

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PARMA
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE ED ISTITUZIONI EUROPEE

TESI DI LAUREA IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA PER PREVENIRE E
REPRIMERE LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

Relatore:
Chia.mo Prof. RENZO ROSSOLINI

Laureanda:
MARINA MICCOLI

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

“Nessun uomo è giustificato a fare il male per motivi di convenienza.”

THEODORE ROOSEVELT

PREMESSA

Il mio approccio al Diritto dell'Unione Europea ha coinciso con il 50° anniversario dai "Trattati di Roma".

L'atmosfera ricca di enfasi creata dai mass media, ha ulteriormente sviluppato in me l'interesse verso le tematiche prese in esame dall'Unione, sensibilizzandomi in particolar modo verso il sociale.

Non per ultima, si è sviluppata anche la curiosità di conoscere il modo in cui il Ministero della Giustizia, del quale sono dipendente, opera in ambito comunitario.

Oltre tutto, quando decisi l'argomento da trattare nella tesi venni a conoscenza che giovedì 18 ottobre 2007, a Bruxelles l'Europa aveva celebrato la sua prima giornata contro il traffico di esseri umani.

Il tema di questo lavoro è immenso, e non posso certamente esaurirlo in queste poche pagine data la vasta normativa in merito alle varie problematiche di cui esso è composto.

Di conseguenza, ho scelto di concentrarmi sugli aspetti generali del problema, sulla nascita di alcune istituzioni e sulla loro evoluzione storico-giuridica per prevenire e reprimere tale crimine ed esaminare alcune delle azioni adottate dall'Ue contro la Tratta degli esseri umani e, nel particolare, come lo Stato italiano sia partecipe al contrasto.

Lo spazio che dedicherò alla discussione della tratta degli esseri umani non riflette un mio giudizio sulla rilevanza di tale reato.

Il presente elaborato è teso a considerare, semplicemente, che la tratta degli esseri umani è discussa in vari testi e normative a testimonianza della gravità della situazione e se vi siano delle contraddizioni tra gli obiettivi prefissati dall'UE e il volere politico dello Stato.

Il traffico degli esseri umani è un fenomeno gestito dalle organizzazioni criminali che muove ogni anno 2 milioni e mezzo di persone in direzione dell'Europa, verso una terribile forma di schiavitù.

In quella giornata, l'allora Vicepresidente della Commissione Europea Franco Frattini, ha inserito nel suo sito web un nuovo pensiero della settimana:

«Ho pensato sia importante per me poter condividere alcuni pensieri con voi.

Lo farò ogni settimana seguendo il filo degli avvenimenti e della mia attività. Giovedì 18 ottobre 2007, la prima giornata contro il traffico di esseri umani.Ricordate: tra pochi giorni certo il tempo della nostra testimonianza, ma subito il nostro motto: "E' tempo di agire".

E di trasformare con grande determinazione questo spaventoso traffico finora a basso rischio e capace di molto "denaro sporco" in un rischio troppo grande da poter correre per un reddito "troppo scarso"».

Franco Frattini ha annunciato la prima giornata europea contro la tratta degli esseri umani indetta per il 18 ottobre 2007 con il motto "È ORA DI AGIRE" in occasione della prima europea del film TRADE, dove si descrive l'effettiva realtà della tratta degli esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale.

Hanno assistito alla proiezione Franco Frattini, Antonio Maria Costa, diret-

tore esecutivo dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e la criminalità, i delegati dagli Stati membri dell'Unione Europea, organizzazioni non governative, associazioni ed esperti .

In quella occasione Frattini ha inoltre dichiarato:

«I risultati raggiunti finora nel campo della lotta contro la tratta degli esseri umani non sono soddisfacenti.

Vogliamo lanciare un messaggio chiaro: tolleranza zero per i criminali, pieno sostegno alle vittime.

Siamo decisi a promuovere la creazione di sistemi nazionali per individuare e assistere le vittime in ogni Stato membro dell'UE, e in occasione della giornata contro la tratta degli esseri umani discuteremo raccomandazioni a questo fine.

Dare pieno sostegno alle vittime è una questione di rispetto per i loro diritti umani e per la loro dignità umana... Sarà presto istituito un nuovo gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani, che assisterà la Commissione nell'individuare lacune e nel trovare soluzioni e nuovi approcci».

La riunione di esperti annunciata, si è tenuta a Bruxelles lo stesso 18 ottobre, con lo scopo di adottare raccomandazioni sull'individuazione delle vittime della tratta degli esseri umani e sul rinvio ai servizi competenti.

Gli esperti hanno discusso anche di un manuale di valutazione comprendente indicatori raccomandati per stimare e misurare i risultati della politica contro la tratta degli esseri umani in tutti gli Stati membri dell'UE.

INDICE

Capitolo primo

<i>Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale</i>	1
1. L'evoluzione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.....	1
1.1. Gli accordi di Schengen.....	3
1.2. Il trattato di Maastricht.....	8
1.3. Il Trattato di Amsterdam.....	11
1.4. Consiglio europeo di Tampere.....	14
1.5. Dichiarazione di Laeken.....	17
1.6. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.....	18
1.7. Programma dell'Aja.....	19
1.8. Trattato di Lisbona.....	20
2. Il diritto comunitario derivato: prima della Costituzione.....	27
2.1. Gli atti vincolanti: I regolamenti.....	27
2.1.1 Le convenzioni (Trattato CE e Ue).....	29
2.1.2 Le direttive.....	30
2.1.3 Le decisioni.....	32
2.2. Gli atti non vincolanti: le Raccomandazioni.....	33
2.2.1 I pareri.....	34
2.3. Gli atti atipici.....	35
3. Il diritto comunitario derivato: dopo la Costituzione.....	37
Prospetto comparativo del sistema delle fonti nell'ordinamento giuridico dell'Ue prima e dopo la Costituzione per l'Europa.....	39
4. Le convergenze del diritto comunitario sui diritti interni degli Stati Membri.....	40
4.1. Diritto comunitario e ordinamento italiano.....	41

4.2. L'adattamento al diritto comunitario derivato.....	45
5. La cooperazione giudiziaria in materia penale.....	46
5.1. L'Europol.....	48
5.1.1 Le informazioni.....	49
5.2. La Rete Giudiziaria Europea.....	50
5.3. Eurojust.....	52
5.4. Le squadre investigative comuni.....	54
5.5. Il mandato d'arresto europeo.....	55
5.6. CEPOL.....	57
5.7. Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne FRONTEX.....	59
Tappe storiche.....	61
Conclusioni.....	65
Bibliografia.....	66
Sitografia.....	66

Capitolo secondo

Atti relativi alla tratta degli esseri umani adottati nel III°

<i>Pilastro</i>	67
1. Schiavitù moderna e traffico di esseri umani.....	67
1.1. La distinzione tra tratta (<i>trafficking</i>) e traffico (<i>smuggling</i>).....	68
1.2. La tratta ed il traffico in Europa.....	71
1.3. Gli attori del processo di tratta a scopo di sfruttamento.....	74
1.4. Le diverse tipologie di vittima di tratta a scopo di sfruttamento.....	75
1.5. Gli ambiti di sfruttamento.....	76
2. Le istituzioni europee contro la tratta.....	78
2.1. La prevenzione.....	78
2.2. Assistenza, protezione ed inclusione sociale delle persone Trafficate.....	82

2.3. Strategie di contrasto.....	86
2.3.1. Specializzazione e prioritizzazione.....	88
2.3.2. Coordinamento e cooperazione.....	90
2.3.3. Strategie anti-corrruzione.....	92
2.3.4. Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei beni, investigazioni finanziarie.....	93
2.3.5. Restituzione e risarcimento delle vittime.....	94
3. Sintesi della legislazione della lotta alla tratta relativa al contesto Generale.....	95
3.1. Decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani.....	95
3.2. Piano sulle migliori pratiche, le norme e le procedure.....	99
3.3. Nuovo Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani.....	103
3.4. Decisione quadro del Consiglio relativa alla posizione della Vittima nel procedimento penale.....	106
3.5. Direttiva del Consiglio volta a definire il favoreggiamenti del- L'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.....	108
3.6. Titolo di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani e che cooperano con le autorità competenti.....	110
3.7. Individuazione, rintracciamento e confisca degli strumenti e dei proventi di reato.....	113
3.8. Programmi STOP, DAPHNE e AGIS.....	115
3.6.1 Il programma STOP.....	115
3.8.2 Il programma DAPHNE (2007-2013).....	117
3.8.3 Il programma AGIS.....	119
Conclusioni.....	121
Tavola 1.....	123
Tavola 2.....	125
Bibliografia.....	127
Sitografia.....	127

Capitolo terzo

<i>Recepimento della normativa Europea, in materia di tratta di persone, in Italia e in alcuni degli altri Stati membri</i>	129
1. La tratta in Italia.....	129
2. Normativa vigente in Italia in materia di tratta di persone.....	131
2.1. L'art. 18 Testo Unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998) e disposizioni successive.....	131
2.2. La legge 228 del 2003 recante misure contro la tratta delle Persone – Attuazione della Decizione-quadro del 19 luglio 2002.	135
2.2.1. ART. 1 (<i>modifica dell'art. 600 del c. p. "riduzione o mantenimento di schiavitù o in servitù"</i>).....	136
2.2.2. ART. 2 (<i>modifica dell'art. 601 del c. p. "tratta di persone"</i>).....	138
2.2.3. ART. 3 (<i>modifica dell'art. 602 del c. p. "Acquisto e alienazione di schiavi"</i>).....	140
2.3. Altre disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee.....	141
2.4. Interventi a sostegno delle vittime.....	146
2.5. Prostituzione e tratta nella regione Emilia Romagna.....	148
3. La tratta di esseri umani, alcuni esempi di legislazione europea.....	150
3.1. Austria.....	150
3.2. Belgio.....	151
3.3. Bulgaria.....	153
3.4. Francia.....	154
3.5. Germania.....	155
3.6. Grecia.....	157
3.7. Lettonia.....	158
3.8. Lituania.....	159
3.9. Romania.....	160
3.10. Svezia.....	161
4. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo.....	162
Conclusioni.....	164

Bibliografia.....	165
Sitografia.....	165
Sintesi.....	167
Synthesis.....	169

CAPITOLO PRIMO

COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

SOMMARIO: 1. L'EVOLUZIONE DELLA COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE: ORIGINE – 1.1. GLI ACCORDI DI SCHENGEN – 1.2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT – 1.3. IL TRATTATO DI AMSTERDAM – 1.4. CONSIGLIO EUROPEO DI TAMPERE – 1.5. DICHIARAZIONE DI LAEKEN – 1.6. TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA – 1.7. PROGRAMMA DEL L'AIA – 1.8. TRATTATO DI LISBONA – 2. IL DIRITTO COMUNITARIO DERIVATO: PRIMA DELLA COSTITUZIONE – 2.1. GLI ATTI VINCOLANTI: I REGOLAMENTI – 2.1.1. LE CONVENZIONI – 2.1.2. LE DIRETTIVE – 2.1.3. LE DECISIONI – 2.2. GLI ATTI NON VINCOLANTI: LE RACCOMANDAZIONI – 2.2.1. I PARERI – 2.3. GLI ATTI ATIPICI – 3. IL DIRITTO COMUNITARIO DERIVATO: DOPO LA COSTITUZIONE – 4. LE CONVERGENZE DEL DIRITTO COMUNITARIO SUI DIRITTI INTERNI DEGLI STATI MEMBRI – 4.1. DIRITTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO ITALIANO – 4.2. L'ADATTAMENTO AL DIRITTO COMUNITARIO DERIVATO – 5. LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE – 5.1. EUROPOL – 5.1.1. LE INFORMAZIONI – 5.2. LA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA – 5.3. EUROJUST – 5.4. LE SQUADRE INVESTIGATIVE – 5.5. IL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO – 5.6. CEPOL – 5.7. AGENZIA EUROPEA PER LA GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE (FRONTEX) – TAPPE STORICHE – CONCLUSIONI – BIBLIOGRAFIA – SITOGRAFIA.

1. L'EVOLUZIONE DELLA COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE:

ORIGINE

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, aveva come fondamento una comunità europea senza frontiere e non includeva alcuna norma circa la cooperazione tra gli Stati membri in materia giudiziaria, in quanto tale materia non era di competenza di un ambito che aveva un carattere prettamente economico.

Le norme del Trattato CEE in materia di libera circolazione, consideravano l'individuo solamente dal punto di vista economico, ossia un soggetto economicamente rilevante dal punto di vista di prestatore o beneficiario di attività

lavorativa e pertanto autorizzato a circolare liberamente sul territorio comunitario.

