



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Prevenzione e contrasto del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione

Dossier n° 55 -
20 febbraio 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposta di direttiva COM(2023)755</i>
Data di adozione	<i>28 novembre 2023</i>
Base giuridica	<i>Articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)</i>
Settori di intervento	<i>Reato - Lotta contro la criminalità - Migrazione illegale - Paesi terzi- Sanzione penale - Cittadino straniero - Criminalità organizzata - Frontiere esterne dell'UE - Politica migratoria dell'UE</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnato alla Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>23 gennaio 2024 - II Commissione</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>20 marzo 2024</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>SI</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>NO</i>

Finalità e oggetto

Il 28 novembre 2023 la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) volta ad aggiornare le disposizioni di **diritto penale** contenute nella [direttiva 2002/90/CE](#), recante una definizione comune del reato di **favoreggiamento dell'ingresso**, del **transito** e del **soggiorno illegali**, e nella [decisione quadro 2002/946/GAI](#), relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

La proposta è il secondo elemento chiave di una complessiva iniziativa della Commissione europea volta a contrastare il fenomeno criminale del traffico di migranti, di cui fa parte anche una [proposta](#) di regolamento sul rafforzamento della **cooperazione di polizia** nel settore della prevenzione e dell'accertamento del **traffico di migranti** e della **tratta di esseri umani** e delle relative indagini, e sul potenziamento del sostegno di **Europol** alla prevenzione e alla lotta contro tali reati, che ne modifica il quadro giuridico costituito dal [regolamento \(UE\) 2016/794](#).

La Commissione ritiene che l'attuale quadro giuridico dell'UE in materia, adottato nel 2002 sulla base di disposizioni precedenti al trattato di Lisbona, debba essere modernizzato e rafforzato.

Obiettivo generale della proposta di direttiva è di introdurre uno strumento moderno di diritto penale dell'UE che definisca chiaramente e sanzioni in modo effettivo il **reato di**

favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'UE, in linea con le disposizioni dell'articolo 83 del TFUE e con il protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. Gli **obiettivi specifici** perseguiti sono i seguenti.

1. Garantire **indagini, azioni penali e sanzioni efficaci** nei confronti delle reti della criminalità organizzata responsabili del traffico di migranti.

La valutazione REFIT del 2017 (*v. infra*) ha evidenziato la mancanza di chiarezza e certezza del diritto riguardo alla distinzione tra favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e assistenza umanitaria, a causa dell'ampiezza della definizione del reato e della mancanza di deroghe. La proposta chiarisce, dunque, **quali atti illeciti debbano configurarsi come reati**.

Tra questi figurano:

- il **favoreggiamento** perpetrato al fine, o con la promessa, di ricavare **un vantaggio finanziario o materiale**;
- il **favoreggiamento** che comporta un'elevata probabilità di arrecare **grave danno a una persona**, anche se perpetrato senza un vantaggio finanziario o materiale;
- i casi di **istigazione pubblica di cittadini di paesi terzi**, ad esempio tramite internet, a entrare, transitare e soggiornare illegalmente nell'Unione europea. La proposta chiarisce inoltre che scopo della direttiva non è criminalizzare i cittadini dei paesi terzi per il fatto di essere oggetto di traffico di migranti, né intende configurare come reato il **prestare assistenza ai familiari o fornire assistenza umanitaria o sostegno** per le esigenze umane di base a cittadini di paesi terzi in conformità degli obblighi giuridici. La definizione più precisa prevede inoltre che il reato di favoreggiamento possa essere commesso nel territorio di qualsiasi Stato membro, facilitando la cooperazione giudiziaria tra Stati membri.

2. Prevedere **sanzioni più armonizzate** che tengano conto della gravità del reato. Dall'adozione del pacchetto sul favoreggiamento nel 2002, le reti criminali dedite al traffico di migranti hanno fatto ricorso in misura sempre maggiore alla violenza nei confronti dei migranti e delle autorità di contrasto. La proposta introduce, pertanto, la definizione di **reati aggravati** (ad esempio quelli commessi nell'ambito di un gruppo della criminalità organizzata, che causino un danno grave o mettano in pericolo la vita o la salute, o causino la morte) ai quali corrispondono sanzioni penali più severe. I livelli delle **sanzioni massime** di cui alla proposta di direttiva sono **superiori** a quelli previsti nell'attuale pacchetto sul favoreggiamento (che stabilisce una pena detentiva massima non inferiore a otto anni). Il reato principale di favoreggiamento sarebbe punibile con una **pena detentiva massima non inferiore a tre anni**, mentre per i reati aggravati (ad esempio quelli perpetrati nel contesto della criminalità organizzata, o con ricorso a violenza grave) la pena detentiva massima sarebbe **non inferiore a 10 anni** e per i reati più gravi (che causano la morte) sarebbe **non inferiore a 15 anni**.

3. Migliorare l'ambito di **competenza giurisdizionale**. Chi organizza e svolge attività di traffico di migranti spesso risiede al di fuori dell'UE e pertanto fuori dalla giurisdizione degli Stati membri. Al fine di aumentare le possibilità di sanzionare obiettivi che organizzano attività di traffico di migranti, e per evitare situazioni in cui nessuno Stato sia in grado di esercitare la propria giurisdizione su casi gravi e tragici di traffico di migranti che avvengono, ad esempio, in acque internazionali, la proposta **estende la giurisdizione** degli Stati membri ai casi in cui il **favoreggiamento dell'ingresso illegale nell'UE non giunga a buon fine e i cittadini di paesi terzi perdano la vita**: si tratta, ad esempio, del caso in cui **imbarcazioni non adatte** alla navigazione affondano in acque internazionali e quindi prima di raggiungere le acque territoriali di uno Stato membro o di un paese terzo. La proposta di direttiva estende inoltre la giurisdizione ai **reati commessi a bordo di navi o aeromobili immatricolati** in uno Stato

membro o battente la sua bandiera e ai reati commessi da persone giuridiche che operano, ma che non sono necessariamente stabilite, nell'UE.

