

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La direttiva 2011/36/UE, che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/229/GAI, stabilendo norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani nonché introducendo disposizioni comuni per i vari Stati membri dell'Unione europea, mira a rafforzare la prevenzione e la repressione di tale reato e la protezione delle vittime.

A livello internazionale diversi organismi (Consiglio d'Europa, ONU, OSCE) hanno da tempo promosso la stipula di Convenzioni e Protocolli in tale materia (si pensi alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma a Palermo nel dicembre 2000, e ai suoi due Protocolli addizionali) offrendo così l'indispensabile base giuridica per la penalizzazione delle condotte e per le procedure di cooperazione giudiziaria.

In tale ambito anche l'Unione europea ha messo a punto una sua strategia, articolata in misure amministrative ed iniziative normative, per migliorare le attività di contrasto, secondo un approccio unitario, nel quale confluiscono le finalità di *prevention, prosecution and protection*, e sviluppare efficaci azioni di partenariato con altre organizzazioni internazionali e con paesi terzi.

Momenti salienti di questa strategia sono stati: la Dichiarazione di Bruxelles del settembre 2002 sulla prevenzione e sul traffico di esseri umani – Una sfida globale per il XXI secolo; la costituzione, nel marzo 2003, di un "Gruppo di esperti sul traffico di esseri umani"; l'adozione del Piano globale per un'azione contro la tratta degli esseri umani del dicembre 2005.

Di recente, inoltre, si sono registrate: la Risoluzione adottata il 10 febbraio 2010 dal Parlamento europeo sul tema della prevenzione del traffico di esseri umani; la Comunicazione del 19 giugno 2012 al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata "La strategia dell'Unione europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)".

In particolare, la Strategia dell'Unione europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani contiene delle priorità rappresentate dall'individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta; l'intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani; il potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti; il migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche; l'aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e il dare conseguentemente risposte efficaci.

Diversi sono gli strumenti internazionali che impegnano gli Stati all'adozione di norme omogenee al fine di armonizzare la legislazione sul piano sostanziale: presupposto indispensabile per consentire forme efficaci di cooperazione investigativa e giudiziaria per un fenomeno criminale di dimensione transnazionale, attesa la capacità di questi sodalizi, composti di persone di diversa nazionalità, di operare contemporaneamente in più paesi e in più mercati illeciti.



Si ricordano, *ex plurimis*, la Convenzione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 1949 per la soppressione del traffico di persone con cui gli Stati si sono impegnati a proteggere i migranti, in particolare donne e bambini, in tutto il percorso migratorio e a pubblicizzare il rischio e i danni della tratta; la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Shengen del 19 giugno 1990 che impegna gli Stati a prevedere sanzioni adeguate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare a scopo di lucro uno straniero a entrare o soggiornare nel territorio di una parte contraente in violazione della legislazione di detta parte relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri; la Risoluzione dell'Assemblea generale ONU del 23 dicembre 1994 che ha ricondotto l'ipotesi del traffico delle donne a scopo di sfruttamento sessuale alla più ampia fattispecie del traffico di essere umani; le Convenzioni ONU finalizzate all'attuazione di misure relative al recupero sociale delle vittime della tratta di persone, attraverso opportunità educative e di formazione, e di altre misure preordinate a garantire la permanenza delle vittime sul territorio dello Stato a titolo temporaneo o permanente.

Nell'ambito degli strumenti internazionali tesi a combattere una vera e propria emergenza criminale di tipo globale, si inserisce la direttiva 2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che non solo persegue l'obiettivo di garantire un rafforzamento delle misure penali di repressione (intervenedo sulle condotte antigiuridiche da perseguire, sul trattamento sanzionatorio, sull'attività investigativa e giurisdizionale), ma altresì di assicurare una effettiva protezione delle vittime intesa quale momento imprescindibile nell'azione di contrasto alla tratta di persone e che necessariamente richiede un approccio integrato sia sul piano dei differenti profili di intervento (giudiziario e sociale) sia su quello dei diversi attori coinvolti (forze di polizia, magistratura, enti pubblici, organizzazioni non governative).

Le problematiche affrontate dalla direttiva in oggetto sono essenzialmente la prevenzione/repressione della tratta e la tutela delle vittime della tratta stessa, che rappresentano i settori che hanno dimostrato le maggiori carenze delle legislazioni nazionali.

Nell'azione di contrasto alla tratta degli esseri umani la direttiva, in sintonia con gli altri testi sovranazionali in materia, riafferma il ruolo prioritario del diritto penale. Essa contiene innanzitutto una definizione di tratta, in cui rientrano una serie di comportamenti dolosi, che dovranno essere incriminali da parte dei legislatori nazionali: infatti, ai sensi dell'art. 2, deve intendersi come tratta *«il reclutamento, il trasporto, trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra ai fini di sfruttamento»*. Vengono inoltre individuate le finalità di sfruttamento, a cui le succitate condotte sono preordinate, in un'ampia serie di attività (art. 2, par. 3), nelle quali sono annoverate - accanto allo sfruttamento della prostituzione altrui e ad altre forme di sfruttamento sessuale, allo sfruttamento del



lavoro, alla schiavitù e all'accattonaggio – il prelievo di organi, il generale impiego delle vittime in attività illecite (si pensi, a titolo esemplificativo, all'utilizzo delle persone ridotte in schiavitù per commettere reati di borseggio, taccheggio e traffico di stupefacenti).

