



DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI GIUSTIZIA DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

STOCOLMA 11-12 OTTOBRE 2009

LA LOTTA AL CRIMINE ORGANIZZATO

Le **priorità** dell'Unione europea per il biennio **2009-2010 nella lotta contro la criminalità organizzata** sono state definite dal Consiglio giustizia e affari interni del 4-5 giugno 2009.

Sulla base della valutazione Europol per il 2009, il Consiglio ritiene debba essere considerato prioritario il contrasto dei seguenti "mercati criminali":

- **tratta degli esseri umani** specie a fini di **sfruttamento sessuale**;
- **traffico di stupefacenti**, soprattutto lungo la rotta dell'Africa occidentale e centrale (compresi gli stupefacenti provenienti dall'America latina e dai Caraibi);
- **frode, corruzione e riciclaggio** dei proventi di reato.

Il Consiglio sottolinea la necessità di attuare misure per lottare contro i fattori che favoriscono la criminalità (**uso di documenti d'identità falsificati o ottenuti in modo fraudolento, uso di tecnologie bancarie/ finanziarie, uso illecito del settore dei trasporti**).

La lotta al crimine organizzato con particolare riferimento a **cinque tipologie di reato** (tratta degli esseri umani, sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia; criminalità informatica; criminalità economica) è un tema centrale nella comunicazione della Commissione europea (COM(2009)262), sul **futuro programma 2010-2014** per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia (**cd. Programma di Stoccolma**).

Il testo della comunicazione dovrà essere esaminato dal Consiglio e dal Parlamento europeo, in vista dell'adozione definitiva da parte del Consiglio europeo di dicembre.

Per quanto riguarda i più recenti interventi normativi UE in materia si ricorda che il 24 ottobre 2008 il Consiglio ha definitivamente adottato la **decisione quadro** relativa alla **lotta alla criminalità organizzata** (decisione **2008/841/GAI**). La decisione è volta ad armonizzare la legislazione degli Stati membri per quanto riguarda la **definizione di organizzazione criminale** e all'**entità delle sanzioni penali** che vengono comminate in relazione alla partecipazione ad una organizzazione criminale e ai delitti commessi nel quadro di attività criminali organizzate. La decisione contiene inoltre norme sulla responsabilità delle persone giuridiche e le sanzioni loro applicabili e disposizioni sul coordinamento dell'azione penale tra Stati membri. La decisione stabilisce infine **l'assenza di obbligo di querela o denuncia della vittima ai fini dell'avvio delle indagini e delle azioni penali**. Nella prospettiva di contemperare la necessità di cooperazione nella lotta al crimine con la tutela dei diritti individuali si colloca invece la **decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio**, del 27 novembre 2008, **sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale**.

Ai fini del miglioramento dell'efficacia della **cooperazione di polizia** nel perseguimento di reti criminali rivestono particolare importanza la **decisione quadro** che ha disposto l'integrazione del **Trattato di Prüm** nell'ordinamento giuridico dell'Unione (decisione 2008/615 GAI) nonché la **decisione 2009/371/GAI** che **prevede la trasformazione, a partire dal 2010, di Europol in una agenzia comunitaria**.

E' attualmente all'esame delle istituzioni europee un **pacchetto legislativo**, presentato dalla Commissione europea il 24 giugno 2009, comprendente una comunicazione (COM(2009)292), una proposta di regolamento (COM(2009)293) e una proposta di decisione (COM(2009)294), volto alla creazione di una **Agenzia** per la **gestione operativa dei sistemi di tecnologia dell'informazione** su larga scala del **settore della libertà sicurezza e giustizia**, con particolare riguardo al Sistema informativo Schengen (**SIS**), al sistema informativo visti (**VIS**), e ad **Eurodac**. Prosegue inoltre l'esame della **proposta di decisione quadro** (COM(2007)654) sull'uso dei **dati** contenuti nei sistemi di prenotazione e di controllo delle partenze delle compagnie aeree (**Passenger Name Records – PNR**), da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge al fine di prevenire e combattere i reati di terrorismo e la criminalità organizzata.