4. **Rafforzare le risorse degli Stati membri** per la prevenzione e la lotta contro il traffico di migranti. La proposta impone agli Stati membri di accertarsi che le autorità giudiziarie e di contrasto competenti dispongano di **risorse adeguate**, siano **adeguatamente formate e specializzate** per garantire la prevenzione, l'indagine e il perseguimento efficaci degli autori di reato. Gli Stati membri dovrebbero inoltre impegnarsi nella prevenzione attraverso **campagne di informazione e di sensibilizzazione**, programmi di ricerca e di istruzione.
5. Migliorare la **raccolta e la comunicazione dei dati**. La mancanza di dati solidi, esaustivi e comparabili sui reati in questione e sulle risposte della giustizia penale a livello nazionale ed europeo è stata individuata come uno dei principali elementi che ostacolano la valutazione degli effetti del pacchetto sul favoreggiamento negli Stati membri; essa inoltre impedisce ai responsabili delle politiche e agli operatori di monitorare e misurare l'efficacia dei provvedimenti adottati. Pertanto, la proposta impone agli Stati membri di raccogliere e comunicare dati statistici su base annua.

Contesto, motivazione dell'intervento e impatto della proposta

Contesto politico

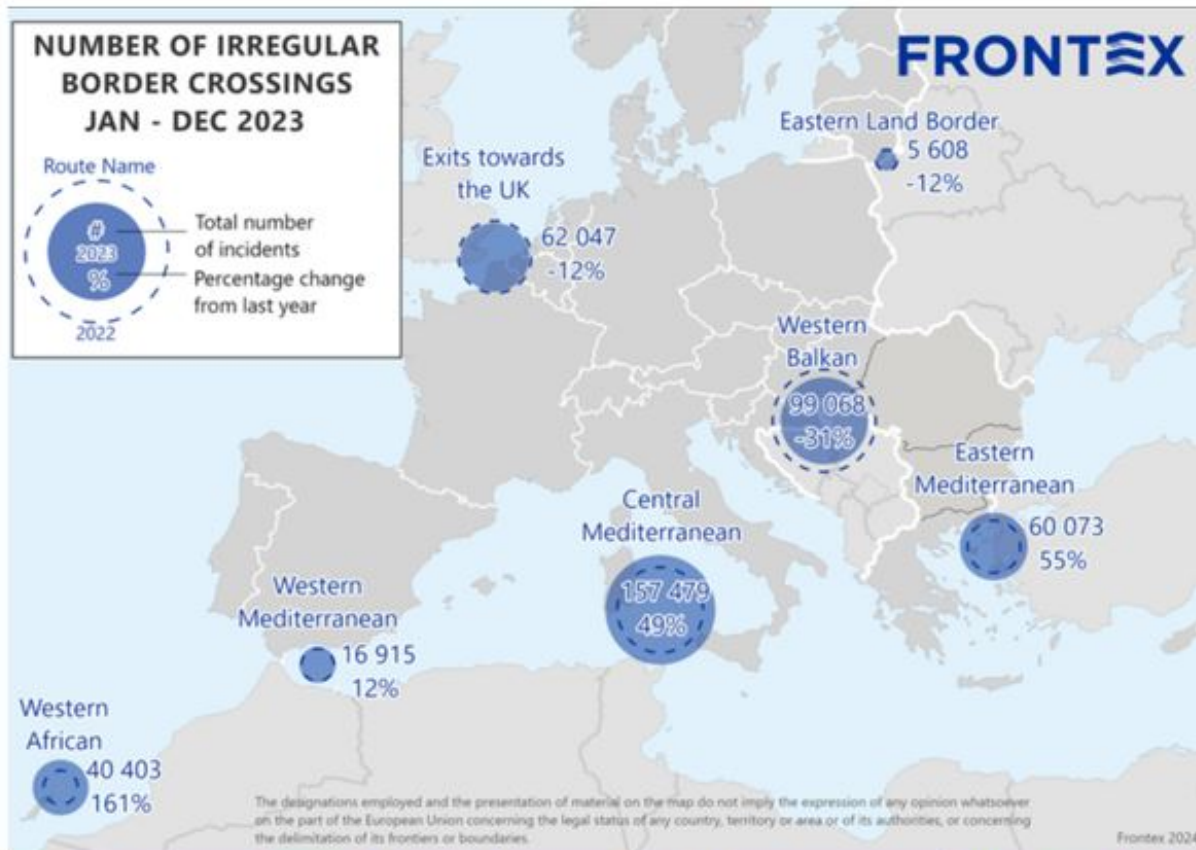
L'iniziativa è in linea con quanto preannunciato dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen nel discorso sullo [stato dell'Unione](#) del 13 settembre 2023, in merito al rafforzamento degli strumenti a disposizione dell'Unione per contrastare efficacemente il **traffico di migranti**.

La Commissione sottolinea l'**aumento** del traffico dei migranti, alimentato dalla domanda crescente dei **flussi migratori** a seguito di crisi emergenti nei paesi terzi, connesse in particolare a recessioni economiche, emergenze ambientali causate dai **cambiamenti climatici**, **conflitti** e **pressione demografica**.

In base ai dati in possesso della Commissione europea, nel **2022**, alle frontiere esterne dell'UE sono stati accertati circa **331 mila ingressi irregolari**, il **livello più elevato dal 2016**, corrispondente a un incremento del **66 per cento** rispetto all'anno precedente. La Commissione aggiunge che nel **2023**, fino alla fine di settembre, alle frontiere esterne dell'UE sono stati intercettati circa **281 mila attraversamenti** irregolari della frontiera, pari a un incremento del **18 per cento** rispetto allo stesso periodo del 2022.