Vengono altresì previste, tra gli aspetti più significativi: la irrilevanza del consenso della vittima allo sfruttamento qualora sia stato utilizzato uno dei mezzi coercitivi previsti al fine dell'acquisizione del controllo sul soggetto passivo; la punibilità dell'istigazione, del favoreggiamento, del concorso e del tentativo di tratta; una specifica entità del trattamento sanzionatorio nonché una serie di circostanze aggravanti, la maggior parte delle quali qualificate dalle condizioni delle vittime; la responsabilità delle persone giuridiche; misure che consentano alle autorità degli Stati membri di sequestrare e confiscare gli strumenti ed i proventi derivanti dai reati di tratta.

La direttiva in esame affianca al diritto penale, nell'azione di prevenzione della tratta, strumenti di natura diversa. Essa, infatti, prescrive agli Stati membri di realizzare politiche di prevenzione attraverso l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, informazione, anche tramite *internet* ed in cooperazione con organizzazioni della società civile, volte a frenare la tratta e a ridurre il rischio di divenire vittime di tali fenomeni.

Al fine di verificare l'andamento del fenomeno della tratta e di valutare l'efficacia delle politiche preventive, anche attraverso la raccolta di dati statistici, la direttiva stabilisce l'istituzione da parte di ogni Stato membro di un relatore nazionale o di un'istituzione analoga (art. 19); mentre a livello europeo, con l'intento di assicurare un coordinamento delle autorità nazionali nell'azione di prevenzione, è prevista l'istituzione - in linea peraltro con le indicazioni del Programma di Stoccolma - della figura del Coordinatore anti-tratta, il quale contribuisce alla realizzazione della relazione biennale della Commissione in merito ai progressi compiuti nel contrasto alla tratta degli esseri umani (art. 20).

La direttiva contiene altresì disposizioni a carattere processuale dirette a potenziare l'azione di repressione degli autori dei reati di tratta anche perché, pur a fronte dell'incremento dello svolgimento di indagini e di processi per tratta, il numero dei casi perseguiti risulta limitato a fronte della reale entità del fenomeno e della quantità delle vittime.

Prima di tutto la direttiva svincola lo svolgimento delle indagini o l'esercizio dell'azione penale da una denuncia o accusa formale delle vittime (art. 9); allo stesso modo esclude che l'eventuale ritrattazione delle vittime determini l'interruzione del procedimento penale. Infatti, la subordinazione delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale ad una dichiarazione della vittima, come pure l'interruzione del procedimento a causa della ritrattazione di quest'ultima, potrebbero ostacolare la repressione della tratta, giacché si riscontra spesso una scarsa collaborazione delle vittime con gli organi inquirenti a causa del timore di ritorsioni nei confronti, in specie, dei familiari rimasti in Patria.



In presenza di una vittima minorenni, ciascun Paese membro deve poi assicurare che il reato *de qua*, ancorché prescritto, possa essere perseguito per un congruo periodo di tempo dopo il raggiungimento della maggior età da parte di quest'ultima (art. 9, par. 2).

È inoltre imprescindibile la cooperazione tra le autorità di polizia e giudiziarie dei diversi Paesi interessati nella repressione della tratta: infatti, viene previsto che gli uffici incaricati delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale abbiano a disposizione strumenti investigativi efficaci, come quelli utilizzati contro la criminalità organizzata e altri gravi reati (art. 9, par. 4).

La direttiva si preoccupa, altresì, adottando criteri diversificati, di estendere il più possibile la sussistenza della giurisdizione dei Paesi membri nel perseguimento degli autori della tratta.

Infine, l'ulteriore aspetto trattato dalla direttiva è rappresentato dalla tutela della vittima cui si dedica particolare attenzione: è accresciuta la sua tutela processuale e amministrativa.

Con riferimento alla tutela processuale, la direttiva non subordina l'instaurazione di un procedimento per il reato di tratta di esseri umani alla querela, denuncia o accusa formulata dalla persona offesa e prevede la continuazione del procedimento anche nel caso di ritrattazione di quest'ultima. Una novità significativa è poi rappresentata dalla predisposizione di specifici accorgimenti per prevenire i fenomeni di vittimizzazione secondaria e per preservare la sicurezza delle vittime.

Per quanto riguarda la tutela amministrativa, è prescritto agli Stati membri di assicurare alle vittime della tratta adeguate misure di assistenza e sostegno, fornite su base consensuale e informata, che deve essere parametrata alle loro esigenze specifiche.

E' da sottolineare la scelta di non subordinare l'operatività degli strumenti di assistenza amministrativa alla volontà di collaborazione delle vittime che mostra l'intento del legislatore europeo di non utilizzare siffatti mezzi di tutela in una prospettiva repressiva e di aggravamento del conflitto autore/vittima, bensì di fare emergere una loro esclusiva natura solidaristica.

Altra novità è rappresentata dalla previsione di una protezione delle vittime non generalizzata, bensì modulata sulla base dei bisogni e delle necessità individuali delle stesse: gli Stati membri devono infatti «*tener conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dall'eventuale stato di gravidanza, dallo stato di salute, da eventuali disabilità, disturbi mentali o psicologici, o dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale*» (art. 11, par. 7). Per di più, viene previsto che gli operatori destinati ad entrare in contatto con vittime della tratta siano adeguatamente formati, così da riconoscere facilmente le vittime di tali fatti e da rapportarsi con esse nel modo più opportuno (art. 18, par. 3).