Di conseguenza il settore della giustizia e degli affari interni è stato ignorato ed escluso dall'ambito della cooperazione intergovernativa fra i Paesi comunitari.

La libera circolazione delle persone incrementò l'attività della criminalità organizzata, il terrorismo, la tratta di esseri umani, i crimini contro i minori, il traffico di droga e di armi, la corruzione e la frode, costituendo una minaccia per i cittadini di tutta l'Unione Europea.

Visto che l'azione della criminalità organizzata agiva simultaneamente in numerosi Paesi, si incentivò la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi repressivi degli Stati interessati costituendo il primo strumento di lotta contro la criminalità organizzata.

La cooperazione di polizia tra gli Stati membri è iniziata nel 1976 con la costituzione dei gruppi di lavoro¹ che avevano il compito di predisporre le decisioni adottate dal Consiglio.

Con l'entrata in vigore della convenzione di Schengen, gli Stati firmatari organizzarono una cooperazione in materia repressiva concentrandosi nella condivisione delle informazioni tra i servizi di polizia.

¹ TREVI Group: è il primo organismo di cooperazione intergovernativa dei paesi CEE in materia di ordine e sicurezza, istituito con la decisione assunta dal Consiglio europeo nel 1975. L'acronimo si riferisce alle parole italiane di "Terrorismo, Radicalismo, Estremismo, Violenza Internazionale" che indicano le forme di criminalità contro cui il gruppo era incaricato ad agire. Il gruppo non è più attivo da quando tali compiti sono stati trasferiti ai singoli gruppi di lavoro del Consiglio.

1.1. GLI ACCORDI DI SCHENGEN

Dopo circa trenta anni dalla firma del trattato di Roma (25 marzo 1957), che istituì la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), l'obiettivo fissato dall'art. 3² non era stato ancora raggiunto.

Nella primavera del 1984 gli autotrasportatori bloccarono per protesta le frontiere; l'episodio suggerì alla Francia e alla Repubblica Federale di Germania, nel luglio 1984, di firmare a Saarbrücken una Convenzione sperimentale dove si stabiliva l'applicazione graduale della libera circolazione alle loro frontiere comuni.

L'accordo interessò anche i paesi del Benelux³ portando a sottoscrivere il 14 giugno 1985 a Schengen un accordo tra Belgio, Lussemburgo, Olanda, Francia, Germania Federale che li avrebbe impegnati ad eliminare i controlli alle frontiere entro il 1° gennaio 1990 sia delle merci che delle persone, per creare uno spazio di libera circolazione all'interno del territorio CEE.

La soppressione dei controlli richiese l'adozione di "*misure compensative*", soprattutto in materia di sicurezza: da qui la necessità di concordare regole di collaborazione in materia di giustizia, polizia e immigrazione, che era di esclusiva competenza nazionale.

Così fu elaborata una Convenzione di applicazione, firmata il 19 giugno 1990 a Schengen, che conteneva le modalità della soppressione del controllo delle persone.

² Trattato di Roma, art. 3: consisteva nell'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci dei capitali.

³ Belgio, Lussemburgo e Olanda da tempo avevano già abolito i controlli alle loro frontiere;

Il motivo per il quale si era proceduto per un accordo extra CEE era dovuto dal fatto che alcuni stati membri della CEE avanzavano delle riserve verso la realizzazione di uno spazio europeo senza frontiere interne e senza controllo alle stesse.

L'accordo prevedeva misure a breve termine e misure a lungo termine ed è costituito da due titoli:

- il TITOLO I trattava delle *misure a breve termine* e aveva carattere organizzativo e amministrativo, con lo scopo di rendere più facile lo scorrimento del traffico delle persone e delle merci alle frontiere;
- il TITOLO II conteneva le *misure a lungo termine*, cioè gli impegni di principio che in tempi successivi sarebbero stati definiti dalla Convenzione di applicazione.

L'obiettivo era di eliminare i controlli alle frontiere comuni per trasferirli alle frontiere esterne, armonizzando le norme dei paesi firmatari in materia di controlli doganali e di repressione dell'immigrazione clandestina.

Inoltre furono preannunciati altri argomenti:

- la cooperazione giudiziaria e la cooperazione tra le forze di polizia in materia di prevenzione della criminalità;
- l'impegno verso l'armonizzazione delle legislazioni in materia di stupefacenti, armi ed esplosivi, la dichiarazione dei viaggiatori negli alberghi;
- l'impegno verso l'armonizzazione delle politiche sui visti e sulle condizioni di ingresso nei rispettivi territori;
- l'esame della possibilità di armonizzazione fiscale in sede comunitaria.

La Convenzione di applicazione dell'accordo entrò in vigore il 1° settembre 1993 ma fu operativa dal 26 marzo 1995, e riguardò i seguenti settori:

- 1) soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone;
- 2) cooperazione tra polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione;
- 3) creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen);
- 4) trasporto circolazione di merci.

La Convenzione era strutturata in otto titoli, dei quali quelli rilevanti a questo studio sono:

- il TITOLO I, contiene la definizione dei termini impiegati nella Convenzione;
- il TITOLO II, affronta il tema della soppressione dei controlli alle frontiere interne alla circolazione delle persone;
- il TITOLO III, riguarda le norme comuni in materia di lotta al terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e alla criminalità organizzata. Questo titolo era suddiviso in altrettanti capitoli tra cui:
 - *cooperazione tra forze di polizia*: in esso veniva sancito l'impegno, nei limiti della legislazione nazionale, alla reciproca assistenza tra i servizi di polizia. Inoltre veniva disciplinato il diritto all'inseguimento nel territorio del paese confinante della persona colta in flagranza di alcune tipologie di reati;
 - *assistenza giudiziaria in materia penale*: il capitolo integrava le precedenti convenzioni europee in materia di assistenza giudiziaria;

- *applicazione del PRINCIPIO "NE BIS IN IDEM"*: veniva esclusa la possibilità di sottoporre a procedimento penale una persona già giudicata con sentenza definitiva degli stessi fatti in altro paese contraente;
 - *estradizione*: il capitolo completava le norme delle convenzioni europee che esistevano in materia;
 - *trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali*: erano previsti dei meccanismi, tra paesi contraenti, per garantire la continuazione dell'esecuzione della pena di cittadini qualora fossero trasferiti;
- Il TITOLO IV, istituisce uno schedario informatizzato, detto *Sistema di informazione Schengen (SIS)*, costituito da una unità centrale situata a Strasburgo e da una diramazione in tutti gli Stati membri. Nel sistema sarebbero stati inseriti dati che riguardavano le persone ricercate per l'arresto ai fini dell'estradizione, gli stranieri segnalati ai fini della non ammissione, le persone scomparse e quelle sotto protezione, il testimone, le persone ricercate ai fini di una notifica di sentenza penale o che devono scontare una pena. Il titolo è suddiviso in tre capitoli:
- *Istituzione del SIS*: in questo capitolo vengono stabiliti i criteri generali di funzionamento del Sistema;
 - *Gestione ed utilizzazione del SIS*: si precisano le modalità con le quali sarebbero state effettuate le segnalazioni e i dati richiesti secondo la fattispecie;
 - *Protezione dei dati personali e sicurezza dei dati* nel quadro del SIS: si esplicitano infine i principi attraverso i quali le legislazioni degli Stati con-

traenti si devono attenere per assicurare un adeguato livello di protezione dei dati a carattere personale.

- Il TITOLO V, si occupa della circolazione delle merci; le norme erano dirette ad eliminare i controlli alle frontiere interne e rafforzare la cooperazione doganale attraverso lo scambio dei funzionari di collegamento.
- Il TITOLO VI, esamina il tema della protezione dei dati di carattere personale stabilendo come ulteriore garanzia la subordinazione della trasmissione dei dati ad un'autorità nazionale con funzioni di controllo.
- Il TITOLO VII, ove venne istituito un *Comitato esecutivo*⁴.
- Il TITOLO VIII, contiene le disposizioni finali. Infine fu stabilita *la supremazia del diritto comunitario sulle norme della Convenzione*, ed è stata prevista la sostituzione delle disposizioni della convenzione in presenza di Convenzioni concluse tra i membri delle Comunità europee. Inoltre è stata prevista la possibilità per tutti gli stati membri CEE di aderire alla Convenzione.

La sottoscrizione degli accordi di Schengen da parte degli Stati avrebbe comportato delle *condizioni formali* e delle *condizioni sostanziali*.

Sotto il *profilo formale* l'entrata di uno Stato nell'area Schengen avviene quando sono depositati gli strumenti di ratifica dell'Accordo e della Convenzione di applicazione.

Sotto il *profilo sostanziale* la sola ratifica non è sufficiente; occorre la decisione unanime del Comitato esecutivo che verifica il rispetto dei seguenti requisiti:

- 1) Il controllo efficace delle frontiere esterne;

⁴ Nel Comitato esecutivo ogni Paese aveva diritto ad un seggio. La presidenza era in carica per sei mesi ed era a rotazione.

- 2) la realizzazione di un N-SIS (Nazional SIS);
- 3) la cooperazione delle politiche sul diritto di asilo;
- 4) l'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di visti;
- 5) l'esistenza di una legislazione nazionale sulla protezione dei dati personali secondo i criteri dell'Accordo di Schengen;
- 6) il rispetto delle disposizioni di Schengen in materia di stupefacenti;
- 7) l'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen divenne operativa in sette paesi membri: Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Portogallo⁵.

1.2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT

Nel trattato di Maastricht, che entrò in vigore il 1° novembre 1993, venne affrontata la questione di armonizzare le attività di cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni.

A causa delle resistenze messe in atto da alcuni Stati membri sulla cooperazione intergovernativa, si escogitò come soluzione una struttura basata su tre distinti pilastri: le Comunità originarie (CECA ed EURATOM), politica estera e sicurezza comune (PESC) e la Cooperazione negli affari interni e giudiziari (GAI).

Le istituzioni dell'Unione europea utilizzano modi di funzionamento differenti a seconda dei tre pilastri.

⁵ Il negoziato di adesione dell'Italia a Schengen si concluse il 27 novembre del 1990 a Parigi con la firma della Convenzione e dell'Accordo; il Parlamento italiano ha autorizzato con legge n. 388 del 30 settembre 1993 la ratifica dell'adesione agli Accordi.

La Comunità e l'unione economica e monetaria si fondano sul "*metodo comunitario*"; la definizione indica che l'azione del primo pilastro si basa sulle procedure delle tre Comunità⁶.

Il metodo è caratterizzato dai seguenti elementi:

- l'iniziativa spetta unitamente alla Commissione;
- le decisioni, in sede di Consiglio, sono assunte con voto a maggioranza qualificata;
- il Parlamento europeo svolge un ruolo attivo, tramite pareri, proposte di emendamento, ecc.;
- la Corte di Giustizia assicura uniformità di interpretazione del diritto comunitario.

Al contrario alla base del secondo e terzo pilastro vi è il *metodo intergovernativo* che è caratterizzato dai seguenti elementi:

- il diritto di iniziativa spetta agli Stati membri e, in modo limitato, alla Commissione;
- le decisioni in sede di Consiglio sono prese all'unanimità;
- Il Parlamento europeo ha solamente un ruolo consultivo;
- La Corte di Giustizia ha un ruolo limitato.

Pertanto, col metodo comunitario si procede mediante atti comunitari adottati a maggioranza, che si impongono anche agli Stati membri eventualmente dissenzienti.

⁶ Le Comunità europee sono organizzazioni alle quali gli Stati membri trasferirono la sovranità in determinati settori.

Col metodo intergovernativo si procede mediante convenzioni, per i quali è richiesta l'unanimità nell'adesione e non vincolano gli Stati membri che non aderiscono.

Nel Trattato di Maastricht, le *Disposizioni concernenti la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni*, costituiscono il Titolo VI.

Per quanto concerne le modalità di attuazione della cooperazione intergovernativa in materia di giustizia e affari interni, nel Trattato di Maastricht il Consiglio dell'Unione ha un ruolo preminente nel piano istituzionale ed è assistito da un Comitato di coordinamento.

All'interno del "*terzo pilastro*" il Consiglio è il perno del procedimento decisionale; esso rappresenta la concertazione intergovernativa degli Stati, nonché l'istituzione competente a deliberare l'adozione degli strumenti che consentono il perseguimento della cooperazione in materia di sicurezza interna.

Appunto per questo, può adottare "*posizioni comuni*", nel promuovere forme di cooperazione per il conseguimento degli obiettivi, oppure può decidere "*azioni comuni*" o elaborare convenzioni internazionali da sottoporre alla ratifica da parte degli Stati membri.