Si segnala infine che, per quanto riguarda gli **strumenti di cooperazione operativa** nella lotta alla criminalità organizzata, il Consiglio giustizia e affari interni del 24 ottobre 2008 ha adottato conclusioni sull'attuazione di un **meccanismo di allerta precoce** per minacce legate sia ad organizzazioni criminali

che e al terrorismo, basato, previa valutazione della necessità di emendare l'attuale quadro normativo, su una **procedura di segnalazione di individui sospetti** tramite il Sistema informativo Schengen (SIS).

IL SOSTEGNO FINANZIARIO

Nell'ambito del programma quadro **"Sicurezza e tutela delle libertà"** per il periodo 2007-2013 è stato istituito il programma specifico **"Prevenzione e lotta contro la criminalità"** (decisione 2007/125/GAI), con dotazione pari a **605,6 milioni di euro**.

Nell'ambito del programma quadro **"Diritti fondamentali e giustizia"** è stato istituito il programma specifico **"Daphne III "** per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (decisione 779/2007/CE), con dotazione prevista pari a **116,85 milioni di euro**.

LOTTA ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

L'ANALISI DEL FENOMENO

Le analisi più recenti relative alla tratta degli esseri umani verso l'Unione europea sono contenute nella pubblicazione Europol del giugno 2009 *"Trafficking in human beings in the European Union: a Europol Perspective"* e nel documento di lavoro della Commissione europea *"Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents"* (SEC(2009)320). I documenti ricordati pongono l'accento sui seguenti elementi:

- la **difficoltà di elaborare dati quantitativi** relativi all'entità del fenomeno a causa della mancanza di criteri standard per la raccolta dei dati che non permette di operare una chiara distinzione tra casi di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e veri e propri casi di tratta di esseri umani;
- lo **sfruttamento sessuale** quale forma più comune di traffico ed è il crescente coinvolgimento attivo di donne nella commissione del reato, soprattutto nella fase del reclutamento. E' stata inoltre rilevata la tendenza a forzare le vittime, rendendole dipendenti da alcol e droga o utilizzando *bogus contracts*.
- la maggiore **possibilità di movimento per organizzazioni criminali** anche di piccolo o medio livello a seguito dell'attenuazione o dell'abolizione dei controlli interni alle frontiere Schengen;
- il ruolo delle **organizzazioni criminali nigeriane** nella **tratta a scopo di sfruttamento sessuale** nell'UE;
- la presenza di numerose potenziali **vittime della tratta in Ucraina, Bielorussia, Moldova e Russia** e la particolare pericolosità in questo senso di organizzazioni criminali attive in Romania, Lituania e Polonia;
- l'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale anche a scopo di sfruttamento della forza lavoro e di sfruttamento sessuale nel territorio UE da parte di **organizzazioni criminali cinesi e vietnamite**.

Il 7 luglio 2009 l'Agenzia UE per i diritti fondamentali ha pubblicato una **relazione sul ruolo dell'Unione europea nella lotta contro la tratta dei minori** finalizzata allo sfruttamento sessuale o ad altri scopi, nella quale chiede un maggiore impegno nella protezione delle vittime, anche all'interno dei centri di accoglienza.

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

L'impegno dell'Unione europea contro la tratta degli esseri umani è stato chiaramente affermato nei **programmi di Tampere (1999-2004) e dell'Aia (2004-2009)** per il rafforzamento dello spazio di libertà sicurezza e giustizia. In questo quadro si colloca l'adozione della **decisione quadro 2002/629/GAI** sulla lotta alla tratta degli esseri umani, di cui la Commissione europea ha recentemente proposto una modifica (COM(2009)135 (*si veda paragrafo seguente*) e della **direttiva 2004/81/CE** riguardante il titolo temporaneo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani. La tratta di esseri umani figura nell'elenco dei reati che danno luogo a consegna in base al **mandato d'arresto europeo** conformemente alla **decisione quadro 2002/584/GAI**. Si segnala inoltre che la **direttiva 2009/52/CE** che introduce norme minime relative a sanzioni nei confronti di **datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare** che prevede **sanzioni penali** per i datori di lavoro che consapevolmente ricorrono al lavoro o ai servizi di una persona vittima della tratta.