A fronte di un fenomeno criminale particolarmente allarmante, in grado di violare la sicurezza e i diritti delle persone che ne sono vittime e di minacciare altresì la creazione di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che rappresenta uno degli obiettivi dell'Unione europea, l'attuale quadro normativo è dotato di un apprezzabile idoneità repressiva in linea con le istanze sovranazionali.



In particolare, il contesto legislativo nazionale è caratterizzato da una progressiva stratificazione normativa nell'ambito della quale sono da individuare i seguenti provvedimenti: l. n. 146/06 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001»); l. n. 108/10 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»).

Lo stesso codice penale già contempla la tratta di donne e minori commessa all'estero (art. 537), la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600), la tratta di persone (art. 601), l'acquisto e l'alienazione di schiavi (art. 602), la confisca (art. 600-*septies*), l'ipotesi del fatto commesso all'estero (art. 604). Senza trascurare come il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità degli enti preveda la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (art.25-*quinquies*).

Si è ritenuto tuttavia di novellare gli articoli 600 e 601 del codice penale in un'ottica di rafforzamento dello strumento punitivo, conformemente al tenore della direttiva, facendo in modo che nessuna delle possibili manifestazioni della tratta di esseri umani possa sfuggire alla repressione penale.

Per questo motivo all'articolo 600 del codice penale è stato aggiunto, fra le attività cui può essere costretta la vittima di tratta, il prelievo di organi e qualunque prestazione illecita.

Inoltre, al primo comma dell'art. 601 del codice penale, si è operata una specificazione delle condotte attraverso le quali si realizza la tratta, includendovi, in aderenza alla direttiva, il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e la cessione d'autorità sulla vittima.

E' stato, inoltre, introdotto un secondo comma nel quale si prevede, in attuazione di una specifica disposizione della direttiva, che, nell'ipotesi in cui la vittima della tratta sia una persona minore d'età, ricorre l'ipotesi di reato anche se lo stesso non è compiuto con le modalità previste nel primo comma (frode, inganno, minaccia, dazione di denaro, etc.).

La novella apportata all'articolo 398 del codice di procedura penale nasce dall'esigenza di estendere, in sede di esame, la tutela prevista per le vittime minori di età o maggiori di età, ma inferme di mente, a tutte le vittime maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, richiamando la disposizione recentemente introdotta con il decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

Nella specie, è previsto che il giudice assicuri che l'esame venga condotto anche tenendo conto della particolare vulnerabilità della persona offesa, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede, e che, ove ritenuto opportuno, disponga, a richiesta della persona offesa o del suo difensore, l'adozione di modalità protette (a titolo esemplificativo, il vetro divisorio).

Gli articoli 4, 5 e 10, comma 2, rispondono all'esigenza sopra esposta di un rafforzamento della tutela delle vittime anche attraverso la previsione di una adeguata



informazione sui loro diritti nonché attraverso percorsi formativi nei confronti degli operatori che entrano in contatto con le stesse.

Quanto alle vittime minori di età non accompagnati si rimanda ad una fonte regolamentare la definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età e per la loro identificazione.

Con l'articolo 6 si è inteso colmare l'ulteriore lacuna del nostro sistema in relazione all'art. 17 della direttiva che prevede: *“gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti”*.

In proposito, si operato un intervento sull'art. 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228 estendendo le finalità cui è attualmente destinato il Fondo per le misure anti-tratta anche all'indennizzo delle vittime dei reati di tratta, elencati nel successivo comma 3. La novella si è resa necessaria in quanto, allo stato, il nostro ordinamento non contempla un sistema generalizzato di indennizzo a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti, esistendo soltanto diversi Fondi, istituiti *ex lege*, a fini indennitari-risarcitori solo per specifiche categorie di vittime di talune predeterminate fattispecie di reato (mafia e terrorismo; usura; estorsione, Uno bianca...).

La disposizione introdotta, coerente con l'attuale impostazione, rende operativo a fini di indennizzo il suddetto Fondo anti-tratta alimentato con i proventi derivanti dalla confisca dei beni a seguito di sentenza di condanna penale. Sono previste una serie di condizioni per l'accesso al Fondo al fine di garantire che il sistema pubblico di indennizzo sia sostenibile ed intervenga solo a favore di coloro che effettivamente non possono ottenere ristoro dai responsabili del reato: questo allo scopo di impiegare effettivamente le limitate risorse finanziarie per le finalità imposte dalla direttiva, prevenendo eventuali indebite elargizioni che, esaurendo le disponibilità economiche, inevitabilmente pregiudicherebbero i reali aventi diritto. Il diritto all'indennizzo, tuttavia, è riconosciuto anche nei casi in cui sia rimasto ignoto l'autore del reato. In tali ipotesi per l'interessato sarà necessario allegare alla domanda il provvedimento di archiviazione intervenuta *“perché ignoto l'autore del reato”*.