Nello stesso ambito è marginale sia il ruolo della Commissione europea, che si limita ad essere "*un osservatore privilegiato*" del Parlamento europeo, svolgendo una funzione di carattere consultivo, sia quello della Corte di Giustizia le cui competenze sono specificate dalla convenzione.

La cooperazione in materia di giustizia e affari interni comprende materie che presentano un interesse diretto per i singoli cittadini e possono avere

un'incidenza sui loro diritti individuali, che per questo sono considerate di "*domestic jurisdiction*".

Le disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale resero necessaria la costituzione di un organo: l'Europol, ossia un Ufficio europeo di polizia.

1.3. IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997, entrò in vigore il 1° maggio 1999 modificando il contenuto degli articoli del Trattato di Maastricht; precisamente, per quello che riguarda il presente elaborato, la modifica del Titolo VI "Disposizioni sulla cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale".

Il Trattato di Amsterdam, tramite un apposito protocollo ad esso allegato, esegue l'inserimento dell'*acquis* di Schengen nell'Unione Europea, inoltre ha *comunitarizzato* alcune materie.

La procedura ha richiesto due decisioni del Consiglio:

PRIMA DECISIONE: tramite un accordo unanime è stato stabilito in modo dettagliato il contenuto dell'*acquis* di Schengen.

SECONDA DECISIONE: "*la ventilazione*" cioè stabilire quali materie siano di competenza del primo e quali quelle del terzo pilastro, tenendo presente la differenza tra i due pilastri in relazione al metodo (intergovernativo oppure comunitario) con cui vengono assunte le decisioni, e all'estensione dei poteri giurisdizionali di competenza della Corte di giustizia.

La ventilazione dell'*acquis*, avendo ripercussioni sulla sovranità degli Stati membri, fu una scelta di natura politica.

Di conseguenza furono spostate nel primo pilastro, dove vige il metodo comunitario, le seguenti materie:

- asilo e immigrazione;
- controllo delle frontiere esterne;
- cooperazione giudiziaria in materia civile.

La principale conseguenza di tale scelta fu l'introduzione, in tali materie, del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.

Nel terzo pilastro rimase *la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale*, disciplinate dalle regole del diritto internazionale pubblico, anziché dal diritto Comunitario; le decisioni richiedevano ancora *l'unanimità*.

Il Trattato di Amsterdam accentuò la distinzione tra la politica migratoria, trasferita nel primo pilastro e comunitarizzata, e la politica criminale e giudiziaria in materia penale che rimase nel terzo pilastro.

Gli obiettivi del "nuovo" terzo pilastro vengono indicati nell'art. 29 del TUE:

«Fatte salve le competenze della Comunità europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevedendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia.

Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, il traffico illecito di droghe e di armi, la corruzione e la frode».

Si precisa che anche nelle materie comunitarizzate vale sempre la competenza esclusiva dei singoli Stati membri, rispetto alle decisioni adottate per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

La riforma del terzo pilastro ha modificato il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee, in quanto diviene competente nel pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni, delle decisioni-quadro e delle convenzioni; inoltre viene chiamata per riesaminare la legittimità delle decisioni nei ricorsi proposti da uno Stato membro o dalla Commissione per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del TUE o di qualsiasi regola di diritto concernente la sua applicazione.

Infine la Corte di giustizia è competente a statuire su controversie tra Stati membri concernenti l'interpretazione o l'applicazione di atti adottati in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria penale, nonché su ogni controversia tra Stati membri e Commissione concernente l'interpretazione o l'applicazione delle convenzioni.

La Corte di giustizia non è, invece, competente nel riesaminare la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o nell'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico nella salvaguardia della sicurezza interna.

Il Consiglio europeo di Amsterdam del 16 – 17 giugno 1997 ha deliberato l'applicazione dell'acquis di Schengen a 13 dei 15 Stati dell'Unione Europea, ad eccezione della Gran Bretagna e dell'Irlanda.

1.4. CONSIGLIO EUROPEO DI TAMPERE

Il Consiglio europeo, il 15 e 16 ottobre 1999 a Tampere (Finlandia), tenne una riunione sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea.

L'obiettivo era quello di combattere e frenare l'immigrazione clandestina promossa dalla criminalità organizzata, tramite l'elaborazione di politiche comuni seguite da un controllo più accurato alle frontiere esterne.

La criminalità organizzata, consapevole delle differenze esistenti tra i sistemi giudiziari e gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri, sfrutta tale divergenza; per questo gli Stati membri devono attuare un impegno congiunto di forze di polizia e strutture giudiziarie.

Il documento stilato dal Consiglio europeo di Tampere evidenzia le seguenti esigenze:

- istituire squadre investigative comuni;
- istituire una task force operativa dei capi delle polizie;
- rafforzare l'EUROPOL, conferendole la possibilità di chiedere l'avvio di indagini.

Il Consiglio europeo, inoltre, ha chiesto di istituire un'Accademia europea di polizia (CEPOL).

Il documento "*Verso un'unione di libertà, sicurezza e giustizia*" è suddiviso in quattro paragrafi:

- a) politica comune dell'Ue in materia di asilo e immigrazione
- b) un autentico spazio di giustizia europeo
- c) lotta a livello dell'Unione contro la criminalità

d) azione esterna di maggiore incisività

- *Politica comune dell'Ue in materia di asilo e immigrazione*

In *materia di asilo*, per evitare il fenomeno dei c.d. richiedenti "in orbita", o il fenomeno contrario, dei richiedenti che, avuto un rifiuto in uno Stato, ripropongono la domanda in un altro Stato (shopping delle domande) si decise di agire su due fronti:

- determinare lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo;
- completare i lavori del sistema per l'identificazione dei richiedenti asilo (Eurodac).

Inoltre è stata prevista una serie di interventi suddivisi in:

- *breve periodo*, dove sono elaborate norme comuni per una procedura di asilo, le condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e la convergenza delle normative sul riconoscimento e gli elementi essenziali dello status di rifugiato.

- *lungo periodo*, le norme comunitarie stabiliranno la procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che avranno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione.

In *materia di immigrazione*, si decise di armonizzare le legislazioni degli Stati membri sulle condizioni di ammissione e soggiorno.

Nella gestione dei flussi migratori il Consiglio concordò sulla necessità di sviluppare una politica comune in materia di visti e documenti falsi; per affrontare l'immigrazione illegale, si è convenuto che dovevano essere combattuti coloro che si sarebbero dedicati alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti, adottando norme che prevedessero sanzioni severe e ini-

ziative per aiutare le autorità dei paesi terzi a rafforzare la loro capacità di combattere efficacemente la tratta umana.

- Uno spazio di giustizia europeo

In tale spazio si intende agevolare l'accesso alla giustizia attraverso norme che garantiscano in tutta l'Unione un livello adeguato di assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali e specifiche norme procedurali comuni per semplificare e accelerare la composizione delle controversie transnazionali.

Il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze facilitano la cooperazione tra le autorità e la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli.

A Tampere, in materia penale si posero le basi per l'abolizione, tra gli Stati membri, della procedura di estradizione delle persone condannate definitivamente, per sostituirla con il trasferimento di tali persone.

Inoltre, le prove legalmente raccolte dalle autorità di uno Stato membro sarebbero state ammesse dinanzi anche ai tribunali degli altri Stati membri.

- Lotta dell'Unione contro la criminalità

Per rafforzare la rete delle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali, il Consiglio ha individuato alcuni punti essenziali:

- l'istituzione delle squadre investigative comuni⁷;
- l'istituzione di una Task Force operativa europea dei capi della polizia⁸;

⁷ La proposta del Consiglio europeo riguardo alle squadre investigative comuni prevedeva il loro impiego, in principio, per combattere il traffico di droga, la tratta di esseri umani e il terrorismo.

⁸ Il ruolo previsto per la Task Force operativa europea dei capi della polizia, in cooperazione con l'Europol, era quello di scambiare esperienze e informazioni sulle tendenze della criminalità transnazionale e di contribuire alla predisposizione di azioni operative.

- fornitura all'Europol di sostegno e risorse per rafforzarla;
- l'istituzione di un'unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust);
- l'istituzione di un'accademia europea di polizia (CEPOL);
- l'uniformità delle legislazioni penali nazionali, concordando definizioni, incriminazioni e sanzioni.

La funzione dell'Europol doveva essere rafforzata con la concessione a questa struttura della richiesta agli Stati membri di avviare, svolgere o coordinare indagini per alcuni settori della criminalità, rispettando comunque i sistemi di controllo giudiziario degli Stati membri.

Il Consiglio europeo, inoltre, ha concordato l'istituzione di una unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust) con il compito di agevolare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti casi di criminalità organizzata, e di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea.

Infine, per la formazione degli alti funzionari incaricati di applicare la legge, il Consiglio europeo ha istituito un'accademia europea di polizia (CEPOL).

1.5. DICHIARAZIONE DI LAEKEN

A Laeken il 14 e 15 dicembre 2001 è stato avviato dal Consiglio europeo un dibattito sul futuro dell'Unione.

Il Consiglio ha nominato una commissione c.d. "Convenzione", che aveva il mandato di operare su quattro linee guida:

- la ripartizione e la definizione delle competenze;

- la semplificazione dei trattati;
- l'architettura istituzionale;
- la via da seguire per elaborare una Costituzione per i cittadini europei.

Venne nominato alla Presidenza della commissione Valery Giscard d'Estaing, e i lavori ebbero inizio il 27 febbraio del 2002 e terminarono il 18 luglio 2003, quando il Presidente della Convenzione consegnò a Silvio Berlusconi, allora presidente del Consiglio europeo, il testo del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa.

1.6. TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato esaminato dalla conferenza intergovernativa a Roma il 4 ottobre del 2003.

Il termine adottato "Costituzione" era riferito alla natura "costituzionale" del progetto in quanto le norme che contengono i principi fondamentali su cui l'Unione si basa provengono da una "Comunità di diritto".

A Roma, durante la conferenza, diversi Stati hanno proposto delle modifiche al documento elaborato da Giscard d'Estaing.

Soltanto nel corso del Consiglio europeo del 17 – 18 giugno 2004 gli Stati membri finalmente hanno raggiunto un compromesso definitivo.

La Costituzione Europea venne firmata a Roma il 29 ottobre 2004.

Con l'adozione del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, sparisce la struttura a pilastri.

Nell'articolo III-258 della Costituzione il Consiglio europeo è preposto quale organo competente per la definizione della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'articolo III-266 stabilisce che l'Unione «*sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale nel rispetto del principio di non respingimento*».

Tale politica è conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 in relazione allo status dei rifugiati.

L'articolo III-267, facendo riferimento ai fondamenti di Tampere, ha programmato lo sviluppo di una politica comune dell'immigrazione tesa ad assicurare la gestione dei flussi degli emigranti, l'equo trattamento degli immigrati legali e la prevenzione e la lotta all'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani.

La Costituzione, infine, basa la politica comune in materia d'asilo sul diritto internazionale, distinguendola dall'immigrazione.

L'articolo III-268 stabilisce, in ossequio al principio del *burden-sharing*⁹, che le politiche dell'unione in materia di immigrazione siano gestite sul piano finanziario dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri.

1.7 PROGRAMMA DELL'AIA

Il programma dell'Aia aveva come obiettivo «*migliorare la capacità comu-*

⁹ letteralmente "suddivisione del peso"

ne dell'unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia per fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri trattati internazionali, di regolare i flussi migratori e di controllare le frontiere esterne dell'Unione, di combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e di reprimere la minaccia del terrorismo».

Il Programma dell'Aia è stato adottato dal Consiglio nel novembre 2004 al fine di «rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea».

1.8. TRATTATO DI LISBONA

Sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (firmato a Roma il 29 ottobre 2004) il Consiglio europeo il 23 giugno 2007 ha annunciato che «*Il progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione", è abbandonato*».

Così come la fenice rinasce dalle sue ceneri, anche il contenuto del Trattato è stato riproposto; ad Angela Merkel, presidente di turno dell'Unione dal 1° semestre del 2007, è stata assegnata l'incombenza di trovare una soluzione per uscire dalla situazione di stallo nella quale il progetto si era imbattuto.

Pertanto, il 23 giugno 2007, la Presidenza tedesca e il Segretariato del Consiglio approvarono all'unanimità di conferire ad una Conferenza intergovernativa il mandato di elaborare entro la fine del 2007 un nuovo trattato di riforma istituzionale.