Frontex ha recentemente pubblicato i [dati](#) complessivi relativi al **2023**. Gli attraversamenti irregolari alle frontiere esterne nel 2023 sono approssimativamente **380 mila**. Frontex ha quindi calcolato una variazione di **+17 per cento** rispetto ai dati del **2022**, aumento derivato dal volume di ingressi lungo le rotte del Mediterraneo.

Di seguito una mappa e una tabella degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE nel 2023 (Fonte Frontex). L'Italia ha registrato un aumento del 49 per cento rispetto all'anno precedente.



Route	December 2023	2023	2023/2022	Top Nationalities (2023)
Central Mediterranean	4742	157 479	+49%	Guinea, Tunisia, Cote d'Ivoire
Western Balkans	1091	99 068	-31%	Syria, Türkiye, Afghanistan
Eastern Mediterranean	6290	60 073	+55%	Syria, Palestine**, Afghanistan,
Western Africa	4973	40 403	+161%	Senegal, Morocco, Mali
Western Mediterranean	1818	16 915	+12%	Morocco, Algeria, Syria
Eastern Land Border	94	5608	-12%	Ukraine, Afghanistan, Syria
Exits towards the UK	3308	62 047	-12%	Afghanistan, Iraq, Syria

In sostanza, la rotta del **Mediterraneo centrale** nel 2023 è risultata quella più attiva, registrando due attraversamenti irregolari su cinque (**41 per cento**), con un aumento di circa il 50 per cento rispetto al 2022, seguita dai **Balcani occidentali (26 per cento)** e dal **Mediterraneo orientale (16 per cento)**.

Sono stati oltre 100 mila gli attraversamenti di cittadini **siriani**, il numero più alto tra tutte le nazionalità dei migranti, seguiti da **guineani** e **afghani**. Queste tre principali nazionalità hanno rappresentato oltre **un terzo** di tutti i rilevamenti.

Frontex ha altresì rilevato un **notevole aumento** dei **migranti africani**, in particolare dell'Africa occidentale, che rappresentano quasi la metà (**47 per cento**) di tutti i migranti registrati.

Infine, i dati statistici mostrano che nel 2023 le **donne** hanno rappresentato il **10 per cento** di tutti gli attraversamenti irregolari, percentuale in linea di massima corrispondente alla fascia dei **minori**. Da ultimo, il numero dei **minori non accompagnati** è aumentato del **28 per cento** rispetto all'anno precedente, per un totale di oltre **20 mila** nel 2023.

I primi dati statistici relativi al **2024** sono desumibili dai rilevamenti dell'UNHCR (1 gennaio -11 febbraio 2024) che dall'inizio dell'anno ha stimato che il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via mare sulle coste meridionali dell'UE dall'inizio del 2024 ammonta a oltre **19 mila**, di cui circa **4 mila** in **Italia**.

L'UNHCR sottolinea una diminuzione del flusso verso l'Italia del **38 per cento** rispetto allo stesso periodo di riferimento nel 2023 (6.420 migranti).

Di seguito una mappa degli sbarchi nel 2024 - Rotta del Mediterraneo Centrale verso l'Italia (Fonte UNHCR).



La Commissione europea stima che i profitti derivanti dalle attività criminali delle reti dei trafficanti si attestano tra i **4,7** e i **6 miliardi** di euro all'anno a livello mondiale. Sebbene i loro prezzi sembrano variare a seconda delle **rotte** e dei tipi di **facilitazione** forniti, le indagini hanno dimostrato che i prezzi dei servizi dei trafficanti di migranti possono in genere raggiungere i **20 mila euro a persona**.

Inoltre ogni anno circa **7 mila** persone sono **vittime** della **tratta** degli **esseri umani**, stima fortemente ribassata rispetto al numero reale poiché molte vittime di reato **non sono rilevate**. Il volume di affari legato alla tratta di esseri umani è stimato in circa **2,7 miliardi di euro**, e deriva da differenti forme di sfruttamento, con un aumento registrato della dimensione *online* del fenomeno.

Motivazione dell'intervento

Secondo la Commissione l'attuale normativa europea sul favoreggiamento ha messo in evidenza criticità derivanti da una **definizione ampia** del reato di favoreggiamento dell'ingresso,

del transito e del soggiorno illegali. Tale **ampiezza** e la **mancanza** di **deroghe**, secondo la Commissione, si sarebbero tradotte in profili di incertezza nella **distinzione** tra il **favoreggiamento** dell'immigrazione irregolare e l'**assistenza umanitaria**.

Il nuovo regime interviene in maniera più specifica sulla configurazione del reato di favoreggiamento, chiarendo, tra l'altro, come già detto, che il suo scopo **non è criminalizzare i cittadini dei paesi terzi** per il fatto di essere oggetto di traffico di migranti, né configurare come reato il **prestare assistenza ai familiari o fornire assistenza umanitaria** o sostegno per le esigenze umane di base a cittadini di paesi terzi in conformità degli obblighi giuridici.

Inoltre, il **ricorso** in misura sempre maggiore da parte dei trafficanti alla **violenza** nei confronti dei migranti e delle autorità di contrasto con il conseguente **pericolo** per le **vite umane** richiede, secondo la Commissione, di **innalzare** i **livelli** delle **sanzioni massime** rispetto al quadro giuridico attuale sul favoreggiamento, e di introdurre la definizione di **reati aggravati** (ad esempio i reati commessi nell'ambito di un gruppo della criminalità organizzata, quelli che causino un danno grave, o che mettano in pericolo la **vita** o la **salute**, o ancora che causino la **morte**) ai quali corrispondono sanzioni penali più severe. Ulteriore esigenza affrontata dalla riforma della disciplina sul favoreggiamento riguarda il rafforzamento delle disposizioni sulla **giurisdizione** in materia, nel tentativo di evitare situazioni in cui nessuno Stato sia in grado di esercitare la **propria giurisdizione** su casi gravi e tragici di traffico di migranti che avvengono, ad esempio, in **acque internazionali**.