Si è ritenuto di inserire il requisito di accesso al Fondo rappresentato dai *“... limiti delle disponibilità finanziarie annuali”* dello stesso, mutuato dall'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, sulla istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

La previsione di un ristoro liquidato in misura fissa, nonostante si sia in presenza di un diritto soggettivo, si giustifica in quanto, a differenza dei reati che arrecano un danno alla integrità della persona modulabile in ragione della natura e gravità delle lesioni subite, nel caso della tratta, non essendo applicabili i criteri in materia di invalidità, si riconosce un ristoro per il quale sussiste difficoltà di rinvenire un parametro cui commisurare l'entità dell'indennizzo; senza trascurare che l'eventuale previsione di un limite minimo e massimo di indennizzo introdurrebbe una discrezionalità non ancorata ad alcun criterio

predeterminato, nonché un appesantimento della relativa procedura di liquidazione con inevitabili oneri aggiuntivi per l'amministrazione.

L'articolo 7 recepisce la disposizione di cui all'articolo 19 della direttiva prevedendo in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri compiti di indirizzo, coordinamento, monitoraggio in materia di tratta degli esseri umani.

Tale Dipartimento rappresenterà il punto di contatto per il coordinatore anti tratta dell'Unione europea al quale presenterà una relazione biennale contenente i risultati del monitoraggio svolto anche attraverso la raccolta di dati statistici in collaborazione con altre amministrazioni competenti e con organizzazioni della società civile.

Gli artt. 8 e 9 corrispondono all'esigenza di rendere più coordinata ed efficace l'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno della tratta e di assistenza e integrazione delle vittime.

In particolare, l'art. 8, aggiungendo un comma all'art. 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998, stabilisce che nei confronti delle vittime della tratta sia definito, con decreto del Ministro con delega alle pari opportunità, di concerto con il Ministro dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali, un programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale delle stesse.

L'art. 9, intervenendo sull'art. 13 della legge n. 228 del 2003, prevede invece che, con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro con delega alle pari opportunità e del Ministro dell'interno, ognuno negli ambiti di rispettiva competenza, sia adottato un Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, al fine di individuare strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e per il contrasto di tali fenomeni.

L'articolo 10 prevede disposizioni in tema di coordinamento tra le attività istituzionali delle amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta nonché tra la Commissione di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e il Questore.



RELAZIONE TECNICA

Dall'attuazione dello schema di decreto legislativo in esame – volto a recepire la direttiva 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 – non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, come viene precisato dall'art. 11 del medesimo schema di decreto.

Le pubbliche amministrazioni interessate, inoltre, provvedono ai compiti previsti dal presente schema di decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, come viene precisato sempre dall'art. 11 citato.

Di seguito, inoltre, vengono illustrati i singoli articoli dello schema di decreto e viene evidenziato come i medesimi non comportino effetti finanziari.

Art. 1

L'articolo in esame prevede che, in sede di attuazione delle disposizioni del presente schema di decreto, venga effettuata una valutazione individuale delle vittime di tratta di esseri umani, tenendo conto della specifica situazione delle persone vulnerabili. Al riguardo, si precisa che tale valutazione individuale è effettuata dalle Amministrazioni competenti utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e che la medesima rientra nelle loro attività ordinarie.

Art. 2

L'articolo in esame prevede modifiche al Codice penale, che hanno carattere ordinamentale.

Art. 3

L'articolo in esame prevede modifiche al Codice di procedura penale, che hanno carattere ordinamentale.



Art. 4

L'articolo in esame reca disposizioni in materia di minori non accompagnati.

Nello specifico:

- il comma 1 prevede che i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale;
- il comma 2 prevede che con apposito decreto interministeriale siano definiti i meccanismi attraverso i quali, nel rispetto del superiore interesse del minore, si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate e, se strettamente necessario, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche.

Al riguardo, si precisa che sia l'informativa ai minori non accompagnati di cui al comma 1, sia la determinazione dell'età dei predetti minori (e la loro eventuale identificazione, cui si procede se è strettamente necessario), di cui al comma 2, vengono effettuate dalle Amministrazioni competenti utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e rientrano nelle loro attività ordinarie.

Art. 5

L'articolo in esame prevede che all'interno dei percorsi di formazione realizzati dalle Amministrazioni competenti nell'ambito della propria autonomia organizzativa sono previsti specifici moduli formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani per i pubblici ufficiali interessati.

Al riguardo, si precisa che i percorsi di formazione cui fa riferimento l'articolo in commento sono quelli realizzati dalle Amministrazioni competenti utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Tali



✓ percorsi di formazione, inoltre, rientrano nelle attività ordinarie di tali Amministrazioni.

Art. 6

L'articolo in esame disciplina il diritto all'indennizzo delle vittime della tratta, intervenendo sull'art. 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228 nel senso di estendere le finalità cui è attualmente destinato il Fondo per le misure anti-tratta anche al suddetto indennizzo.

L'entità dell'indennizzo è stata quantificata nella misura fissa di 1.500,00 euro, riconosciuti, al ricorrere dei presupposti individuati dall'articolo, nei limiti delle disponibilità attuali del fondo, con conseguente mancanza di ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Le attività giudiziarie e processuali, propedeutiche alla domanda di accesso al fondo, rientrano tra i compiti istituzionali del Ministero della giustizia e saranno espletate con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie, disponibili a legislazione vigente.

Ugualmente, le attività necessarie all'istruttoria delle domande di concessione dell'indennizzo saranno svolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie, disponibili a legislazione vigente.