La CIG ha aperto i lavori il 23 luglio e li concluse il 19 ottobre 2007 con l'accordo dei capi di Stato e di governo dei ventisette Stati membri.

A Lisbona, il 13 dicembre 2007, il «Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea» viene completato con la firma.

Il nuovo Trattato dovrà entrare in vigore il 1° gennaio 2009 qualora le procedure di ratifica lo consentissero.

Infatti, se anche uno solo degli Stati membri non dovesse concludere positivamente il suo processo di ratifica, il Trattato non potrà entrare in vigore; in tal caso l'Ue continuerà ad operare sulla base del TUE e del TCE come previsto dal Trattato di Nizza del 2001 e dai recenti Trattati di adesione (trattato di Atene del 2003 e trattato di Lussemburgo del 2005).

Il Trattato di Lisbona modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, attualmente in vigore, senza sostituirli.

Con il Trattato di Lisbona, l'Unione Europea sarà:

§ più semplificata nella sua struttura:

- sarà abolita la distinzione tra "Comunità europea" e "Unione europea". Il TUE manterrà il suo titolo attuale, mentre il TCE sarà denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione. I due Trattati costituiscono le fondamenta dell'Unione e l'Unione sostituisce la Comunità.
- Se con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione europea aveva assunto una struttura caratterizzata da tre "pilastri" (Comunità europee; politica estera e di sicurezza – PESC; cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – GAI), e ogni pilastro possedeva proprie procedure e propri

strumenti giuridici, e la competenza della Corte di giustizia variava a seconda dei "pilastri", con il Trattato di Lisbona, la struttura a pilastri viene eliminata; tuttavia sono conservate le procedure specifiche di ogni pilastro, in modo particolare nel settore della PESC.

- Le competenze saranno ripartite in tre categorie:
 - "*competenze esclusive*" della Ue: unione doganale, concorrenza, politica monetaria, conservazione delle risorse biologiche del mare, politica commerciale comune;
 - "*competenze concorrenti*" con quelle degli Stati membri: mercato interno, politica sociale, questione economica e sociale, agricoltura, pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza giustizia, problemi comuni di sicurezza e giustizia in materia di sanità pubblica;
 - "*azioni di sostegno, coordinamento o completamento*" dell'azione degli stati membri: tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù, sport, protezione civile, cooperazione amministrativa.

Viene salvata la clausola di flessibilità che consente all'Unione di acquisire i poteri necessari per realizzare dei propri obiettivi qualora i Trattati non li abbiano già previsti.

§ *Le istituzioni avranno metodi di lavoro più efficienti e trasparenti:*

- Gli ambiti dove il Consiglio vota a maggioranza qualificata saranno estesi a più di quaranta settori, tra cui lo spazio di libertà sicurezza e giustizia (che comprende i controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, la cooperazione giudi-

ziaria civile e penale e la cooperazione di polizia). Inoltre sono ridotti gli ambiti in cui il Consiglio decide all'unanimità facilitando così il processo decisionale dell'Unione, evitando la possibilità di trovarsi paralizzato dal voto contrario anche di un solo Stato membro.

- Verrà assicurata una maggiore legittimazione e semplificazione della presa di decisione mediante un nuovo metodo di calcolo della maggioranza qualificata in Consiglio. In base al nuovo metodo la maggioranza qualificata sarà costituita non più sui voti ponderati attribuiti a ciascuno degli Stati membri, ma su un sistema detto di "doppia maggioranza"; metodo che riflette la duplice legittimazione dell'Unione, che è contemporaneamente un'Unione di Stati ed un'Unione di cittadini¹⁰. Un'eventuale "minoranza di blocco" (cioè la coalizione di stati necessaria per impedire che una decisione sia presa a maggioranza) deve corrispondere ad almeno quattro Stati membri. Il Trattato di Lisbona stabilisce che questa regola entrerà in vigore il 1° novembre 2014 e che sino a tale data continuerà ad essere applicato l'attuale sistema di voto definito dal Trattato di Nizza. È prevista inoltre l'applicazione dei principi del c.d. "*compromesso di Ioannina*"¹¹, ma tali limiti verranno ridotti a partire dal 31 marzo 2017.

- La Commissione europea sarà più snella ed efficace. Dal 1° novembre 2014, il collegio dei Commissari europei sarà composto da un numero di membri corrispondenti ai 2/3 del numero degli Stati membri, cioè 18 commissari in un'Unione a 27/28 Stati. Il Consiglio europeo dovrà stabilire all'unanimità un

¹⁰ Secondo questo sistema una decisione è validamente assunta se approvata dal 55% del numero di Stati membri, con un minimo di quindici Paesi, rappresentativi del 65% della popolazione dell'Unione.

¹¹ Il compromesso di Ioannina : in base al quale i paesi che rappresentano il 75% di una minoranza di blocco, tanto in termini di Stati che di popolazione, potranno deferire la questione al Consiglio affinché raggiunga un accordo entro un termine ragionevole.

meccanismo di rotazione paritaria tra gli Stati membri, che rifletta la rispettiva estensione demografica e geografica di essi. Inoltre, i poteri del Presidente della Commissione saranno estesi, in quanto potrà chiedere le dimissioni di un commissario che, in tal caso, sarà tenuto a darle. Il Presidente della Commissione sarà eletto dal Parlamento europeo con il voto della maggioranza dei membri che lo compongono, su proposta del Consiglio europeo.

- Il Presidente permanente del Consiglio europeo, resterà in carica per due anni e mezzo rinnovabile una volta sola; collaborerà con il Presidente della Commissione per assicurare una migliore preparazione e una maggiore continuità dei lavori del Consiglio stesso.
- La rappresentanza dei cittadini in seno al Parlamento europeo sarà resa più stabile dall'introduzione di un limite massimo al numero dei deputati europei (751), con un tetto per tutti gli Stati membri (un minimo di 6 e un massimo di 96 seggi).
- I cittadini e i Parlamenti nazionali potranno conoscere in tempo reale le decisioni prese dai governi nazionali grazie all'apertura al pubblico delle discussioni legislative in sede di Consiglio dei Ministri.

§ Più democrazia con maggiore capacità d'azione

- La procedura di codecisione diventerà la procedura legislativa ordinaria e sarà estesa a 50 settori. Il Parlamento europeo potrà così operare in condizioni di parità con il Consiglio in buona parte dell'attività legislativa, compresi settori chiave quale la politica di libertà, sicurezza e giustizia. Inoltre saranno conferiti nuovi poteri al Parlamento in materia di bilancio e accordi internazionali.

- I Parlamenti nazionali avranno maggiore possibilità di essere coinvolti nel processo decisionale, rispettandone il ruolo riconosciuto all'istituzione dell'Unione. Un Parlamento nazionale potrà inviare alle istituzioni dell'Unione, entro otto settimane dalla trasmissione del progetto di atto legislativo ai Parlamenti nazionali, un parere motivato del quale dovranno essere esposti i motivi secondo i quali il progetto non sia ritenuto conforme al principio di sussidiarietà. Inoltre, secondo un sistema detto del "cartellino giallo", se 1/3 dei Parlamenti nazionali respingerà una proposta legislativa, adducendo la violazione del principio di sussidiarietà, la Commissione sarà tenuta a ritirare o modificare il progetto, a meno che non dimostri le ragioni che giustificano il suo mantenimento. Infine, se una maggioranza semplice dei Parlamenti nazionali continuerà a respingere la proposta, la Commissione riferirà il parere motivato al Consiglio e al Parlamento, che dovranno deliberare in merito, secondo la cosiddetta procedura del "cartellino arancione". In tal caso, se il Consiglio (a maggioranza del 55% dei suoi membri) o il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) riterrà la proposta incompatibile con il principio di sussidiarietà, il progetto di atto legislativo sarà ritirato.

- Su iniziativa popolare, un milione di cittadini di diversi Stati membri potrà chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta legislativa.

§ Più solidale, sicura e garante dei diritti dei cittadini europei:

- I diritti civili, politici, economici e sociali a tutela dei cittadini europei sono riuniti nella Carta dei diritti fondamentali, che avrà pari valore giuridico dei Trattati. Inoltre, il disposto della Carta si applicherà pienamente alle misure di attuazione del diritto dell'Unione, anche se alcuni Stati membri ne saranno esclusi (la

Gran Bretagna e la Polonia). L'Unione potrà partecipare al sistema di tutela dei diritti umani istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

- I valori e gli obiettivi dell'Unione, proclamati in modo chiaro, costituiranno un riferimento per i cittadini europei e un modello per i partners mondiali.
- Saranno colmate le lacune in termini di protezione giudiziaria per opera della Corte di giustizia dell'Unione Europea; la giurisdizione della Corte è estesa alle questioni in materia di libertà, sicurezza e giustizia e sono ampliati i casi in cui i singoli avranno il diritto di adire la Corte.
- Il Trattato di Lisbona consentirà decisioni più tempestive e coerenti in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Si tratta di un notevole progresso per quanto riguarda la capacità dell'Ue di combattere il terrorismo, di lottare contro la criminalità e la tratta di esseri umani e di gestire i flussi migratori. Alcuni Stati membri (Gran Bretagna e Irlanda) che hanno deciso di non prendere parte a tutti gli aspetti delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia, potranno optare, in futuro, per un ruolo pieno in questi settori di intervento.
- La nuova clausola sulla solidarietà pone l'accento sull'obbligo di mutuo soccorso che compete agli Stati membri nel caso di attentati terroristici e di catastrofi naturali o umane.
- Le nuove disposizioni in materia di protezione civile, aiuti umanitari e sanità sono intese a potenziare la capacità di risposta dell'Unione nei confronti di minacce alla sicurezza dei cittadini.
- La nuova clausola sociale orizzontale darà rilievo all'impegno comunitario ai fini dell'occupazione e della protezione sociale. Verrà inoltre confermato il

ruolo delle regioni e delle parti sociali quali componenti del tessuto politico, economico e sociale dell'Unione.

2. IL DIRITTO COMUNITARIO DERIVATO: PRIMA DELLA COSTITUZIONE

I trattati istitutivi delle Comunità europee prevedono l'emanazione di norme giuridiche da parte delle istituzioni comunitarie per la realizzazione dei loro obiettivi.

L'insieme di tali norme costituisce il diritto comunitario derivato.

La fonte di tale diritto è prevista nell'art. 249 del Trattato CE in base al quale *«per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato, il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri»*.

Di conseguenza il diritto comunitario derivato è costituito da *atti tipici*, emanati dalle istituzioni comunitarie, espressamente previsti dal trattato e sono atti di *natura vincolante* (regolamenti, convenzioni, direttive e decisioni) e atti di *natura non vincolante* (raccomandazioni e pareri).

Inoltre tra gli atti comunitari rientrano anche gli *atti atipici* che non sono espressamente previsti dal trattato ma che sono frequentemente adottati dalle istituzioni comunitarie.

2.1. GLI ATTI VINCOLANTI: I REGOLAMENTI

I regolamenti sono definiti dall'art. 249 TCE come atti di portata generale.

Il regolamento presenta il carattere dell'astrattezza. Esso non si rivolge a destinatari determinati né identificabili, ma a categorie considerate astrattamente e nel loro insieme. Destinatari del regolamento sono quindi tutti i soggetti giuridici comunitari: Stati membri e persone fisiche e giuridiche degli Stati stessi.

I regolamenti sono obbligatori in tutti i loro elementi. Tale caratteristica indica che le norme che esso pone in essere sono destinati a disciplinare la materia e vanno osservate come tali dai destinatari. Nessuno degli Stati membri può applicare in modo incompleto o selettivo un regolamento della Comunità al fine di paralizzare quelle parti dell'atto ritenute in contrasto con la legislazione nazionale. Pertanto l'obbligatorietà in tutti i suoi elementi è il carattere che distingue il regolamento dalla direttiva.

I regolamenti sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. Ciò indica che il regolamento acquista efficacia negli Stati membri senza che sia necessario un atto di ricezione o di adattamento da parte dei singoli ordinamenti statali, cd. *norme self-executing*. La Corte di giustizia ha delineato il significato della diretta applicabilità dei regolamenti, sottolineando l'illiceità di misure nazionali di trasformazione. Pertanto il regolamento ha validità automatica negli Stati membri della comunità conferendo diritti ed imponendo obblighi agli Stati membri, ai loro organi ed ai privati, come una legge nazionale. Di conseguenza esso attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

I regolamenti sono atti a *formazione complessa*. Essi in genere sono emanati dal Consiglio su proposta della Commissione.

Al processo di formazione viene associato anche il Parlamento europeo, attraverso una delle procedure previste dal trattato (consultazione, cooperazione, codecisione).

