttamento attraverso la violenza psichica o fisica. L'ingiustizia consiste nell'abuso di potere da parte dell'autore del reato e nell'annullamento del diritto di autodeterminazione della vittima. La tratta di esseri umani va distinta dal traffico di migranti. Quest'ultimo consiste infatti nell'aiutare una persona, dietro pagamento di un compenso, a entrare illegalmente in un Paese. In tal caso i profitti sono derivati dal trasporto o facilitazione dell'ingresso illegale. In casi di tratta, i profitti sono derivati dallo sfruttamento.

Il traffico di migranti avviene di regola con il consenso o su richiesta del migrante irregolare. Il traffico di migranti si conclude con l'arrivo dei migranti a destinazione. La tratta di esseri umani e il traffico di migranti possono tuttavia essere collegati quando il prezzo da pagare per essere condotti o per soggiornare illegalmente in un Paese è sfruttato dagli autori del reato come strumento per costringere la persona interessata a un rapporto di dipendenza e sfruttamento.

Il traffico di esseri umani è, dal punto di vista criminale, un'espressione ampia poiché a tale formula sono state ricondotte diverse forme di manifestazione rilevate nella prassi: esse vanno dal reclutamento all'illegale trasferimento e alla successiva introduzione, anch'essa illegale, di una o più persone da un luogo a un altro, ossia dal territorio di uno Stato a un altro, ovvero all'interno dello stesso Stato, prevalentemente per fini di lucro, fino all'asservimento della persona per impiegarla in attività gestite dalle stesse

organizzazioni criminali o da soggetti ad esse collegati. Il fine di lucro è stato individuato, infatti, o nella mera acquisizione, da parte delle organizzazioni a ciò preposte, del prezzo pattuito per la realizzazione dell'illegale trasferimento, ovvero più gravemente, nello stesso sfruttamento delle persone trasferite, in quanto avviate ai mercati illegali della prostituzione, del lavoro nero e dell'accattonaggio. L'espressione « traffico di esseri umani », spesso ancora utilizzata nella prassi, è dunque onnicomprensiva. Essa riguarda sia il fenomeno della tratta di persone — intesa quale traffico di esseri umani finalizzato al loro successivo sfruttamento — sia quello del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

In casi di traffico di persone provenienti da Paesi terzi, la vittima può entrare legalmente nel territorio di uno Stato, con un visto turistico o per motivi di studio (a volte ottenuto con l'aiuto di trafficanti), e successivamente essere sfruttata dai trafficanti e trattenuta nel Paese oltre la data di scadenza, forse contro la sua volontà. Di fatto, le vittime della tratta provenienti da Stati membri dell'Unione europea si muovono legalmente in tutta l'Unione.

Su tutto ciò è assolutamente urgente raggiungere maggiore consapevolezza e conoscenze precise, per rendersi conto che i molteplici episodi che la stampa e le autorità di polizia segnalano non sono « casi » ma fanno parte di un complesso, unico fenomeno che va affrontato con interventi nazionali e internazionali, dal momento che esso è organizzato in reti nazionali e in collegamenti internazionali. L'intervento già effettuato in altri Paesi offre una buona traccia di percorso possibile e dimostra come sia essenziale coinvolgere il volontariato e le organizzazioni non governative e come sia importante coordinare gli interventi che già si svolgono su diversi piani. Ma preliminare a tutto ciò è la conoscenza. Si propone dunque l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul traffico di esseri umani e sulla tratta di persone, nonché sulle conseguenti forme di sfruttamento sessuale e lavorativo.

Al tal fine, l'articolo 1 della presente proposta di inchiesta parlamentare prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta, per la durata di sei mesi, sul traffico di esseri umani e sulla tratta di persone, comprese le conseguenti forme di sfruttamento sessuale e lavorativo, con l'obiettivo di raccogliere i dati aggiornati e dettagliati necessari per l'individuazione di soluzioni legislative innovative più efficaci e rispettose dei diritti umani fondamentali.

L'articolo 2 prevede che la Commissione sia costituita da venti deputati in modo da assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari. E altresì previsto, in particolare, che la Commissione,

al termine dei suoi lavori, presenti una relazione all'Assemblea della Camera dei deputati.

L'articolo 3 disciplina i poteri e i limiti della Commissione. L'articolo 4 stabilisce l'obbligo del segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3 che la Commissione abbia sottoposto al segreto funzionale. L'articolo 5, infine, detta norme relative all'organizzazione interna della Commissione, alla facoltà di avvalersi dell'opera di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, di funzionari della pubblica amministrazione, di consulenti ed esperti di propria scelta e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie, e determina il limite massimo complessivo delle spese per il suo funzionamento.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

ART. 1.

(Istituzione e compiti della Commissione parlamentare di inchiesta).

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita, per la durata di sei mesi dalla sua costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul traffico di esseri umani e sulla tratta di persone, di seguito denominata « Commissione »

2. In particolare, la Commissione provvede:

a) alla definizione di un quadro conoscitivo del fenomeno in Italia, sia sotto il profilo quantitativo sia per gli aspetti qualitativi, al fine di comprenderne le dimensioni e le caratteristiche;

b) all'accertamento e all'analisi delle cause del fenomeno e dei suoi collegamenti con l'immigrazione clandestina e con il transito anche sotto forme legali;

c) all'individuazione dei collegamenti con la criminalità organizzata e delle connessioni internazionali del fenomeno;

d) alla verifica della validità e dell'efficacia del controllo dei confini nazionali e dei valichi di frontiera terrestri, marittimi e aerei;

e) all'individuazione delle correlazioni fra la tratta delle persone e il loro sfruttamento lavorativo, sessuale o in altri ambiti;

f) all'individuazione di settori di indagine ulteriori e più specifici che risultassero necessari, per la previsione di interventi investigativi più mirati e specialistici;

g) all'indicazione di strumenti di prevenzione e di repressione nonché di in-

terventi socio-assistenziali idonei per combattere il fenomeno e per aiutare le vittime.

ART. 2.

(Composizione e durata della Commissione).

1. La Commissione è composta da venti deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o cessazione dalla carica ovvero qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti; è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. La Commissione, al termine dei propri lavori, presenta una relazione alla Camera dei deputati sul risultato dell'inchiesta.

ART. 3.

(Poteri e limiti della Commissione).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione non può adottare

provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione né alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione può chiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, in materie attinenti alle finalità di cui all'articolo 1.

4. La Commissione può chiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione copie di atti e documenti da essi prodotti, detenuti o comunque acquisiti in materie attinenti alle finalità di cui all'articolo 1.

5. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi dei commi 3 e 4 sono coperti da segreto, nei termini precisati dagli organi e uffici che li hanno trasmessi.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

7. Per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

8. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-bis del codice penale.

ART. 4.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra

persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3 che la Commissione ha sottoposto al segreto funzionale.

ART. 5.

(Organizzazione interna).

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tuttavia la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta tutte le volte che lo ritiene opportuno.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, di funzionari della pubblica amministrazione, di consulenti ed esperti di propria scelta e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie.

4. Per l'esercizio delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo complessivo di 25.000 euro e sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