Art. 7

L'articolo in esame attribuisce vari compiti al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale meccanismo equivalente ai sensi dell'art. 19 della direttiva 2011/36/UE.

Nello specifico, in base all'articolo in commento dello schema di decreto, il predetto Dipartimento, nell'ambito delle competenze ad esso devolute, è l'organismo deputato a:

- svolgere compiti di indirizzo e coordinamento con riguardo agli interventi di prevenzione sociale del fenomeno della tratta degli esseri umani e di assistenza delle relative vittime, nonché di programmazione delle risorse finanziarie in



ordine ai programmi di assistenza ed integrazione sociale concernenti tale fenomeno;

- valutare le tendenze della tratta degli esseri umani, avvalendosi di un adeguato sistema di monitoraggio posto in essere anche attraverso la raccolta di dati statistici effettuata in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti e con le organizzazioni della società civile attive nel settore;
- presentare al coordinatore anti-tratta dell'Unione Europea una relazione biennale contenente i risultati del monitoraggio sulla base dei dati forniti ai sensi del punto precedente.

Ciò posto, si precisa che tutti i compiti sopra elencati vengono svolti dal Dipartimento per le pari opportunità e dalle altre Amministrazioni interessate utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. I medesimi compiti, inoltre, rientrano nelle attività ordinarie di tutte le Amministrazioni in questione.

Art. 8

L'articolo in esame, inserendo il comma 3-bis nell'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede che:

- per i cittadini extracomunitari;
- e per i cittadini comunitari di cui al comma 6-bis del citato articolo 18 (ossia i cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovano in una situazione di gravità ed attualità di pericolo);

i quali siano vittime di tratta o degli altri reati contemplati dal comma 1 del medesimo art. 18, sia applicato un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, il quale prevede:

- sia la c.d. assistenza primaria, ossia quella che mira a garantire la sopravvivenza della vittima (ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 228 del 2003);



- sia la c.d. assistenza secondaria, ossia l'integrazione sociale della vittima (ai sensi del più volte citato art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Dalla disposizione in esame non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Essa, infatti, mira a coordinare i programmi di assistenza primaria e secondaria sopra elencati, i quali sono già previsti da disposizioni vigenti (ossia i sopra citati artt. 13, comma 1, della legge n. 228 del 2003 e 18, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Nella prassi, infatti, avviene spesso che i predetti programmi (i quali sono gestiti dai servizi sociali degli enti locali e da associazioni che possiedono determinati requisiti), pur essendo destinati agli stessi soggetti, si sovrappongono tra loro, creando duplicazioni e sprechi di risorse.

La disposizione in esame, pertanto, mira a razionalizzare tale sistema, prevedendo un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che non ha contenuto innovativo rispetto ai programmi già previsti dalle disposizioni vigenti, ma mira solo ad unificarli, in modo da rendere più efficace ed efficiente la gestione dei predetti programmi, migliorando, in ultima analisi, la protezione delle vittime, come richiede la direttiva 2011/36/UE che è oggetto di recepimento con il presente schema di decreto.

Naturalmente, sono esclusi dal programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale i cittadini italiani che siano vittime di tratta, in quanto ai medesimi si applica solo il programma di assistenza di cui all'art. 13, comma 1, della legge n. 228 del 2003.

Da quanto sopra esposto consegue, inoltre, che dalla realizzazione del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto lo stesso verrà realizzato con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente. Come si è detto, infatti, il programma unico mira soltanto ad unificare i programmi già previsti da disposizioni attualmente in vigore.



• Per gli stessi motivi, infine, dall'attuazione del programma unico derivano compiti che sono riconducibili alle attività ordinarie delle Amministrazioni interessate e non richiedono l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

Art. 9

L'articolo in esame, inserendo il comma 2-bis nell'art. 13 della legge n. 228 del 2003, prevede che venga adottato con delibera del Consiglio dei Ministri il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime.

Il predetto Piano ha natura programmatica e mira a coordinare tra loro e a rendere più efficaci gli interventi delle varie Amministrazioni interessate – secondo le rispettive competenze e sotto differenti profili – a prevenire e a contrastare il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento di esseri umani, nonché a proteggere ed assistere le vittime.

Dalla presente disposizione, pertanto, non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 10

L'articolo in esame reca varie disposizioni di rinvio tra due diversi sistemi di tutela (e precisamente tra la tutela prevista per le vittime di tratta e quella prevista per i beneficiari di protezione internazionale).

Nello specifico, in base al comma 1, le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela.



In base al comma 2, nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (ossia quando vengono accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero vittima di determinati gravi reati), allo straniero sono fornite adeguate informazioni, in una lingua a lui comprensibile, in ordine alle disposizioni di al predetto comma 1 dell'art. 18 citato, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

Il comma 3, infine, reca una modifica all'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (il quale attua la direttiva 2005/85/CE concernente il riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato). Precisamente, viene inserito nell'art. 32 citato il comma 3-bis, in base al quale la Commissione territoriale trasmette altresì gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sino emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente asilo è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del Codice penale (ossia se è stato vittima di tratta di esseri umani).

A tale riguardo, si precisa che le Amministrazioni competenti svolgono tutti i compiti previsti dall'articolo in esame utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. I medesimi compiti, inoltre, rientrano nelle attività ordinarie delle medesime Amministrazioni.