Valutazione d'impatto

La Commissione, in via eccezionale, **non ha ritenuto** di accompagnare la nuova proposta con una **valutazione d'impatto**, basandosi invece sugli elementi raccolti nel corso della **valutazione REFIT** (programma di **controllo dell'adeguatezza** e dell'**efficacia** della regolamentazione vigente) del pacchetto sul favoreggiamento condotta nel 2017, sulla **consultazione pubblica sul piano d'azione** rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025), sulle informazioni e gli elementi forniti da **Europol, Eurojust e Frontex**, nonché sul confronto con gli **Stati membri** e i **portatori di interessi** della società civile nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione dell'attuale quadro normativo.

Dalla valutazione REFIT è risultato che tutti gli **Stati membri hanno recepito** il vigente pacchetto sul favoreggiamento, modificando di conseguenza i propri ordinamenti nazionali. Ciò ha consentito l'ulteriore ravvicinamento della definizione del reato, introducendo in tutti gli Stati membri sanzioni per il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

Le informazioni e gli elementi raccolti, peraltro, hanno evidenziato:

- una **grave carenza di dati affidabili e comparabili** sui reati di traffico di migranti e sulle risposte della giustizia penale a livello nazionale ed europeo, tanto che non è stato possibile valutare in che modo e in quale misura l'**aumento** dei casi di **favoreggiamento individuati e perseguiti**, o la maggiore cooperazione tra Stati membri, siano **direttamente collegati** all'attuazione del quadro giuridico vigente;
- la necessità di **allineare ulteriormente la definizione del reato e di chiarirla maggiormente** ai sensi della normativa dell'UE, in particolare per quanto riguarda l'elemento dello scopo di lucro, il carattere facoltativo dell'esenzione dalle sanzioni penali per la condotta volta a prestare assistenza umanitaria, i rischi percepiti di criminalizzazione e l'effetto deterrente della legislazione esistente.

Consultazioni di portatori di interessi

Parallelamente, la Commissione ha svolto una serie di consultazioni che hanno coinvolto le **autorità giudiziarie** e di **contrasto** degli Stati membri, le **agenzie** dell'UE competenti (**Eurojust**, **Europol**, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera - **Frontex** e l'Agenzia per i diritti fondamentali - **FRA**), e i rappresentanti della **società civile**.

In particolare, nella fase di elaborazione della proposta, la Commissione ha consultato gli Stati membri, Eurojust, Europol e Frontex in merito alle **principali lacune** del quadro giuridico e operativo dell'UE e sulle possibili risposte a riguardo.

I portatori di interessi, pur valutando positivamente il ravvicinamento del quadro penale degli Stati membri, si sono **espressi**, a seconda delle categorie, in **modo divergente** rispetto alla **definizione del reato** e al **carattere facoltativo** dell'**esenzione** dalle sanzioni per le azioni condotte per **motivi umanitari**.

I **rappresentanti delle organizzazioni della società civile** hanno rilevato come una definizione ampia del reato determini non solo mancanza di chiarezza e certezza del diritto, ma anche il rischio che sia configurata come reato l'assistenza umanitaria. Gli **Stati membri** non hanno, invece, indicato la necessità di restringere la definizione o di introdurre una deroga obbligatoria alla configurazione come reato.

D'altra parte, l'analisi dell'attuazione del pacchetto sul favoreggiamento ha evidenziato l'esistenza di **approcci diversi** rispetto a cosa si configuri come reato nei vari Stati membri. Secondo la Commissione, mentre in certi Stati membri le autorità si concentrano sui casi di favoreggiamento quando questi sono commessi a **scopo di lucro** o da gruppi della **criminalità organizzata**, in altri, in ragione dell'ampia definizione del reato, sono stati perseguiti anche **coloro** che forniscono **servizi** ai **migranti irregolari** nel contesto della propria **attività professionale** o che prestano **assistenza** per altruismo.

La Commissione ha quindi concluso nel senso che, a causa della varietà di approcci nazionali al reato di favoreggiamento, che incide sull'efficacia dell'azione comune dell'UE, nonché fine di concentrarsi sui reati commessi a scopo di lucro in particolare dai gruppi della criminalità organizzata, è necessario **definire** con **chiarezza** il **reato di favoreggiamento**. Anche le consultazioni di Europol ed Eurojust hanno indicato lo stesso approccio, nell'ottica di una facilitazione della cooperazione e della risposta operativa.

Contenuti della proposta di direttiva

L'articolo 1 indica il già citato oggetto della nuova disciplina.

L'articolo 2 è dedicato alle **definizioni** di riferimento della direttiva.

Si ricorda in particolare che, per **cittadino di un paese terzo** si intende chiunque non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, del TFUE, e che non è una persona che gode del diritto alla libera circolazione in base al **codice frontiere Schengen**

È **cittadino** dell'Unione ai sensi dell'articolo 20 del TFUE chiunque abbia la **cittadinanza** di uno **Stato membro**. La disposizione precisa che la cittadinanza dell'Unione **si aggiunge** alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Secondo l'articolo 2, punto 5 del regolamento UE) 2016/399 ([Codice frontiere Schengen](#)) sono **beneficiari del diritto** alla **libera circolazione** ai sensi del diritto unionale:

- i **cittadini** dell'Unione testé indicati nonché i cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione che esercita il suo diritto alla libera circolazione sul territorio dell'Unione europea;
- i cittadini di **paesi terzi** e i **loro familiari**, qualunque sia la loro nazionalità, che, in virtù di **accordi** conclusi tra **l'Unione** e i **suoi Stati membri**, da un lato, e tali **paesi terzi**, dall'altro, beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione.