È prevista anche la richiesta di pareri ad altre istituzioni come il Consiglio economico e sociale o il Comitato delle regioni.

Il principale requisito formale previsto dai trattati per i regolamenti è la *motivazione* come previsto dall'art. 253 TCE.

L'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto e trattandosi di un regolamento, la motivazione può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli scopi generali che esso si propone.

Oltre alla motivazione, i regolamenti devono far riferimento alle proposte ed ai pareri obbligatoriamente richiesti dal trattato.

I regolamenti sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea ed entrano in vigore dopo un periodo di *vacatio legis* di 20 giorni, a meno che venga indicata una data diversa nel regolamento stesso.

2.1.1. LE CONVENZIONI (TRATTATO CE E UE)

Sono accordi conclusi tra gli Stati membri, in materia di trattamento dei propri cittadini e dei cittadini degli Stati terzi, per eliminare la doppia imposizione fiscale, il reciproco riconoscimento delle società e delle decisioni giudiziarie.

Questi accordi sono elaborati su iniziativa della Commissione e del Consiglio, devono essere ratificati dagli Stati membri, e non sono sottoposti alla competenza interpretativa della Corte di giustizia e sono oggetto delle regole generali del diritto internazionale.

Tuttavia possono essere considerate fonti complementari del diritto comunitario in quanto le materie oggetto di tali convenzioni sono strettamente collegate agli obiettivi comunitari.

Le convenzioni comunitarie concluse dagli Stati membri prima dell'entrata in vigore del Trattato, potranno opporsi alla Comunità solo se l'oggetto dell'accordo non risulta incompatibile con le norme comunitarie; in caso contrario saranno i trattati comunitari a prevalere portando all'abrogazione delle norme anteriori confliggenti.

2.1.2. LE DIRETTIVE

Le direttive, secondo l'art. 249 CE, vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, senza incidere sulla competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi necessari per raggiungere detto risultato.

Le direttive non hanno portata generale e hanno come destinatari gli Stati membri.

Le direttive possono essere distinte tra:

- direttive generali, indirizzate a tutti gli Stati membri;
- direttive individuali o particolari, indirizzate ad uno o ad alcuni di essi.

Le direttive non sono obbligatorie in tutti i loro elementi, in quanto impongono un'obbligazione di risultato, lasciando liberi gli Stati di adottare le misure dagli stessi ritenute più opportune.

Per quanto riguarda l'efficacia, le direttive non hanno efficacia diretta, cioè non producono diritti od obblighi che i giudici nazionali devono far osservare;

pertanto non sono direttamente applicabili ma hanno un'efficacia mediata attraverso i provvedimenti che gli Stati intenderanno adottare.

Tuttavia, nella prassi comunitaria risulta sempre più frequente il ricorso alle direttive dettagliate o particolareggiate, le quali indicano con precisione le norme interne che gli Stati sono tenuti ad adottare.

Di conseguenza la discrezionalità dello Stato si riduce soltanto alla scelta della forma giuridica interna (legislativa, regolamentare o amministrativa) da dare alla norma già fissata sul piano comunitario.

L'elaborazione delle direttive segue lo stesso iter procedurale dei regolamenti.

Anche i requisiti formali sono gli stessi, ossia la motivazione e il riferimento alle proposte e ai pareri obbligatori.

Invece, diversa è la forma di pubblicità, a causa del carattere individuale delle direttive. Esse vanno infatti notificate ai destinatari e acquistano efficacia dalla data della notifica (o da una data successiva, se indicata).

Le misure nazionali di attuazione delle direttive comunitarie devono essere adottate entro il termine fissato dalla stessa direttiva. In caso di inosservanza, gli Stati membri commettono una violazione che può dar luogo non solo ad un'azione per infrazione in ambito comunitario ai sensi dell'art. 226 CE, ma possono anche essere invocate dagli individui con la richiesta di risarcimento danni.

Affinché si possa configurare il diritto al risarcimento del danno, si devono verificare tre condizioni:

- il risultato prescritto dalla direttiva deve implicare l'attribuzione dei diritti a favore dei singoli;
- il contenuto di tali diritti deve essere chiaramente individuabile sulla base delle disposizioni della direttiva;
- deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dello Stato e il danno subito dal soggetto leso.

Il compito di accertare l'esistenza delle condizioni citate nonché di quantificare il danno, spetta al giudice nazionale (es. sent. C-6/90 E C-9/90, Franco-vich, Bonifici e a.c. Italia).

2.1.3. LE DECISIONI

Secondo l'art. 249 CE, la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati.

La caratteristica essenziale della decisione è la portata individuale. Pertanto essa è rivolta ai singoli individui e rappresenta l'espressione di un'attività amministrativa.

I destinatari delle decisioni possono anche essere gli Stati membri. In tal caso esse possono assumere carattere normativo.

Le decisioni sono normalmente emanate dalla Commissione, mentre il Consiglio emana solo le decisioni indirizzate agli Stati membri.

Poiché si tratta di atti a portata individuale, è rilevante la *motivazione*, che costituisce l'elemento essenziale per evitare abusi da parte delle istituzioni.

Le decisioni, come le direttive, vengono notificate ai destinatari ed acquistano efficacia dalla data della notifica o da altra data successiva, espressamente indicata.

L'efficacia delle decisioni varia a seconda se l'atto sia rivolto agli Stati membri o agli individui.

Nel primo caso le disposizioni obbligano lo Stato destinatario ad avere un certo comportamento, lasciando allo stesso la libertà di scelta sulle modalità di attuazione della decisione; qualora invece contenga anche forme e mezzi di esecuzione, essendo obbligatoria in tutti i suoi elementi, allora si può parlare di efficacia diretta.

Qualora le decisioni fossero rivolte ad individui, siano essi persone fisiche che giuridiche, allora si potrebbe parlare di efficacia diretta anche perché spetta all'istituzione che ha emesso l'atto, e non allo Stato membro di appartenenza del destinatario, il compito di garantirne l'osservanza.

Le decisioni del Consiglio e della Commissione che comportano un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo negli ordinamenti statali.

Ciò non vale per le decisioni rivolte agli Stati membri. In caso di mancata esecuzione, la Commissione potrà esperire la procedura di infrazione per violazione del trattato.

2.2. GLI ATTI NON VINCOLANTI: LE RACCOMANDAZIONI

Le raccomandazioni non sono sottoposte ad alcuna forma particolare e possono essere emanate dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione come indica il trattato.

Le raccomandazioni hanno lo scopo di sollecitare il destinatario a tenere un determinato comportamento giudicato più rispondente agli interessi comuni.

Possono essere rivolte sia agli Stati membri, che alle istituzioni comunitarie o ai soggetti di diritto interno degli Stati membri.

L'efficacia non vincolante delle raccomandazioni non implica che esse siano totalmente sprovviste di effetti giuridici. Infatti, producono un *effetto di liceità*, nel senso che è da considerarsi pienamente lecito un atto, di per sé illecito, posto in essere per rispettare una raccomandazione di un'istituzione. Anche la Corte di giustizia (sentenza Grimaldi 1989) ha evidenziato come le raccomandazioni non possono essere considerate del tutto prive di effetti giuridici, essendo compito del giudice nazionale tenere conto per procedere alle interpretazioni degli altri atti vincolanti emanati dalle istituzioni comunitarie e dalle norme nazionali.

2.2.1. I PARERI

Anche il parere è un atto non vincolante ed è emanato dalla Commissione, dal Consiglio, dal Parlamento europeo, dalla Corte di giustizia, dal Comitato economico e sociale e dal Comitato delle Regioni.

Il parere tende a fissare il punto di vista dell'istituzione che lo emette in ordine ad una specifica questione.

Come le raccomandazioni, i pareri non sono sottoposti ad alcuna forma specifica e possono essere indirizzati sia agli Stati che alle altre istituzioni comunitarie o a soggetti di diritto interno degli Stati membri.

La non vincolatività dei pareri non significa che sono privi di ogni rilevanza giuridica. Infatti essi, nella misura in cui riflettono la posizione della istituzione da cui vengono promanati, determinano sempre una situazione di legittimo affidamento nei destinatari, tutelabile davanti alla Corte di giustizia.

2.3. GLI ATTI ATIPICI

Gli atti atipici sono atti non vincolanti, emanati dalle istituzioni comunitarie, che non rientrano in quelli elencati nell'art. 249 CE ma che sono utilizzati dalle istituzioni comunitarie.

Rientrano in questa categoria:

- i *regolamenti interni*, emanati da ciascuna istituzione per disciplinare la propria organizzazione e il proprio funzionamento. Essi contengono norme aventi efficacia solo all'interno dell'istituzione che li emana, anche se alcuni possono condizionare i rapporti con gli altri organi;
- le *decisioni*, diverse da quelle previste dall'art. 249 CE, con le quali il Consiglio autorizza la Commissione a negoziare accordi commerciali con i paesi terzi;
- le *decisioni* e le *risoluzioni* adottate dal Consiglio europeo (considerate come accordi internazionali in forma semplificata), approvate dagli Stati membri, con le quali vengono apportate alcune modifiche istituzionali ai trattati;
- i *Programmi generali per la soppressione delle restrizioni relative alla libertà di stabilimento o di prestazione dei servizi*;

- gli *accordi interistituzionali*, firmati dai Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione con i quali queste istituzioni stabiliscono delle regole volte a migliorare i loro rapporti ed evitare possibili conflitti. Essi non impegnano le istituzioni in maniera vincolante ma rappresentano un obbligo soprattutto di natura morale e politica;
- le *dichiarazioni comuni*, attraverso le quali le istituzioni si impegnano a rispettare determinati principi;
- le *risoluzioni e le conclusioni del Consiglio*, con le quali il Consiglio esprime il proprio punto di vista su determinate questioni oggetto di intervento comunitario;
- le *comunicazioni*, che la Commissione emana per precisare i propri orientamenti in merito ad una questione (cd. *decisorie*), per raccogliere le evoluzioni della giurisprudenza relativa ad un determinato settore (cd. *interpretative*), per indicare le linee guida di future proposte normative (cd. *informative*);
- le *posizioni comuni* del Consiglio, che sono atti preparatori nell'ambito della procedura di cooperazione;
- i *codici di condotta*, elaborate dalle varie istituzioni comunitarie, che contengono disposizioni non vincolanti relative a regole o pratiche uniformi;
- gli *orientamenti generali* e i *modus vivendi*, che indicano le linee guida delle istituzioni su determinati argomenti ai quali gli Stati membri devono conformarsi nelle rispettive politiche nazionali.

3. IL DIRITTO COMUNITARIO DERIVATO: DOPO LA COSTITUZIONE

Poiché l'elenco appena stilato della normativa comunitaria risulta nutrito, appare evidente la necessità di rendere la legislazione comunitaria più chiara e semplice nonché accessibile non solo agli addetti ai lavori, ma anche ai cittadini dell'Unione.

A tal fine la Costituzione europea introduce un cambiamento nella gerarchia delle fonti; infatti, stabilisce che le istituzioni dell'Unione utilizzino come strumenti giuridici:

- la legge europea;
- la legge quadro europea;
- il regolamento europeo;
- la decisione europea;
- le raccomandazioni e i pareri.

Inoltre viene introdotto nell'ordinamento europeo, il *concetto di gerarchia delle fonti*, così distinta:

- a) fonti costituzionali e di rango costituzionale;
- b) atti legislativi;
- c) atti non legislativi.

- *Fonti costituzionali e di rango costituzionale*

Appartengono alle fonti costituzionali tutte le norme del trattato costituzionale, in quanto su di esse si fonda l'ordinamento dell'Unione.

Inoltre, hanno rango costituzionale i procedimenti di revisione che richiedono l'unanimità degli Stati membri.

- *Atti legislativi*

L'art. I-33 della Costituzione include tra gli atti giuridici dell'Unione aventi valore legislativo la *legge europea* e la *legge quadro-europea*.

La *legge europea* è un atto legislativo di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La *legge quadro europea* è un atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri nel raggiungimento del risultato, salvaguardando la competenza degli organi nazionali sulla scelta delle forme e dei mezzi.

Come la direttiva comunitaria, la legge quadro non si rivolge agli individui, ma pone obblighi solo a carico degli Stati membri.

Le leggi e le leggi-quadro europee sono pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da esse stabilita o, in mancanza di data, dopo 20 giorni dalla pubblicazione.

- *Atti non legislativi*

Tra gli atti giuridici aventi valore non legislativo, gli artt. I-33 e I-37 elencano il *regolamento europeo* e la *decisione europea*.