Per quanto riguarda la cooperazione tra Stati membri, nel dicembre 2005 il Consiglio ha adottato un **piano d'azione** sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani. Con il piano d'azione l'UE si è impegnata soprattutto al fine di: aumentare il **coordinamento tra gli Stati membri**; prevenire la tratta nei **paesi di origine**, transito e destinazione aumentando la consapevolezza riguardo ai pericoli insiti nel fenomeno; sviluppare la cooperazione anche per includervi **strategie di prevenzione** specificamente incentrate sul genere e strategie volte a rafforzare la posizione economica, giuridica e politica di donne e bambini; migliorare il quadro di intelligence strategico e tattico sulla tratta di esseri umani e sviluppare la cooperazione tra **Europol e FRONTEX**; fornire al personale in prima linea strumenti e conoscenze specialistiche idonei per l'identificazione delle **vittime della tratta** e offrire a queste la **protezione** e il sostegno adeguati, tenendo presenti i bisogni particolari dei bambini; mettere in comune conoscenze ed esperienze sui regimi disponibili nei paesi d'origine per il **reinserimento** e sulle procedure di valutazione del rischio prima del **rimpatrio**; potenziare l'azione di contrasto della tratta nelle relazioni con i **paesi terzi**.

Una **relazione sull'attuazione del piano d'azione** è stata presentata dalla Commissione europea nell'ottobre 2008 (COM(2008)657). Per quanto riguarda le indagini e i procedimenti giudiziari nel campo

della **tratta a fini di sfruttamento sessuale**, il documento della commissione osserva che le cifre più alte (dati relativi al 2006) si sono registrate nei seguenti Stati: AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) e UK (54). Il numero totale di casi oggetto di indagini nell'UE è stato di 195 nel 2001, 453 nel 2003, 1060 nel 2005 e 1569 nel 2006. La Commissione ritiene tuttavia che il numero di procedimenti penali non sia ancora abbastanza alto da riflettere l'ampiezza presunta di questo tipo di reato, tanto più che secondo le stime dell'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) ogni anno le vittime della tratta a destinazione dell'Europa sarebbero circa 500.000. La Commissione rileva inoltre che nel 2006 sono stati registrati 180 casi di tratta di minori, anche se ritiene che tali cifre siano sottostimate in considerazione della indisponibilità in molti Stati membri di dati disaggregati per categorie di vittime. La Commissione osserva inoltre che i dati relativi alla **protezione delle vittime da parte delle forze di polizia** non sono soddisfacenti: ben pochi Stati sono in grado di indicare il numero di vittime che hanno beneficiato di protezione, e tale numero è comunque molto basso (FI 5, LV 1, PL 11).

La Commissione sottolinea tuttavia come **un caso particolare e positivo sia costituito dall'Italia**, dove **tutte le vittime inserite nei programmi di integrazione sociale** (2039 nel 2005 e 2143 nel 2006) **hanno anche ricevuto protezione da parte della polizia**.

Oltre a fornire un quadro della situazione attuale negli Stati membri e a livello UE, il documento propone alcune azioni chiave a breve termine in vista dell'**elaborazione di una nuova strategia prevista per la fine del 2009**. In particolare, la Commissione europea propone di **rafforzare il coordinamento nelle indagini e nei procedimenti giudiziari**, anche promuovendo il ricorso alle risorse di Europol e Eurojust e predisponendo appositi programmi di formazione. La Commissione richiama inoltre la necessità di "rafforzare l'azione in corso nell'ambito **delle relazioni esterne, in particolare nei Balcani occidentali e con i vicini orientali dell'UE, così come con i paesi del Nord Africa**, eliminando gli ostacoli alla cooperazione giudiziaria in materia penale ed includere il problema della lotta contro la tratta degli esseri umani nel dialogo politico e in materia di cooperazione, nei documenti di strategia nazionali e nelle strategie di riduzione della povertà e di cooperazione con i paesi partner".