L'articolo 2 reca altresì le definizioni di **minore non accompagnato** e di **persona giuridica**.

In particolare, è **minore non accompagnato** un cittadino di paese terzo d'**età inferiore ai 18 anni** che giunga nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a una tale persona; il termine include il **minore** che **venga abbandonato** dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

Si intende per **persona giuridica** qualsiasi **soggetto giuridico** che possieda tale status in forza del diritto nazionale applicabile, ad **eccezione** degli **Stati** o delle **istituzioni pubbliche** che esercitano i **pubblici poteri** e delle **organizzazioni internazionali pubbliche**.

La proposta di direttiva detta, quindi, le "**norme minime**" relative alla **definizione dei reati e delle sanzioni** in questione, ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 2 del TFUE.

L'articolo 3 stabilisce le norme minime per la definizione dei **reati** che gli Stati membri devono punire.

Gli Stati membri, segnatamente, provvedono affinché **l'aiuto intenzionale** prestato a un **cittadino** di un **paese terzo** affinché entri, transiti o soggiorni nel territorio di uno Stato membro in violazione della pertinente normativa dell'Unione o delle leggi dello Stato membro interessato in materia di ingresso, transito e soggiorno di cittadini di paesi terzi costituisca reato **qualora**:

- a. la persona che pone in atto la condotta **solleciti, riceva o accetti**, direttamente o indirettamente, un **vantaggio finanziario o materiale**, o una promessa di tale vantaggio, o ponga in atto la condotta al fine di ottenere tale vantaggio, oppure
- b. vi sia **un'elevata probabilità di arrecare un grave pregiudizio** a una persona.

Deve altresì costituire reato l'**istigazione pubblica** di cittadini di paesi terzi all'ingresso, al transito o al soggiorno nel territorio di uno Stato membro in violazione della pertinente normativa dell'Unione o delle leggi dello Stato membro interessato in materia di ingresso, transito e soggiorno di cittadini di paesi terzi.

Nei considerando della proposta si sottolinea che la direttiva **non intende criminalizzare** i cittadini di paesi terzi per il fatto di essere stati oggetto di traffico, né configurare come reato la prestazione di assistenza ai familiari ovvero la prestazione di assistenza umanitaria o di sostegno per le esigenze umane di base a cittadini di paesi terzi in conformità degli obblighi giuridici.

L'articolo 4 definisce le norme minime per la configurazione dei **reati aggravati**.

Si tratta dei casi in cui il fatto sia commesso nell'ambito di **un'organizzazione criminale**, causi un **danno grave** o metta **in pericolo la vita** dei cittadini di paesi terzi coinvolti, sia commesso con ricorso a **violenze gravi**; ovvero del caso in cui i **migranti** oggetto di traffico siano **particolarmente vulnerabili**, compresi i minori non accompagnati. È considerato un reato aggravato con conseguenze penali più severe il favoreggiamento che causi la **morte** di uno o più cittadini di paesi terzi.

L'articolo 5 impone agli Stati membri di configurare come reato anche le forme di **istigazione, complicità, concorso e tentativo** di commissione dei reati indicati nella proposta di direttiva.

L'articolo 6 stabilisce le norme minime per la definizione delle **sanzioni applicabili** alle persone fisiche. Gli Stati membri devono quindi provvedere affinché i reati in questione siano punibili con sanzioni penali **effettive, proporzionate e dissuasive**. Il livello delle sanzioni indicato rispecchia la gravità dei reati:

- il reato di favoreggiamento e l'istigazione pubblica definiti dall'articolo 3 devono essere puniti con una pena detentiva massima **non inferiore a tre anni**;
- i **reati aggravati** devono essere puniti con una pena detentiva massima **non inferiore a 10 anni**;
- i reati aggravati più gravi, in particolare quelli che causano la **morte** di cittadini di paesi terzi, devono essere puniti con una pena detentiva massima **non inferiore a 15 anni**.

Attualmente, in base alle informazioni di cui dispone la Commissione, il **livello massimo** delle sanzioni penali per il favoreggiamento dell'**ingresso** e del **transito** illegali negli Stati membri va da **un anno** in **Belgio e Spagna** a **10 anni** in **Bulgaria, Irlanda, Cipro e Slovenia**. Le sanzioni penali per il **favoreggiamento** del **soggiorno** negli Stati membri vanno da **un anno** in **Belgio, Cechia, Estonia, Spagna e Austria** a **15 anni** a **Cipro**. Dal 2015, 15 Stati membri su 28 hanno ritenuto importante modificare il proprio ordinamento nazionale (attualmente in tre Stati membri le modifiche sono in corso). Le modifiche introdotte includono sanzioni più severe, la qualifica di reato per il tentativo di traffico di migranti 31 e l'esclusione dell'assistenza umanitaria dal transito illegale.

L'articolo 5 stabilisce inoltre le **sanzioni accessorie** e le **misure supplementari** che potrebbero essere imposte a carico di persone fisiche condannate, tra le quali:

- a. il **ritiro** dei **permessi** o delle autorizzazioni all'esercizio delle attività che hanno portato alla commissione del reato, o il divieto di praticare, direttamente o tramite un intermediario, l'attività professionale nell'esercizio della quale è stato commesso il reato;
- b. il **rimpatrio** dopo l'esecuzione della pena in uno Stato membro, o per scontare la pena irrogata, o parte di essa, nel Paese terzo di rimpatrio, fatte salve le disposizioni più favorevoli che possono essere applicabili in virtù del diritto dell'Unione o nazionale;
- c. il **divieto di ingresso** e di **soggiorno** nel territorio degli Stati membri per un adeguato periodo di massimo dieci anni, fatte salve le disposizioni più favorevoli che possono essere applicabili in virtù del diritto dell'Unione o nazionale;
- d. l'**esclusione** dall'accesso ai **finanziamenti pubblici**, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni;
- e. **sanzioni pecuniarie**;
- f. il **congelamento** e la **confisca** dei proventi derivanti dalla commissione del reato e dei beni strumentali utilizzati a tal fine, in conformità della direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

L'articolo 7 riguarda la **responsabilità delle persone giuridiche**.