Art. 11

L'articolo in esame reca la clausola di invarianza finanziaria dello schema di decreto legislativo.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO



As

Il Pagineere Generale dello Stato

03 DIC. 2013

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Schema di decreto legislativo recante recepimento della 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 e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) Rappresentazione del problema da risolvere e criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate;

Il presente intervento recepisce la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Il codice penale già contempla la tratta di donne e minori commessa all'estero (art. 537), la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600), la tratta di persone (art. 601), l'acquisto e l'alienazione di schiavi (art. 602), la confisca (art. 600-*septies*), l'ipotesi del fatto commesso all'estero (art. 604). L'opportunità dell'intervento deriva dalla necessità rafforzare le misure penali di repressione (intervenendo sulle condotte antigiuridiche da perseguire, sul trattamento sanzionatorio, sull'attività investigativa e giurisdizionale) ed assicurare una effettiva protezione delle vittime intesa quale momento imprescindibile nell'azione di contrasto alla tratta di persone e che necessariamente richiede un approccio integrato sia sul piano dei differenti profili di intervento (giudiziario e sociale) sia su quello dei diversi attori coinvolti (forze di polizia, magistratura, enti pubblici, organizzazioni non governative).

A fronte di una emergenza criminale di tipo globale rappresentata dalla tratta di esseri umani, i dati statistici di questa amministrazione hanno allo stato registrato, per l'anno 2012, 32 condanne e, per l'anno 2013, una sola condanna, evidenziando, pertanto, criticità dell'attuale sistema normativo sotto il profilo investigativo e repressivo.

Significativa è l'attuale lacuna in tema di diritto all'indennizzo da riconoscersi alle vittime del delitto di tratta, come imposto dalla direttiva, che conseguentemente espone il Paese alla procedura di infrazione per inadempimento degli obblighi comunitari.

Infine, manca nel nostro ordinamento un organismo pubblico con compiti di indirizzo, coordinamento, monitoraggio che rappresenti il punto di contatto con il coordinatore antitratta dell'Unione europea.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo;

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di realizzare un rafforzamento del nostro sistema normativo, sotto il profilo preventivo e repressivo, ma soprattutto di protezione della vittima, in relazione ad un fenomeno criminale in continua allarmante espansione e fonte pertanto di elevati profitti per le organizzazioni operanti a livello transnazionale.



Nel medio e lungo periodo, il recepimento della direttiva consentirà una maggiore armonizzazione della legislazione con i restanti Paesi dell'Unione europea e, di conseguenza, rafforzerà la fiducia reciproca nei rispettivi sistemi di giustizia, presupposto necessario per il reciproco riconoscimento delle sentenze e per la cooperazione giudiziaria nelle materie penali di dimensioni transazionali.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;

L'indicatore sarà dato dall'aumento dei procedimenti nei confronti degli autori del delitto di tratta di esseri umani e dal numero dei procedimenti per indennizzi erogati alle vittime.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio;

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante. Allo stesso modo, sono interessati gli appartenenti alla polizia giudiziaria impegnati a svolgere attività di indagine su iniziativa o su delega del magistrato.

Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che si trovino coinvolti in un procedimento penale nella veste di imputato nonché di vittima.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Nella fase di istruttoria A.I.R., si sono svolti numerosi tavoli tecnici con i rappresentanti dei Ministeri interno, lavoro, sviluppo economico, affari esteri, economia e finanze e i Dipartimenti pari opportunità e affari europei della Presidenza del Consiglio.

Non si è ritenuto di sentire associazioni od organismi rappresentativi delle vittime di tratta per la particolare tecnicità delle questioni affrontate, tenuto anche conto che il Dipartimento delle pari opportunità rappresenta l'organismo istituzionalmente preposto a rappresentare le esigenze di tale categoria di vittime.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa stante la necessità di recepire la direttiva 2011/36/UE in tutti i casi in cui la normativa vigente non è conforme alla stessa, come da delega contenuta nella legge 6 agosto 2013, n. 96.

Il mancato recepimento della direttiva espone il nostro Paese alla procedura di infrazione, peraltro già aperta, di cui agli articoli 258 e 259 del TFUE per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Inoltre, il mancato recepimento, lascerebbero irrisolte le criticità relative alla piena tutela dei diritti fondamentali di difesa, evidenziate nella Sezione 1.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

All'esito delle consultazioni sono emerse due proposte con riferimento al profilo afferente il riconoscimento del diritto all'indennizzo alle vittime di tratta.

In luogo dell'estensione delle finalità del già istituito fondo per le misure anti-tratta anche alle misure di indennizzo delle vittime di tratta, nei limiti della disponibilità del fondo stesso, era stata proposta la attribuzione alle vittime di tratta degli stessi diritti riconosciuti alle vittime dei reati



intenzionali violenti (materia in relazione alla quale pende una procedura di infrazione per cattivo recepimento della relativa direttiva). La proposta è stata scartata in quanto l'opzione prescelta pone maggiori garanzie per le vittime dei reati di tratta.

Comunque l'opzione proposta non introduce livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla direttiva europea.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

- A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.**

Il presente intervento regolatorio migliora il sistema di tutela delle vittime con la previsione di ulteriori condotte in grado di integrare il delitto di tratta in tutte le sue manifestazioni, di ulteriori garanzie processuali, e del diritto all'indennizzo. L'unico svantaggio dell'opzione regolatoria adottata attiene al rischio che, in tema di accesso al sistema pubblico di indennizzo, l'Italia si esponga ad una ulteriore procedura di infrazione non avendo il nostro paese, nonostante il richiamo normativo in proposito operato, ancora introdotto un meccanismo generalizzato e capillare di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti.