Riferimenti diretti alla tratta degli esseri umani e al rafforzamento delle strategie per affrontare il problema figurano in una serie di documenti di strategia per paese e di programmi indicativi regionali e nazionali.

La lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani costituisce una delle priorità di vari piani d'azione bilaterali nel contesto della politica europea di vicinato, ad esempio con l'Egitto, l'Ucraina e la Moldova. L'Unione europea affronta regolarmente con i paesi terzi la questione della tratta degli esseri umani nel quadro del dialogo politico bilaterale. La Commissione sostiene iniziative locali quali l'iniziativa ministeriale coordinata contro la tratta di esseri umani nell'area del Mekong (COMMIT) in Asia meridionale, l'attuazione dei piani d'azione nazionali contro la tratta degli esseri umani nei Balcani occidentali, così come gli sforzi del governo sudafricano per combattere il fenomeno. A livello dell'Unione africana, la Commissione sostiene il piano d'azione di Ouagadougou adottato nel novembre 2006.

Il 17 gennaio 2006 il Parlamento europeo ha adottato una **risoluzione sulle strategie di prevenzione della tratta di donne e bambini, vulnerabili allo sfruttamento sessuale** nella quale, tra l'altro:

- segnala che la **tratta degli esseri umani ai fini sessuali è l'attività criminale in più rapida crescita**;
- sottolinea l'importanza di affrontare la connessione tra **traffico di esseri umani, immigrazione legale e immigrazione clandestina**;
- invita gli Stati membri a **rafforzare l'azione penale** nei confronti dei trafficanti e dei loro complici. Ritiene inoltre necessario perseguire il **riciclaggio** dei proventi della tratta e sottoporre a procedimenti penali i **clienti** che consapevolmente ricorrono alle prestazioni di prostitute coatte.

Si ricorda infine che nel 2008 è stato nominato un nuovo **Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani**, con specialisti con specifica esperienza della dimensione dello sfruttamento della manodopera.

LE PIÙ RECENTI INIZIATIVE UE

Il 25 marzo 2009 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione quadro (COM(2009)136) concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime. La proposta è volta ad **adeguare la normativa UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005**, riprendendone l'approccio globale che include la prevenzione, l'azione penale, la protezione delle vittime e il monitoraggio. La proposta prevede in particolare:

- nuove disposizioni relative ad un trattamento specifico per le vittime vulnerabili nel quadro dei procedimenti penali, allo scopo di evitare la vittimizzazione secondaria (articolo 9);
- un più ampio campo d'applicazione della disposizione sulla non applicazione di sanzioni alle vittime coinvolte in attività illecite (articolo 6);
- più **alti livelli di assistenza alle vittime**, specialmente per quanto riguarda le cure mediche (articolo 10);
- una norma di giurisdizione extraterritoriale più ampia e più vincolante, che obbliga gli Stati membri a perseguire i propri cittadini e residenti abituali che abbiano commesso il reato della tratta al di fuori del proprio territorio (articolo 8);
- un più preciso livello di sanzioni penali, tenuto conto della gravità del reato (articolo 3).

Si segnala che nella stessa data **la Commissione ha presentato una proposta di decisione quadro** (COM(2009) 135) relativa alla **lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia**. La proposta introduce fattispecie di reato non contemplate attualmente dalla normativa UE: l'organizzazione di viaggi a fini sessuali; l'"accesso consapevole" a materiale pedopornografico in rete; l'adescamento di minori in rete ("grooming"). Nuove disposizioni riguardano il

perseguimento dei reati commessi all'estero, l'agevolazione delle indagini e dell'azione penale, la protezione delle vittime.