In particolare gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le **persone giuridiche** possano essere ritenute **responsabili** dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 commessi a loro **vantaggio** da qualsiasi soggetto che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, e che detenga una posizione dirigenziale in seno alla persona giuridica, in virtù:

- a. del potere di **rappresentanza** di detta persona giuridica;
- b. del potere di prendere **decisioni** per conto della persona giuridica;
- c. dell'esercizio del **controllo** in seno a tale persona giuridica.

La disposizione prevede inoltre che gli Stati membri provvedano affinché tali persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della **mancata sorveglianza** o del **mancato controllo** che abbiano reso possibile la commissione di un reato a vantaggio della persona giuridica. La responsabilità della persona giuridica **non esclude** l'azione penale nei confronti delle persone fisiche.

L'articolo 8 concerne le norme minime in ordine alle **sanzioni applicabili alle persone giuridiche** coinvolte nei reati contemplati dalla proposta. Tali sanzioni devono essere **proporzionate alla gravità** del reato. In particolare, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le sanzioni o le misure a carico delle persone giuridiche **possano comprendere**:

- a. **sanzioni pecuniarie** penali e non penali;
- b. **l'esclusione** dal godimento di **benefici**, aiuti o **sovvenzioni pubblici**;
- c. l'esclusione temporanea o permanente dall'accesso ai **finanziamenti pubblici**, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni;
- d. **l'interdizione temporanea o permanente** dall'esercizio di **un'attività commerciali**;
- e. l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- f. provvedimenti giudiziari di **scioglimento**;
- g. la **chiusura temporanea o permanente** dei **locali** usati per commettere il reato;
- h. il **ritiro** dei **permessi** o delle autorizzazioni all'esercizio delle attività che hanno portato alla commissione del reato;
- i. il **congelamento** e la **confisca dei proventi** derivanti dalla commissione del reato e dei beni strumentali utilizzati a tal fine.

L'importo delle sanzioni pecuniarie penali o non penali è proporzionato alla gravità della condotta e alla situazione individuale, finanziaria e di altro tipo della persona giuridica interessata. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il livello massimo di tali sanzioni non sia inferiore:

- al **3 %** del **fatturato** totale a **livello mondiale** per il **reato di base**;
- al **5 %** per i reati **aggravati**;
- al **6 %** per i **reati aggravati a causa di morte**.

Nello stabilire le citate sanzioni pecuniarie gli Stati membri possono prevedere **norme applicabili** nei casi in cui **non** sia **possibile determinare l'importo** sulla base del fatturato mondiale totale della persona giuridica nell'esercizio precedente a quello in cui è stato commesso il reato oppure nell'esercizio precedente a quello della decisione di irrogazione della sanzione pecuniaria.

L'articolo 9 delinea le seguenti **circostanze aggravanti** che le autorità giudiziarie devono considerare quando impongono sanzioni in relazione ai reati previsti dal nuovo regime:

- a. il reato è stato commesso da un **funzionario pubblico** nell'esercizio delle sue funzioni;
- b. il reato ha comportato o ha provocato il **coinvolgimento dei cittadini di paesi terzi** che ne sono oggetto in attività di **lavoro illegale**;
- c. l'autore del reato è stato precedentemente condannato in via definitiva per **reati della stessa natura**;
- d. il reato ha comportato o ha provocato lo **sfruttamento** o la **strumentalizzazione** dei cittadini di paesi terzi che ne sono oggetto;
- e. i cittadini di paesi terzi oggetto del reato sono stati **privati dei documenti d'identità** o di **viaggio**;
- f. il reato è stato commesso portando **un'arma da fuoco**.

Le **circostanze attenuanti** sono invece stabilite dall'articolo 10.

In particolare, si considera circostanza attenuante il fatto che l'autore del reato **fornisca** alle autorità competenti **informazioni** che altrimenti esse non sarebbero state in grado di ottenere, aiutandole a identificare o a consegnare alla giustizia altri autori del reato, oppure ad acquisire **elementi di prova**.

L'articolo 11 stabilisce le norme minime per la definizione di un regime dei **termini di prescrizione** dei reati, che devono consentire alle autorità competenti di indagare, perseguire e giudicare i reati oggetto della direttiva, o di eseguire le pertinenti sanzioni, per un periodo di tempo sufficiente.

In particolare, gli Stati membri adottano le misure necessarie per permettere che le indagini, l'azione penale, il processo e la decisione giudiziaria possano intervenire:

- a. per un periodo di **almeno sette anni** dal momento della commissione, per il **reato base** di favoreggiamento ex articolo 3;
- b. per un periodo di **almeno dieci anni** dal momento della commissione, per i **reati aggravati**;
- c. per un periodo di **almeno 15 anni** dal momento della commissione per i reati, compreso il tentativo di reato, aggravati a **causa di morte**.

Gli Stati membri devono inoltre adottare le misure necessarie affinché:

- a. la **pena detentiva** inflitta a seguito di una condanna definitiva per uno dei reati di alla fattispecie di base, possa essere eseguita **per almeno sette anni** a decorrere dalla data della condanna definitiva;
- b. la pena detentiva inflitta a seguito di una condanna definitiva per uno dei reati in forma aggravata possa essere eseguita per almeno dieci anni a decorrere dalla data della condanna definitiva;
- c. la pena detentiva inflitta a seguito di una condanna definitiva per un reato, compreso il tentativo di reato, aggravato a causa di morte possa essere eseguita per almeno 15 anni a decorrere dalla data della condanna definitiva.