Va evidenziato che l'opzione prescelta rispetta i livelli minimi richiesti dalla direttiva.

- B) Individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;**

L'intervento non incide sulle micro, piccole e medie imprese.

- C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;**

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

- D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.**

L'attuazione immediata delle nuove norme avviene tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia. Per quanto attiene alle altre amministrazioni le stesse hanno garantito l'idoneità delle loro strutture ad assorbire l'impatto delle nuove norme senza ulteriori oneri.

SEZIONE 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

Il presente intervento regolatorio rispetta i livelli minimi richiesti dalla direttiva.

A fronte di un fenomeno criminale particolarmente allarmante, in grado di violare la sicurezza e i diritti delle persone che ne sono vittime e di minacciare, altresì, la creazione di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che rappresenta uno degli obiettivi dell'Unione europea, l'attuale



quadro normativo è dotato di un apprezzabile idoneità repressiva in linea con le istanze sovranazionali, aumentando la fiducia dei cittadini nel sistema giustizia, con conseguenti effetti positivi sulla competitività del paese a livello internazionale.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio i magistrati requirenti e giudicanti; i vertici delle seguenti amministrazioni: Ministero della giustizia, Ministero del lavoro, Ministero dell'interno, Dipartimento delle pari opportunità per le parti di rispettiva competenza.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento. Il testo verrà diffuso in rete, tramite il sito Web del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse a disposizione, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;

Non sono previsti meccanismi di revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR;

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica del numero dei procedimenti aventi ad oggetto la tratta di persone;
- accertamento dei casi in cui si è attivato il meccanismo di pubblico indennizzo.

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento non supera i livelli minimi richiesti dalla regolamentazione della direttiva che si sta recependo.



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Schema di decreto legislativo recante recepimento della 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 e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'intervento normativo attua la delega conferita al Governo con la legge 6 agosto 2013, n. 96 per il recepimento delle 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 e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

L'obiettivo del presente intervento normativo risulta essere quello di realizzare un rafforzamento del nostro sistema normativo, sotto il profilo preventivo e repressivo, ma soprattutto di protezione della vittima, in relazione ad un fenomeno criminale in continua allarmante espansione e fonte pertanto di elevati profitti per le organizzazioni operanti a livello transnazionale.

Inoltre, il recepimento della direttiva consentirà una maggiore armonizzazione della legislazione con i restanti Paesi dell'Unione europea e, di conseguenza, rafforzerà la fiducia reciproca nei rispettivi sistemi di giustizia, presupposto necessario per il reciproco riconoscimento delle sentenze e per la cooperazione giudiziaria nelle materie penali di dimensioni transazionali.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il contesto legislativo nazionale è caratterizzato da una progressiva stratificazione normativa nell'ambito della quale sono da individuare i seguenti provvedimenti: l. n. 146/06 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001»); l. n. 108/10 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»).

Lo stesso codice penale già contempla la tratta di donne e minori commessa all'estero (art. 537), la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600), la tratta di persone (art. 601), l'acquisto e l'alienazione di schiavi (art. 602), la confisca (art. 600-*septies*), l'ipotesi del fatto commesso all'estero (art. 604). Senza trascurare come il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità degli enti preveda la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (art.25-*quinqüies*).

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Si è ritenuto di novellare gli articoli 600 e 601 del codice penale in un'ottica di rafforzamento dello strumento punitivo, conformemente al tenore della direttiva, facendo in modo che nessuna delle possibili manifestazioni della tratta di esseri umani possa sfuggire alla repressione penale.

Per questo motivo all'articolo 600 del codice penale è stato aggiunto, fra le attività cui può essere costretta la vittima di tratta, il prelievo di organi e qualunque prestazione illecita.



Inoltre, si è operata una integrazione delle condotte che possono realizzare la tratta qualora commesse con le modalità e per le finalità specificate al primo comma dell'articolo 601: reclutamento, trasporto, trasferimento, accoglienza, cessione o acquisizione di autorità sulla vittima.

La novella apportata all'articolo 398 del codice di procedura penale nasce dall'esigenza di estendere, in sede di esame, la tutela prevista per le vittime minori di età o maggiori di età, ma inferme di mente, a tutte le vittime maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, richiamando la disposizione recentemente introdotta con il decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

Nella specie, è previsto che il giudice assicuri che l'esame venga condotto anche tenendo conto della particolare vulnerabilità della persona offesa, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede, e che, ove ritenuto opportuno, disponga, a richiesta della persona offesa o del suo difensore, l'adozione di modalità protette (a titolo esemplificativo, il vetro divisorio).

Vengono contemplati la necessità di una adeguata informazione rivolta alle vittime sui loro diritti ed, inoltre, percorsi formativi nei confronti degli operatori che entrano in contatto con le stesse.

Quanto alle vittime minori di età non accompagnati si rimanda ad una fonte regolamentare la definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età e per la loro identificazione.

Si è inteso colmare l'ulteriore lacuna del nostro sistema rilevata in relazione all'art. 17 della direttiva che prevede che *"gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti"*.