Il *regolamento europeo* è un atto non legislativo di portata generale diretto all'attuazione degli atti legislativi e di alcune disposizioni specifiche della costituzione. Può essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri, oppure vincolante soltanto per lo Stato membro destinatario per il conseguimento del risultato.

Il trattato distingue i regolamenti delegati e i regolamenti di esecuzione. I primi hanno il compito di esaminare aspetti non essenziali della disciplina legislativa di una determinata materia, mentre i secondi hanno il compito di dettare la normativa di attuazione.

Inoltre, l'art. I-33 stabilisce che la decisione europea è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi; se venissero indicati dei destinatari, essa è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

I regolamenti e le decisioni europei che non indicano i destinatari, sono firmati dal Presidente dell'istituzione che li ha adottati. Essi sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di essa, dopo 20 giorni dalla pubblicazione.

Le decisioni europee che hanno specifici destinatari sono notificate ai destinatari e hanno efficacia in virtù della notifica.

PROSPETTO COMPARATIVO DEL SISTEMA DELLE FONTI NELL'ORDINAMENTO
GIURIDICO DELL'UE PRIMA E DOPO LA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

PRIMA DELLA COSTITUZIONE	CON LA COSTITUZIONE
Oltre 10 strumenti giuridici	Solo 6 strumenti giuridici
<ul style="list-style-type: none">• Regolamento• Convenzione (trattato CE) (trattato Ue)• Direttiva• Decisione-quadro• Decisione (titolo V TUE) (titolo VI TUE)• Principi e orientamenti generali• Strategia comune• Azione• Posizione comune (titolo V TUE) (titolo VI TUE)• Raccomandazione• Parere	<i>Atti legislativi</i> <ul style="list-style-type: none">• Legge• Legge-quadro <i>Atti non legislativi</i> <ul style="list-style-type: none">• Regolamento• Decisione <i>Altri atti</i> <ul style="list-style-type: none">• Raccomandazione• Parere

4. LE CONVERGENZE DEL DIRITTO COMUNITARIO SUI DIRITTI INTERNI DEGLI STATI MEMBRI

Il diritto comunitario estendendo i suoi effetti all'interno degli Stati membri si affianca ai diritti interni di questi. Tale circostanza potrebbe creare la possibilità di un conflitto.

Il cammino della giurisprudenza comunitaria è costellata da conflitti tali che sono stati risolti dalla Corte di giustizia e dai giudici nazionali affermando *il primato del diritto comunitario sul diritto interno*.

La prima volta che la Corte di giustizia ha applicato il primato della norma comunitaria su quella interna, anche posteriore, è stato nella decisione del caso Costa-Enel con la sentenza del 15 luglio 1964, causa a 6/64.

La posizione della Corte di giustizia ha affermato che:

- con l'istituzione della Comunità, gli Stati membri hanno limitato, in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi;
- tale limitazione di sovranità ha come conseguenza l'impossibilità per gli Stati di far prevalere contro tale ordinamento un provvedimento unilaterale ulteriore; se ciò dovesse accadere sarebbe scosso lo stesso fondamento giuridico della Comunità.

Con la sentenza emessa nel caso Simmenthal (Simmenthal c. Amministrazione italiana delle Finanze, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77), la Corte ha dichiarato illegittima la pratica seguita dalla Corte Costituzionale italiana.

In base a tale sentenza "il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni del diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando

all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale".

Pertanto attraverso queste pronunce la Corte ha evidenziato la propria concezione monista del rapporto tra diritto comunitario e diritto interno, con l'automatica ed assoluta prevalenza del primo sul secondo, fino al punto da dichiarare *ipso iure* inapplicabili le norme interne contrastanti.

4.1. DIRITTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO ITALIANO

Il procedimento utilizzato per adattare l'ordinamento italiano al diritto comunitario dipende dall'ordine di esecuzione e dalla sua forma.

Questa prassi è fonte di numerosi problemi per i giudici italiani tale da determinare le seguenti due conseguenze:

1. che le norme dei Trattati non avrebbero potuto avere efficacia se contrastanti con la Costituzione, in quanto i Trattati sono recepiti con legge di rango inferiore a quella costituzionale;
2. che una legge ordinaria successiva (e modificativa) dei Trattati stessi sarebbe stata pienamente efficace sulla base del principio *lex posterior derogat priori*.

Le conseguenze si ponevano in antitesi con l'orientamento che la Corte di giustizia aveva assunto affermando il primato del diritto comunitario su quello interno.

Il contrasto era poi destinato ad accentuarsi con l'intensificarsi dell'attività di produzione normativa comunitaria.

L'esigenza di porvi rimedio ha condotto gli organi di giurisdizione ad escogitare diverse soluzioni tra le quali quella basata sull'art. 11 Cost. che prevede: *«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di soluzione delle controversie internazionali; consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ed un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».*

La norma era stata predisposta per preparare l'entrata dell'Italia nell'ONU e le limitazioni di sovranità a cui fa riferimento, erano da intendersi relative ad operazioni a carattere militare; tuttavia la Dottrina ha ritenuto che il suo ambito di applicazione potesse essere esteso anche ad un diverso tipo di sovranità, quella proiettata all'interno dello Stato, la quale si manifesta con l'esercizio della funzione legislativa.

Secondo questa interpretazione l'art. 11 Cost. avrebbe potuto consentire delle limitazioni e anche di tale tipo di sovranità, come ad esempio, quelle che derivano dall'applicabilità diretta in Italia di atti di natura legislativa quali regolamenti emanati dalle istituzioni comunitarie, le quali avrebbero potuto costituire limitazione di sovranità illegittime costituzionalmente se non giustificate, ex art. 11 Cost.

Pertanto, attraverso un'interpretazione estensiva del termine "*limitazioni di sovranità*" contenuto nell'art. 11 Cost., l'Italia sarebbe potuta uscire dallo stallo

in cui si era trovata a causa dell'inerzia legislativa al momento dell'esecuzione dei Trattati comunitari.

Tuttavia il percorso dell'adattamento del diritto italiano al diritto comunitario si rivelò travagliato; i protagonisti di tale percorso sono stati la Corte Costituzionale italiana e la Corte di giustizia europea.

Il primo approccio alla questione da parte della Corte Costituzionale è stato con la sentenza del 7 marzo 1964, n. 14, Costa c. Enel. (già menzionato e descritto).

Altro passo avanti è stato fatto circa dieci anni dopo con la sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183, Frontini c. Amministrazione delle Finanze.

In questo caso la Corte Costituzionale ha dovuto decidere su una obiezione di incostituzionalità dell'art. 189 CEE per contrarietà con l'art. 70 Cost. in quanto istitutivo di fonti normative non previste dalla Costituzione.

In quella occasione la Corte ha deciso di adottare la soluzione proposta dalla Dottrina sull'interpretazione estensiva del termine "*l'imitazione di sovranità*" contenuto dell'art. 11 Cost.

La conseguenza è stata che la norma comunitaria non sarebbe potuta essere sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale e pertanto avrebbe assunto rango costituzionale nell'ordinamento italiano e qualsiasi norma in contrasto con essa sarebbe divenuta incostituzionale.

Tuttavia la pronuncia, anche se in effetti costituisce un importante progresso, lascia comunque invariato il limite che l'incostituzionalità della norma contraria alla norma comunitaria, che in ogni modo deve essere dichiarata dalla Corte Costituzionale. Di conseguenza la norma interna avrebbe avuto modo

dì svolgere la sua efficacia fino a che qualcuno non avesse eccepito l'incostituzionalità e la Corte non si fosse pronunciata.

Il totale allineamento della Corte Costituzionale con le posizioni espresse dalla Corte di giustizia è avvenuto con la sentenza dell'8 giugno 1984, n. 170, *Granital c. Amministrazione delle Finanze*.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto il diritto del giudice nazionale di disapplicare la norma interna (che avrebbe impedito allo Stato italiano di percepire certi rimborsi degli esportatori) contraria a quella comunitaria, senza attendere la pronuncia di incostituzionalità della Corte Costituzionale.

Questa pronuncia ha posto fine al contrasto tra Corte Costituzionale italiana e Corte di giustizia, anche se sul piano teorico rimaneva una differenza di impostazione: la Corte comunitaria ha adottato una *concezione monista*, per la quale il diritto comunitario si integra con l'ordinamento interno e prevale su questo per sua forza; la Corte Costituzionale, invece, ha aderito alla *concezione dualista* che considera l'ordinamento comunitario autonomo e distinto da quello interno.

Tra gli sviluppi recenti si può ricordare anche la sentenza dell'8 aprile 1991, n. 168, *Società industria dolciaria Giampaoli C. Ufficio Registro Ancona*, con cui la Corte Costituzionale ha sancito la diretta applicabilità delle direttive comunitarie purché la fattispecie astratta in essa prevista e il contenuto del precepto applicabile venissero determinati con completezza in tutti i loro elementi e sia scaduto il termine per l'attuazione.

4.2. L'ADATTAMENTO AL DIRITTO COMUNITARIO DERIVATO

Come abbiamo già evidenziato, il processo di adattamento dell'ordinamento italiano alle direttive comunitarie è stato lento e conflittuale.

In principio si è provveduto mediante la produzione normativa di leggi ordinarie o attraverso una delega legislativa a favore del Governo.

Tali procedure hanno reso lento e cronico il ritardo dell'Italia nel recepire gli atti.

La situazione è migliorata con l'approvazione della Legge 9 marzo 1989, n. 86, nota come legge "La Pergola".

Tale legge consiste in un provvedimento che disciplina il processo di adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni comunitarie, introducendo lo strumento della *legge comunitaria*.

La legge comunitaria è una legge annuale, con la quale si provvede alla ricognizione degli atti comunitari da recepire nell'ordinamento interno per poi procedere alla definizione delle opportune procedure per l'adattamento dell'ordinamento nazionale.

Tale provvedimento impone al Governo di presentare annualmente alle Camere, entro il 31 gennaio, un disegno di legge in grado di disciplinare le modalità di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano.

Questo disegno deve citare la dicitura "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*", e quest'ultima deve essere completata dall'indicazione "*legge comunitaria*" seguita dall'anno di riferimento.

Con la legge comunitaria si vuole dare attuazione alle direttive attraverso:

- la *normazione diretta*. In questo caso si abrogano o si modificano norme interne in contrasto con quelle comunitarie direttamente attraverso la legge comunitaria. Questo metodo viene utilizzato per il recepimento di disposizioni di non rilevante complessità;
- la *delega al governo*. Con questa possibilità, dopo aver ricevuto le necessarie autorizzazioni, l'esecutivo emana disposizioni di attuazione delle direttive comunitarie tramite decreto, regolamento o altro atto amministrativo, a seconda della materia oggetto della norma comunitaria.

La legge La Pergola è stata abrogata dalla Legge del 4 febbraio 2005, n. 11, nota come legge Buttiglione, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

Tale legge conserva lo strumento della legge comunitaria e disciplina in modo organico il procedimento di partecipazione e di adeguamento al processo normativo comunitario.

Le finalità del nuovo provvedimento normativo sono quelle di disciplinare il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione Europea, garantendo l'adempimento degli obblighi derivanti all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei *principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica*.

5. LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

La cooperazione è un punto di partenza indispensabile per una strategia

di contrasto della criminalità organizzata, in quanto si è osservato che nella struttura transnazionale della attività illecita vi è la natura mobile del bene (esseri umani).

Nella cooperazione giudiziaria in materia penale si individuano alcune procedure utili per raggiungere l'obiettivo della repressione della tratta e del traffico.

Va evidenziata per prima cosa la *Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea*¹², che integra le disposizioni della *Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale* del 20 aprile 1959.

La Convenzione mira ad incoraggiare l'assistenza tra le autorità giudiziarie e di polizia facilitando l'applicazione di alcuni strumenti procedurali.

Nella descrizione delle attività proposte, rientrano:

- lo scambio spontaneo d'informazioni tra le autorità nazionali competenti, senza preventiva richiesta;
- le "consegne sorvegliate", nella scena di indagini penali relative a reati passibili di estradizione;
- le operazioni da parte di agenti infiltrati o sotto falsa identità, autorizzate dallo stato in cui vengono realizzate;
- l'intercettazione delle telecomunicazioni.

Tra le strutture di cooperazione e coordinamento esistenti, si citano:

- a) Europol;
- b) La Rete Giudiziaria Europea;

¹² Adottata con atto del Consiglio del 29 maggio 2000, conformemente all'art. 34 del TUE.

c) Eurojust.

A questi si aggiungono nuovi strumenti di cooperazione che dovrebbero colmare le inefficienze dei mezzi tradizionali come l'estradizione; ciò con l'aspettativa di *"rompere il limite che il territorio pone all'esercizio della sovranità degli Stati"*.