Sono possibili **termini derogatori più brevi** a livello nazionale purché possano essere interrotti o sospesi in caso di determinati atti.

L'articolo 12 prevede che ciascuno Stato membro stabilisca la propria **giurisdizione** per i reati

- commessi interamente o parzialmente nel suo territorio;
- commessi da un proprio cittadino o residente abituale;
- commessi a bordo di una **nave o di un aeromobile immatricolati** nel suo territorio;
- a vantaggio di una persona giuridica che è stabilita o opera nel suo territorio.

La disposizione stabilisce inoltre che gli Stati membri dovrebbero stabilire la propria giurisdizione per i tentativi di reato qualora questi provochino la morte dei cittadini di paesi terzi coinvolti.

L'articolo 13 impone agli Stati membri di adottare misure preventive per ridurre la commissione dei reati definiti nella presente direttiva, ad esempio attraverso **campagne di informazione** e di **sensibilizzazione** e programmi di istruzione.

L'articolo 14 impone agli Stati membri di provvedere affinché le autorità nazionali competenti ad accertare, indagare, perseguire o giudicare i reati previsti dalla direttiva dispongano di **personale qualificato sufficiente** e di **risorse** finanziarie, tecniche e tecnologiche **adeguate** per l'efficace svolgimento delle loro funzioni in relazione all'attuazione della presente direttiva.

In base all'articolo 15, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché il personale delle autorità di contrasto e giudiziarie e il personale delle autorità incaricate delle indagini e dei procedimenti penali riguardanti i reati di cui alla nuova direttiva ricevano periodicamente una **formazione specializzata**, e predisporre risorse adeguate a tal fine. Fatta salva l'indipendenza della magistratura, simile obbligo è imposto agli Stati membri per quanto riguarda **giudici** e i **pubblici ministeri**.

L'articolo 16 obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché per le indagini o l'azione penale riguardo ai reati previsti dalla direttiva siano disponibili **strumenti investigativi efficaci** e **proporzionati**. Se del caso, ciò comprende **strumenti investigativi speciali**, quali quelli utilizzati per contrastare la **criminalità organizzata** o altri **reati gravi**.

L'articolo 17 affronta la necessità di **raccogliere in modo sistematico informazioni** sulla lotta contro il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e di fornire dati statistici su questo reato

per l'elaborazione di politiche basate su dati concreti a livello dell'UE. Essa impone agli Stati membri di raccogliere, pubblicare e inviare ogni anno la Commissione i **dati statistici pertinenti**.

Tali dati statistici comprendono quanto meno gli elementi seguenti:

- a. il **numero di cittadini di paesi terzi** che sono stati oggetto del reato, distinti per cittadinanza, sesso ed età (minore/adulto);
- b. la **durata** media delle **indagini penali** relative ai casi;
- c. il numero di **persone fisiche perseguite** per i reati di cui alla presente direttiva, distinte per sesso e cittadinanza;
- d. il numero di **persone giuridiche perseguite** per i reati di cui alla presente direttiva, distinte per luogo di stabilimento;
- e. il numero di **decisioni** delle **procure**, distinte per tipo di decisione (di esercitare o meno l'azione penale);
- f. il numero di **decisioni definitive**, distinte per tipo di decisione (condanna, assoluzione, archiviazioni nel merito o altre, comprese le risoluzioni non processuali);
- g. il numero di **persone fisiche condannate** per i reati di cui alla presente direttiva, distinte per sesso e cittadinanza;
- h. il numero di **persone fisiche oggetto di sanzioni**, distinte per tipo e livello di sanzione (reclusione, sanzioni pecuniarie, altro), sesso e cittadinanza;
- i. il numero di **persone giuridiche condannate** per i reati di cui alla presente direttiva e sanzionate;
- j. il numero di **persone giuridiche sanzionate**, distinte per luogo di stabilimento e tipo di sanzione (sanzioni pecuniarie, altro);
- k. la **durata media dei procedimenti giudiziari** in primo grado, secondo grado e cassazione.

Gli Stati membri devono infine **pubblicare annualmente** entro il 1° luglio, in un formato leggibile meccanicamente e disaggregato, i dati statistici relativi all'anno precedente e trasmetterli alla Commissione.

L'articolo 18 **sostituisce**, in relazione agli Stati membri vincolati dalla nuovo regime, le **disposizioni vigenti** riguardanti la **configurazione** come **reato** del **favoreggiamento dell'ingresso**, del **transito** e del **soggiorno** illegali.

L'articolo 19 stabilisce che gli Stati membri devono recepire la direttiva nell'ordinamento nazionale **entro un anno** dalla sua entrata in vigore.

Normativa penale interna (a cura del Servizio Studi)

Con riferimento al contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina, l'**articolo 12 del testo unico** delle disposizioni concernenti la **disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero** ([decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#)) contempla diverse fattispecie di reato. In primo luogo, il comma 1 del citato articolo 12, prevede il reato di **favoreggiamento dell'ingresso illegale** all'interno del territorio dello Stato, in base al quale la condotta di coloro che **promuovono, dirigono, organizzano, finanziano o effettuano il trasporto di stranieri** all'interno del territorio dello Stato ovvero compiano altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato è punita con la **reclusione da 2 a 6 anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona** agevolata.

Il successivo comma 3 prevede, poi, una serie di circostanze aggravanti quali:

- l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di 5 o più persone;
- l'esposizione al pericolo di vita o per l'incolumità della persona trasportata;
- la sottoposizione a trattamento inumano o degradante della persona trasportata;
- il concorso nel reato di tre o più persone;
- l'utilizzo di servizi di trasporto internazionali;
- l'utilizzo di documenti contraffatti/alterati/illegalmente ottenuti;
- la disponibilità di armi o materie esplosive da parte degli autori del fatto.