In proposito, si operato un intervento sull'articolo 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228 estendendo le finalità cui è attualmente destinato il Fondo per le misure anti-tratta anche all'indennizzo delle vittime dei reati di tratta, elencati nel successivo comma 3. La novella si è resa necessaria in quanto, allo stato, il nostro ordinamento non contempla un sistema generalizzato di indennizzo a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti, esistendo soltanto diversi Fondi, istituiti *ex lege*, a fini indennitari-risarcitori solo per specifiche categorie di vittime di talune predeterminate fattispecie di reato (mafia e terrorismo; usura; estorsione, Uno bianca...).

La disposizione introdotta, coerente con l'attuale impostazione, rende operativo a fini di indennizzo il suddetto Fondo anti-tratta alimentato con i proventi derivanti dalla confisca dei beni a seguito di sentenza di condanna penale.

Si recepisce la disposizione di cui all'articolo 19 della direttiva prevedendo in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri compiti di indirizzo, coordinamento, monitoraggio in materia di tratta degli esseri umani.

Tale Dipartimento rappresenterà il punto di contatto per il coordinatore anti tratta dell'Unione europea al quale presenterà una relazione biennale contenente i risultati del monitoraggio svolto anche attraverso la raccolta di dati statistici in collaborazione con altre amministrazioni competenti e con organizzazioni della società civile.

Si prevedono, infine, disposizioni in tema di coordinamento tra le attività istituzionali delle amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta nonché tra la Commissione di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e il Questore.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia (norme in materia penale) riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.



Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo è in materia penale sostanziale e processuale, riservata alla fonte primaria.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale. Né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.

Il decreto legislativo rappresenta il recepimento di norme derivate dell'Unione europea (direttiva 2011/36/UE) ed in sintonia con interventi normativi analoghi: Dichiarazione di Bruxelles del settembre 2002 sulla prevenzione e sul traffico di esseri umani – Una sfida globale per il XXI secolo; la costituzione, nel marzo 2003, di un "Gruppo di esperti sul traffico di esseri umani"; l'adozione del Piano globale per un'azione contro la tratta degli esseri umani del dicembre 2005; la Risoluzione adottata il 10 febbraio 2010 dal Parlamento europeo sul tema della prevenzione del traffico di esseri umani; la Comunicazione del 19 giugno 2012 al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata "La strategia dell'Unione europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)".

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Per mancato recepimento della direttiva 2011/36/UE è stata attivata la procedura di infrazione 2013/228 da parte della Commissione Europea allo stato di parere motivato ex art. 258 TFUE.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

Sono da ricordare, la Convenzione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 1949 per la soppressione del traffico di persone con cui gli Stati si sono impegnati a proteggere i migranti, in particolare donne e bambini, in tutto il percorso migratorio e a pubblicizzare il rischio e i danni della tratta; la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 che impegna gli Stati a prevedere sanzioni adeguate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare a scopo di lucro uno straniero a entrare o soggiornare nel territorio di una parte contraente in violazione della legislazione di detta parte relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri; la Risoluzione dell'Assemblea generale ONU del 23 dicembre 1994 che ha ricondotto l'ipotesi del traffico delle donne a scopo di sfruttamento sessuale alla più ampia fattispecie del traffico di esseri umani; le Convenzioni ONU finalizzate all'attuazione di misure relative al recupero sociale delle vittime della tratta di persone, attraverso opportunità educative e di formazione, e di altre misure preordinate a garantire la permanenza delle vittime sul territorio dello Stato a titolo temporaneo o permanente.



13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Risultano precedenti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che hanno ribadito la necessità di riconoscere piena ed effettiva garanzia ai fondamentali diritti, sostanziali e processuali, delle persone vittime di reato (Causa C-186/87 del 2.02.1989, Cowen c. Le Trésor Public; Causa C-164/07 del 5.06.2008, J. Wood c. Fonds de Garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions; Causa C-105/03 del 16.06.2005, Pupino; Causa C- 205/09 del 21.10.2010, Eredics e Sepi).

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Risultano numerose pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'uomo che hanno ribadito la necessità di riconoscere piena ed effettiva garanzia ai fondamentali diritti della persone vittime di tratta (Siliadin c. Francia, n. 73316/01 del 26 luglio 2005; Rantsev c. Cipro e Russia, n. 25965/04; M. e altri c. Italia e Bulgaria, n. 400020/03 del 31 luglio 2002; Soering c. Regno Unito, n. 14038/88 del 7 luglio 1989; Cruz Varas e altri c. Svezia, n. 15576/89 del 20 marzo 1991; Chahal c. Regno Unito, n. 22414/93 del 15 novembre 1996; Al-Saadoon and Mufdhi c. Regno Unito, n. 61498/08 del 2 marzo 2010; V.F. c. Francia, n. 7196/10 del 29 novembre 2011).

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Tutti gli Stati membri sono tenuti al recepimento della direttiva 2011/36/UE.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema di intervento normativo sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa con riferimento a disposizioni vigenti.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite. L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.



7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento oggetto di analisi costituisce attuazione della legge delega 6 agosto 2013, n. 96. Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati i dati statistici già in possesso di questa Amministrazione.

Il controllo ed il monitoraggio statistico in merito ai procedimenti al numero dei procedimenti penali in materia di tratta sarà svolto di questa Amministrazione.