Essi sono:

- d) le squadre investigative comuni;
- e) il "mandato d'arresto europeo";
- f) *Accademia Europea di Polizia – CEPOL* ;
- g) *Agenzia Europea per la gestione delle frontiere esterne – FRONTEX*;

Segue un'analisi delle strutture di cooperazione e coordinamento dei nuovi strumenti di cooperazione giudiziaria.

5.1 EUROPOL

L'Europol¹³ è l'Ufficio europeo di polizia con sede all'Aja (Paesi Bassi).

È stato istituito con l'Atto del Consiglio del 26 luglio 1995¹⁴.

¹³ LA STRUTTURA DELL'EUROPOL

L'Europol ha personalità giuridica ed agisce tramite i suoi organi, che sono:

il Consiglio di Amministrazione, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, svolge funzioni di indirizzo e controllo politico. La Presidenza del consiglio è assunta dal rappresentante dello Stato membro che esercita la presidenza semestrale dell'Unione Europea.

il direttore, che esegue le decisioni del Consiglio di Amministrazione, è nominato dal Consiglio per un periodo di quattro anni, rinnovabile una volta;

il controllore finanziario, nominato all'unanimità dal Consiglio di amministrazione, controlla l'impegno e pagamento delle spese e la riscossione delle entrate;

il comitato finanziario, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro¹³, prepara le discussioni in materia finanziaria.

L'Europol può contare su due categorie di agenti propri:

agenti di Europol nominati anche per concorso;

agenti locali, assunti per svolgere compiti manuali o di servizio.

Questo organismo si è manifestato efficace nella lotta alle reti criminali dell'immigrazione clandestina e alla tratta di persone ai fini di sfruttamento.

Ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione Istitutiva, l'Europol è competente ad agire per la prevenzione e la lotta contro *"le organizzazioni clandestine di immigrazione"* e *"la tratta degli esteri umani"*.

Il suo obiettivo principale è migliorare l'efficienza degli uffici di polizia degli Stati membri promuovendo la cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata.

Le sue funzioni prioritarie consistono in:

- agevolazione dello scambio di informazioni fra gli Stati membri;
- raccolta, analisi e circolazione di informazioni e segnalazioni;
- facilitazione delle indagini negli Stati;
- raccolta di informazione e gestione delle relative banche dati.

5.1.1. LE INFORMAZIONI

Le informazioni presso l'Ufficio europeo di polizia possono essere:

- informazioni pubbliche, senza protezione;
- informazioni Europol, protezione di livello minimo;
- informazioni che richiedono maggiore protezione; nel qual caso sussistono tre livelli: Europol 1 (notizie riservate o riservatissime), Europol 2 (segrete), Europol 3 (segretissime).

¹⁴ Atto che stabilisce la cosiddetta "convenzione Europol". In Italia è stata ratificata e resa esecutiva con la legge 23 marzo 1998, n. 93, ed entrata in vigore il 1° ottobre 1998.

5.2. LA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA

La Rete Giudiziaria Europea è stata istituita nel giugno del 1998 con l'adozione di un'Azione comune da parte del Consiglio dell'Unione europea¹⁵.

La Rete Giudiziaria Europea è una rete di punti di contatto giudiziari tra gli Stati membri; essa è stata creata allo scopo di migliorare la cooperazione penale accelerando così i tempi di esecuzione e nel contempo semplificando le prassi operative, in particolare verso la lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

Nell'Azione non vi è un espresso riferimento alla tratta di esseri umani e/o al traffico di migranti, ma si ritiene che esse rientrino nel suo ambito operativo.

Tale orientamento è stato confermato nel Piano Strategico di prevenzione e controllo della criminalità organizzata¹⁶, nella Raccomandazione n. 10 prevista al paragrafo 2.5, che promuove una "*stretta cooperazione*" tra la Rete, l'Europol e gli Stati membri per realizzare un efficace "*coordinamento delle indagini*", a livello di attività di polizia e giudiziaria, sulle organizzazioni interessate all'immigrazione clandestina.

Ai sensi dell'articolo 2 comma I, i punti di contatto negli Stati membri, tenendo sempre presente le rispettive normative costituzionali, tradizioni giuridiche nonché apparati organizzativi, sono individuati tra:

- autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale;
- autorità giudiziarie;

¹⁵ Adozione comune del 29 giugno 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo 3 del TUE, sull'istituzione di una Rete Giudiziaria Europea (98/428/GAI).

¹⁶ Consiglio delle comunità europee, *Prevenzione e controllo della criminalità organizzata. Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio* (2000/C124/01), Bruxelles, 27 marzo 2002.

- altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale;
- autorità competenti in generale per alcune forme gravi di criminalità¹⁷.

Gli strumenti normativi che accrescono l'efficacia della Rete Giudiziaria Europea consistono in due azioni comuni che prevedono meccanismi pratici finalizzati a migliorare l'attuazione degli strumenti di cooperazione esistenti o futuri.

Il primo è *l'Azione comune sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale*; adottato il 29 giugno 1998 dal Consiglio dell'Unione europea, esso si propone di elaborare un sistema di "buone prassi", per garantire standard uniformi nell'attuazione delle pratiche di cooperazione giudiziaria penale internazionale.

Infatti, l'articolo 1 dell'Azione prevede il deposito, da parte di ciascuno Stato membro, presso il segretariato generale del Consiglio dell'Unione, di una "*dichiarazione di buone prassi nell'eseguire le rogatorie degli altri Stati membri, compresa la trasmissione dei risultati, e nel trasmettere agli altri Stati membri richieste di assistenza giudiziaria in materia penale*".

L'articolo 3 fa espresso riferimento alla Rete Giudiziaria Europea e stabilisce che l'insieme delle dichiarazioni raccolte debba essere messa a disposizione della Rete.

La Rete Giudiziaria Europea, a sua volta, ha il potere di valutare le dichiarazioni in relazione ai propri settori di competenza e di promuovere iniziative per

¹⁷ Per l'Italia le autorità giudiziarie competenti sono individuate nelle Procure Generali presso le Corti d'Appello, mentre nei casi di criminalità organizzata il punto di contatto è la Direzione Nazionale Antimafia.

migliorare l'assistenza giudiziaria in materia penale, anche attraverso "*l'individuazione di metodi comuni per la valutazione delle prestazioni*".

Il secondo, adottato dal Consiglio il 22 aprile 1996, è *l'Azione comune relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione Europea*.

L'istituzione della figura del "*magistrato di collegamento*" si colloca nel contesto europeo per rafforzare la cooperazione giudiziaria.

Attraverso lo scambio o il semplice invio di magistrati in altri Stati dell'Unione si vuole "*accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria*" e "*contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento*".

Le funzioni dei magistrati comprendono la possibilità di istituire contatti diretti con i servizi e le autorità competenti degli altri Stati.

Si ritiene che questa "*personalizzazione*" delle funzioni del magistrato di collegamento attraverso l'Istituzione, in loco, di contatti bilaterali intensi e diretti con le autorità giudiziarie ed i servizi competenti (amministrative e di polizia), avrà la capacità di accelerare l'evoluzione dei tradizionali meccanismi della cooperazione giudiziaria, con l'introduzione di forme di sinergia tra le parallele attività della Rete, per la costruzione di uno spazio europeo di giustizia basato anche sulla combinazione delle esperienze pratiche acquisite dai punti di contatto e dai magistrati di collegamento aderenti alla Rete.

5.3. EUROJUST

Il 28 febbraio 2002 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la *Deci-*

sione che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata¹⁸.

La tratta degli esseri umani e l'immigrazione clandestina a livello di Unione sono attività di criminalità organizzata che rientrano tra le competenze di Eurojust¹⁹.

Le funzioni attribuite a Eurojust sono:

- agevolare il buon coordinamento tra le autorità responsabili dell'azione penale;
- prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base di analisi svolta dall'Europol;
- cooperare con la Rete Giudiziaria Europea, in particolare con lo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie.

Eurojust è composto da un membro nazionale distaccato per ciascuno Stato membro, avente titolo di pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative (come dall'articolo 2 della Decisione).

Gli obiettivi dell'unità Eurojust sono indicati nell'art. 3, consistenti in:

- a) *"stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri delle indagini, e delle azioni penali tra gli stessi";*
- b) *"migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione";*

¹⁸ Decisione 2002/187/GAI

¹⁹ L'istituzione di questa unità giudiziaria europea è conforme alle indicazioni delle Conclusioni formulate dalla Presidenza del Consiglio del vertice europeo di Tampere al punto 46.

c) *“oppure, assistere le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali”.*

In merito ai reati relativi alla tratta o traffico, la competenza, in via indiretta, rientra nella previsione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera A; infatti si fa riferimento alle *“forme di criminalità e i reati per i quali l'Europol è competente ad agire, in qualsiasi momento, norma dell'art. 2 della Convenzione Europol”.*

Le funzioni attribuite ad Eurojust sono previste dagli artt. 5 e seguenti e sono esercitate sia tramite il collegio, sia per mezzo dei singoli membri nazionali.

Le funzioni principali consistono nel potere di chiedere agli Stati membri di:

- valutare se avviare un'indagine o un'azione penale;
- porre in essere un'attività di coordinamento;
- istituire una squadra investigativa comune;
- comunicare le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni.

L'azione di Eurojust si realizza in sinergia con le attività condotte da Europol e dalla Rete Giudiziaria Europea attraverso una creazione e mantenimento di costanti rapporti di cooperazione e collaborazione.

5.4. LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI

Le squadre investigative comuni sono state indicate dalla Presidenza del Consiglio durante il vertice di Tampere tra le misure per una repressione efficace della tratta di esseri umani.

Le squadre investigative comuni sono costituite dalle autorità competenti di due o più Stati membri e sono previste dall'art. 13 della Convenzione del 29 maggio 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea²⁰.

Il loro scopo è quello di svolgere indagini penali in uno o più degli Stati membri che formano la squadra.

La normativa indica le condizioni per costituire una squadra:

- a) *“quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri stati membri”;*
- b) *“quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata”.*

Queste condizioni soddisfano le esigenze di cooperazione richieste nella repressione di delitti tipicamente transnazionali e sono utili nei casi di tratta e di traffico.

5.5. IL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO

La *Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*²¹ aggiunge un importante strumento per contrastare il crimine organizzato transnazionale.

La Commissione, nella proposta di decisione quadro, ha formulato l'istituzione del mandato d'arresto europeo nel seguente modo: *“dal punto di vi-*

²⁰ Consiglio delle Comunità europee, *Atto del Consiglio del 29 maggio 2000, che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del TUE, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea* [Gazzetta ufficiale C 197, 12. 07. 2000].

²¹ Decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI, adottata il 13 giugno 2002.

sta dell'efficacia della repressione delle attività criminali, trae le conseguenze dell'apertura delle frontiere all'interno dello spazio giudiziario europeo facilitando l'azione della giustizia di ciascuno degli Stati membri da una parte e dall'altra delle frontiere²²".

Il mandato d'arresto europeo permette il trasferimento forzato di un soggetto da uno Stato membro all'altro.

La nuova procedura di trasferimento è stabilita con lo scopo di sostituire il tradizionale sistema dell'estradizione²³, come auspicato dal vertice europeo di Tampere.

Il mandato d'arresto europeo rappresenta *"la prima concretizzazione nel settore del diritto penale dei principi di riconoscimento reciproco"*, considerato dal Consiglio europeo *"fondamento della cooperazione giudiziaria²⁴"*.

L'obiettivo è quello di sostituire le relazioni di cooperazione esistenti tra gli Stati membri con *"un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, sia intervenute in una fase anteriore alla sentenza, sia definitive, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"*.

L'art. 1 della decisione quadro, da questo punto di vista, definisce il mandato come la *"decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona"*

²² Commissione delle Comunità europee, *Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, Com (2001) 522 definitivo, Rossella, 19 settembre 2001, p.4.

²³ Disciplinato dalla Convenzione europea di estradizione del 1957.

²⁴ Consiglio delle Comunità europee, *Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, (2002/584/GAI), Bruxelles, 13 giugno 2002, punto 6.

ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privativa della libertà".

L'art. 2, invece, delimita il campo d'applicazione ai reati ai quali sia comminata una pena o una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiori a 12 mesi.

Inoltre, è disposto un elenco delle fattispecie per cui può essere inoltrata la richiesta; tra queste compaiono la tratta di essere umani, lo sfruttamento sessuale dei bambini, il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali.