Quando ricorre una delle circostanze sopra indicate, la pena è della **reclusione da 6 a 16 anni e la multa di 15.000 euro per ogni persona**; ove ricorrano **più circostanze congiuntamente** (comma 3-bis) **la pena è ulteriormente aumentata** (fino ad un terzo).

Una circostanza aggravante ad effetto speciale è quella prevista dal comma 3-ter, che prevede un **aumento** della pena detentiva **da un terzo alla metà e la multa di 25.000 euro per persona**, se i fatti sono commessi al fine di destinare persone alla **prostituzione** o allo **sfruttamento sessuale o lavorativo**, di impiegare **minori** in attività illecite o, in generale, di **trarne un profitto**, anche indiretto.

Parallelamente, il comma 3-quinquies prevede una circostanza attenuante, con **diminuzione della pena fino alla metà** a favore degli imputati che si adoperino per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, fornendo un **aiuto concreto nella raccolta di prove** decisive per la ricostruzione dei fatti, per l'individuazione o la cattura di uno o più autori di reati e per la sottrazione di risorse rilevanti alla consumazione dei delitti.

Ulteriori fattispecie delittuose sono previste dai commi 5 e 5-bis, che riguardano, rispettivamente, il caso in cui, al fine di trarre un ingiusto profitto, **si favorisce la permanenza nel territorio dello Stato** di persona che vi ha fatto ingresso illegalmente (punita con la reclusione fino a 4 anni e con la multa fino a euro 15.493 [lire trenta milioni] e con aumento della pena da un terzo alla metà quando il fatto è commesso in concorso da due o più persone ovvero riguarda la permanenza di cinque o più persone) ed il caso in cui, a titolo oneroso e al fine di trarre ingiusto profitto, **si dà alloggio ovvero si cede, anche in locazione, un immobile** ad uno straniero privo di titolo di soggiorno (punita con la reclusione da sei mesi a tre anni e la confisca dell'immobile, salvo che appartenga a persona estranea al reato).

Si ricorda, a tale proposito, che **l'articolo 10-bis** del medesimo testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero **sanziona con un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato senza averne titolo**, perché privo dei documenti necessari (passaporto valido o altro documento equipollente, visto d'ingresso, permesso di soggiorno, carta di soggiorno oppure di autorizzazione per motivi di studio, turismo, affari o visite, secondo quanto previsto dalla legge n. 68 del 2007).

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica

La Commissione individua la base giuridica della proposta nell'articolo 83, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che stabilisce la **competenza** dell'UE a stabilire **norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni** in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale (ivi **comprese la tratta degli esseri umani e la criminalità organizzata**), se il **ravvicinamento delle legislazioni penali** degli Stati membri risulta essenziale per garantire l'effettiva attuazione di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione.

La Commissione precisa altresì che il settore della **politica comune di immigrazione**, in particolare le condizioni di ingresso e soggiorno, immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, nonché la **gestione delle frontiere esterne** dell'UE, è già stato oggetto di armonizzazione in virtù dell'acquis dell'Unione nel settore del titolo V TFUE su libertà, sicurezza e giustizia, capo 2 politiche in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, ed è essenziale garantirne l'efficace attuazione attraverso il **ravvicinamento delle leggi e dei regolamenti penali** degli Stati Membri.

Sussidiarietà

La Commissione europea qualifica il traffico di migranti come **attività criminale transfrontaliera** che interessa direttamente l'Unione, le sue **frontiere esterne** e spesso **più di uno Stato membro** al contempo.

Secondo la Commissione tale attività criminale **non può essere affrontata con successo** dall'**azione individuale** dei singoli Stati membri, mentre l'ulteriore **ravvicinamento** della definizione del **reato**, dei livelli delle **sanzioni** e delle misure di **prevenzione** applicabili negli Stati membri può garantire un'azione più efficace nell'indagare, accertare e perseguire il traffico di migranti ed evitare forme di "**forum shopping**" da parte dei criminali che approfittano dei **sistemi** in cui le sanzioni sono **meno severe**.

La Commissione conclude che un'azione a livello di Unione europea sia più **efficace** ed **efficiente** e rechi un **tangibile valore aggiunto** rispetto a un'azione intrapresa individualmente dagli Stati membri, atteso che l'intervento dell'UE produrrebbe un valore aggiunto ravvicinando ulteriormente il **diritto penale** degli Stati membri e contribuendo a creare **parità di condizioni** tra gli Stati membri.

Proporzionalità

La Commissione asserisce che conformemente al principio di proporzionalità la proposta di direttiva si limita a **quanto necessario** per rafforzare il quadro dell'UE in materia di prevenzione e contrasto del traffico di migranti, non oltrepassando tale criterio per il conseguimento degli obiettivi in questione.

Inoltre, la proposta di direttiva introduce la definizione di **reati aggravati** e un insieme di circostanze aggravanti e attenuanti che garantiscono la **proporzionalità delle sanzioni penali**, in linea con il **principio di proporzionalità** delle sanzioni penali sancito dall'articolo 49, paragrafo 3, della Carta europea dei diritti fondamentali.

Conclude, infine, che in conformità dell'articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale, che è indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, **può essere conseguito soltanto tramite** una **direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio adottata secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#) l'esame dell'atto risulta in corso presso i seguenti parlamenti degli Stati membri: il **Bundestag** e **Bundesrat** tedeschi, il **Parlamento finlandese**, il **Senato ceco**, la **Seimas lituana**, il **Senato polacco**, la **Camera dei deputati della Romania**, il **Consiglio nazionale della Repubblica slovacca** e il **Parlamento svedese**.