Come già ricordato, il **Consiglio Giustizia e affari interni del 4-5 giugno 2009** ha individuato nella lotta alla **tratta di esseri umani** (anche dall'Africa) **specie a fini di sfruttamento sessuale** una delle priorità UE nella lotta alla criminalità organizzata per il biennio 2009-2010. Il Consiglio ha inoltre invitato gli Stati membri a partecipare all'**istituzione di una rete informale UE di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti in materia di tratta degli esseri umani, per lo scambio di informazioni e buone pratiche.**

La già citata comunicazione della Commissione europea "**Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini**" (COM(2009)262), presentata il 10 giugno 2009 e contenente **proposte** per il **nuovo programma 2010-2014 (cd. Programma di Stoccolma)**, attribuisce particolare rilievo alla lotta alla **tratta degli esseri umani**, proponendo in particolare di incentivare i paesi terzi a ratificare specifici accordi internazionali; rafforzare attività di intelligence e controlli alle frontiere; **mobilitare i servizi consolari per evitare il rilascio di visti fraudolenti; fornire migliore assistenza alle vittime.**

Nel programma di lavoro per il secondo semestre 2009 la Presidenza svedese ha attribuito un rilievo particolare al tema della lotta alla tratta. In questo quadro sono in corso i lavori per l'elaborazione di un **Documento mirato all'azione** sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta di esseri umani (Verso un'azione dell'UE a livello mondiale contro la tratta di esseri umani). Al tema sarà dedicata una conferenza ministeriale che si terrà a Stoccolma il 19-20 ottobre prossimi, in occasione della terza edizione della Giornata contro la tratta degli esseri umani (18 ottobre).

NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

La legge comunitaria 2008 (l. 88/2009) contiene la delega al Governo per l'attuazione in particolare delle decisioni quadro relative:

- all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle **decisioni di confisca**;
- allo scambio di **informazioni e intelligence** tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea, ai fini dello svolgimento di indagini penali o di operazioni di *intelligence* criminale.

Il disegno di legge comunitaria 2009, in corso di esame parlamentare, reca inoltre la delega per l'attuazione delle decisioni quadro in materia in particolare di repressione del favoreggiamento dell'**ingresso, del transito e del soggiorno illegali**, di **traffico illecito di stupefacenti** e di **lotta contro la criminalità organizzata** (oltre che in materia di lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti).

Più in generale, i temi della tutela della sicurezza e della lotta alla criminalità organizzata sono stati al centro del dibattito parlamentare in questa prima fase della legislatura. Si richiamano in particolare:

- i decreti-legge 92/2008 e 151/2008, che recano, tra l'altro, disposizioni penali e in materia di misure di prevenzione antimafia, nonché misure di carattere procedurale volte ad una rapida definizione dei reati di maggiore allarme sociale;
 - un ulteriore e successivo provvedimento d'urgenza (decreto-legge 11-2009), che, a fronte dell'allarmante crescita di episodi collegati alla violenza sessuale, ha, tra l'altro, esteso l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere e previsto l'arresto obbligatorio in flagranza per alcuni reati a sfondo sessuale e ha limitato per i condannati per tali reati l'accesso ai benefici penitenziari; il medesimo provvedimento ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di stalking;
 - la legge 94/2009 in materia di sicurezza pubblica, che, per contrastare la criminalità diffusa e quella organizzata, reca anche interventi sugli ordinamenti penale e penitenziario e sulla legislazione antimafia.
- Il già richiamato decreto-legge 92/2008 è intervenuto anche in materia di immigrazione clandestina, in particolare sanzionando come reato il favoreggiamento della permanenza di immigrati clandestini a scopo di lucro; la legge 94/2009, proseguendo in questa direzione, ha previsto la nuova fattispecie di reato dell'ingresso e soggiorno illegale, punita come contravvenzione e ha ridefinito la disciplina del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Si segnala, inoltre, che, con finalità di adeguamento dell'ordinamento interno al **Trattato di Prum** del 2005, la legge 85/2009 ha previsto l'istituzione della **banca dati nazionale del DNA** e del **laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA**, allo scopo di facilitare l'identificazione degli autori dei delitti. Il medesimo provvedimento disciplina anche lo svolgimento nel corso di un procedimento penale di accertamenti tecnici coattivi (ovvero prelievi ed altri accertamenti medici) idonei a incidere sulla libertà personale.