5.6. CEPOL

Il Consiglio Europeo di Tampere ha chiesto di istituire anche un'Accademia Europea di Polizia per la formazione degli alti funzionari e ufficiali delle forze di polizia degli Stati membri dell'Unione.

Alcune richieste di Tampere hanno trovato riscontro nella Costituzione per l'Europa del 2004. Infatti è stato stabilito che l'Unione europea doveva sviluppare una cooperazione di polizia.

Oggi l'accademia è indicata con due diversi acronimi:

- in italiano: AEP = Accademia Europea di Polizia;
- in francese: CEPOL = Collège Européen de Police.

Trascorso un anno da Tampere, la decisione 2000/820/GAI del 22 dicembre 2000 ha istituito l'Accademia di Polizia.

Il Consiglio Europeo di Tampere aveva convenuto che CEPOL doveva essere avviata in un primo momento come una rete degli istituti di formazione

nazionali esistenti, successivamente, avrebbe avuto la possibilità di creare un'istituzione permanente.

Oggi CEPOL²⁵ è costituita come una rete che riunisce gli istituti nazionali di formazione degli alti funzionari.

CEPOL riveste un ruolo importante nella cooperazione tra le forze di polizia, in quanto dovrà offrire una formazione specializzata agli agenti che operano contro la criminalità transfrontaliera specie se si tratti di criminalità organizzata.

Uno dei principali obiettivi è quello di assicurare una formazione adeguata in tema di rispetto delle garanzie democratiche e dei diritti della difesa; è un compito particolarmente rilevante, specialmente con l'ingresso nell'Unione europea di paesi che hanno culture giuridiche diverse e non sempre convergenti.

Gli stages di formazione comune, consentono agli alti funzionari e agli ufficiali dei diversi Stati membri, di approfondire la conoscenza dei rispettivi sistemi e delle strutture nazionali di polizia; in tal modo essi migliorano la cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia dell'Unione.

Inoltre, la formazione CEPOL consente agli operatori di migliorare la conoscenza degli strumenti internazionali e dell'Unione, il funzionamento, i mec-

²⁵ *Struttura organizzativa*

CEPOL ha un Consiglio di amministrazione formato dai direttori degli Istituti nazionali di formazione²⁵. Il Consiglio di Amministrazione è presieduto dal Direttore di un Istituto dello Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio dell'Unione europea.

Il Consiglio di Amministrazione CEPOL si riunisce una volta per presidenza, e stabilisce il programma annuale di formazione; inoltre può adottare ulteriori programmi e iniziative.

Le decisioni sono trasmesse al Consiglio dell'Unione europea, che ne prende atto e le ratifica.

Il Consiglio di Amministrazione istituisce un segretariato permanente per le mansioni amministrative, ed è diretto da un direttore Amministrativo, che è anche il legale rappresentante del CEPOL.

La sede del Segretariato è stabilita nel Regno Unito; il governo britannico ha deciso di situarla a Centrex presso il *Police Staff College Bramshill*.

CEPOL è dotata di personalità giuridica ed è finanziata dal bilancio generale dell'Unione Europea.

canismi decisionali e gli strumenti giuridici dell'Ue, in particolare per quanto riguarda la cooperazione in materia di applicazione della legge.

In questo ambito si approfondiscono gli obiettivi, la struttura e il funzionamento dell'Europol, la cooperazione fra l'Europol e i servizi degli Stati membri incaricati della lotta contro la criminalità e gli obiettivi, struttura e funzionamento di Eurojust.

Creando CEPOL, gli Stati membri hanno creato un'organizzazione destinata a sostenere le rispettive autorità nazionali, facilitando la cooperazione tra loro.

5.7. AGENZIA EUROPEA PER LA GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE (FRONTEX)

L'Agenzia è stata istituita con Regolamento (CE) 2007/2004 del 26 ottobre 2004, ed è operativa a partire dal 1° maggio 2005.

FRONTEX ha la sua sede a Varsavia.

Questo organismo ha il compito di aiutare gli Stati membri ad attuare la normativa europea in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne (terrestre, marittime e aeroporti internazionali).

I compiti principali di questa agenzia sono:

- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne;
- mettere a punto un modello comune di valutazione integrata dei rischi;
- assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine;

- seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne;
- aiutare gli Stati membri, ad esempio mediante l'invio di esperti competenti per il controllo della sorveglianza delle frontiere, o la messa a disposizione di attrezzature tecniche;
- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di trasferimento dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente.

I paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen prendono parte all'attività dell'Agenzia²⁶, ciascuno con un rappresentante e relativo supplente al consiglio di amministrazione.

Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione, a livello operativo, della politica comunitaria nel settore delle frontiere esterne dell'Unione Europea. Con tale politica si avrebbe un miglior sostegno nel coordinamento delle attività svolte dagli Stati membri in merito al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne.

Gli stati membri devono fare in modo di istituire un «*codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone*», e organizzare controlli più efficaci e mirati ai valichi delle frontiere esterne dell'UE in modo da individuare le vittime della tratta degli esseri umani.

²⁶ *Struttura organizzativa*

L'agenzia è un organismo della Comunità dotato di personalità giuridica ed è rappresentata dal suo direttore esecutivo.

Ha un consiglio di amministrazione che nomina il direttore esecutivo, e ogni anno adotta un programma di lavoro e stabilisce la struttura organizzativa e la politica relativa al personale dell'Agenzia.

Il consiglio di amministrazione è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e di due rappresentanti della Commissione.

Il mandato è di quattro anni, rinnovabile per un secondo termine.

FRONTEX e EUROPOL dovranno cooperare in tale settore ciascuno nell'ambito delle proprie competenze.

TAPPE STORICHE

1985

SCHENGEN – Cinque Stati: Belgio, Paesi Bassi, Germania, Francia e Lussemburgo firmano un accordo che consente la libera circolazione delle persone nel proprio territorio.

1986

L'Atto Unico Europeo prevede la creazione di un mercato unico che garantisca la libera circolazione di beni, capitali, servizi e persone.

1992

MAASTRICHT – il Trattato riconosce che le materie di "giustizia e affari interni" rientrano nel campo delle responsabilità europee. Queste materie formano il "terzo pilastro" nel quale le modalità di decisione avvengono attraverso la cooperazione intergovernativa. Il trattato inoltre riconosce la cittadinanza dell' Ue.

1994

EUROPOL – In questo anno viene istituito l'Ufficio europeo di polizia, incaricato di raccogliere e analizzare le informazioni riguardanti le indagini in corso. La convenzione che istituisce formalmente Europol è firmata il 26 luglio 1995; dopo la ratifica entra in vigore il 1° gennaio 1999. L'Europol fissa la propria sede a L'Aja.

1997

AMSTERDAM – Nell'ottobre, il trattato di Amsterdama "comunitarizza" una parte del settore "giustizia e affari interni" (visti, asilo, immigrazione, circolazione delle persone, ...). Per tali attività, la Commissione acquisisce un diritto di iniziativa,

mentre le decisioni sono prese dal consiglio dei Ministri della Giustizia e dell'Interno dell' Ue.

SCHENGEN – L'*acquis* di Schenghen è integrato nel trattato di Amsterdam. Le disposizioni riguardanti la libera circolazione delle persone sono applicate da 13 dei 15 Stati membri dell'epoca. Il Regno unito e l'Irlanda optano per la non applicazione delle disposizioni.

1999

TAMPERE – In occasione del vertice straordinario di Tampere (Finlandia) viene delineata la trasformazione dell'Ue in uno "spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia". Con l'Impulso dato a Tampere, il Consiglio adotta un piano d'azione 1999-2004 che comprende un quadro strategico e un programma quinquennale.

2000

Diritti fondamentali – A Nizza, nel mese di dicembre il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione europea proclamano la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

2001

Asilo – il 20 luglio, il consiglio adotta la prima decisione in materia di politica comune d'asilo, riguardante in particolare la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.

2002

Mandato d'arresto europeo – Il 13 giugno, il Consiglio adotta una decisione quadro sull'attuazione del mandato d'arresto europeo. Questo sistema si basa sul reciproco riconoscimento delle decisioni in materia penale sostituendosi (tra gli Stati membri) al sistema dell'extradizione.

2003

EURODAC – Il 15 gennaio, diventa operativo il database europeo Eurodac. Uno Stato membro potrà così raffrontare le impronte digitali dei richiedenti asilo o dei cittadini terzi illegalmente presenti nel proprio territorio, per verificare se essi abbiano presentato domanda d'asilo in un altro Stato membro.

EUROJUST – il 28 febbraio nasce Eurojust, con sede presso L'Aja. Eurojust è composta da magistrati e giudici di alto livello provenienti da tutti gli Stati membri. Gli obiettivi sono, in concerto con l'Europol, coordinare le indagini e le azioni penali nelle forme gravi di criminalità transfrontaliera.

Ricongiungimento familiare – il 23 settembre, il Consiglio approva la prima direttiva in materia di immigrazione legale, tesa a facilitare il ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi domiciliati legalmente in uno degli Stati membri.

2004

Ampliamento – l'adesione dei 10 nuovi paesi diventa effettiva il 1° maggio. Questi paesi devono recepire *l'acquis* di Schengen ed il diritto comunitario in materia di giustizia e affari interni.

Trattato costituzionale – il 29 ottobre 2004 a Roma i capi di Stato e di governo firmano un trattato che stabilisce una Costituzione per l'Ue. La carta dei diritti fondamentali è integrata nel corpo del trattato. Il trattato entrerà in vigore soltanto dopo ratifica dei Parlamenti o dei cittadini di tutti gli Stati membri.

Programma pluriennale - il 5 novembre il Consiglio europeo adotta un nuovo programma, denominato "programma dell'Aja", per rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea (Ue) nel prossimo quinquennio. Tale programma rispecchia le ambizioni del trattato costituzionale.

2007

TRATTATO DI LISBONA – Quindici anni dopo il Trattato di Maastricht che divideva l'Unione Europea in tre pilastri e lasciava fuori dalla Comunità europea il settore di Giustizia e affari interni, e dieci anni dopo il Trattato di Amsterdam, che limitava il terzo pilastro allo spazio di cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore penale, il nuovo Trattato di Lisbona propone l'eliminazione della struttura a

pilastri facendo confluire tutte queste materie nel Trattato CE (che verrà chiamato Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Le implicazioni del Trattato di Riforma sullo spazio europeo di cooperazione giudiziaria e di polizia del settore penale sono molteplici e riguarderanno principalmente aspetti quale l'estensione del processo di codecisione, l'introduzione della maggioranza qualificata nelle votazioni e nuove competenze per la Corte di giustizia. Gli Stati membri potranno tuttavia utilizzare il "freno di emergenza" e optare per una maggiore "flessibilità" nei casi in cui si dovesse procedere per cooperazione rafforzata. Alcuni Stati membri potranno tuttavia continuare ad avvalersi delle clausole di estensione (opt out). Il Trattato di Riforma propone di istituire la figura del procuratore pubblico europeo per contrastare i crimini che arrecano danni agli interessi finanziari dell'Ue.

CONCLUSIONI

Redigendo il primo capitolo dell'elaborato si ha avuto la sensazione di leggere una storia che, pagina dopo pagina, se ne ignora il percorso e la conclusione.

Cosa più avvincente è la sensazione di essere attori della storia stessa.

Da quando Robert Schuman nel 1950 partorì l'idea di "costruire un'Europa unita" il firmamento di questa istituzione ha sempre brillato di personaggi che provano ancora entusiasmo e passione per il progetto.

Questo è infatti il contesto nel quale oggi si scrive l'Europa, operando ciascuno in modo concreto e visibile; anche se si sono attraversati momenti di crisi, dove l'ego miope e individualista di ogni politica statale ha steso il proprio laccio provocando cadute.

Oggi l'Unione si sta proiettando più che mai verso un futuro, attrezzandosi meglio per garantire, al suo interno, sicurezza e giustizia ai suoi cittadini.

Richiamando il motto coniato dal Vicepresidente della Commissione Europea Franco Frattini "*E' tempo di agire*", è ora di far cessare il commercio di esseri umani che tanto avvilisce l'immagine umana.

L'uomo plasmato a somiglianza del suo Creatore si è arrogato il diritto di assoggettare i suoi fratelli per scopo di lucro.

Azione aberrante, che ha macchiato la storia dell'umanità da sempre; ancora oggi, purtroppo, tramite i mass media ne siamo informati.

Rimane, tuttavia, accesa la luce della speranza; c'è la volontà di porvi rimedio realizzando apparati e producendo normative che hanno come obiettivo quello di impedire tale crimine.

I DATI RELATIVI INDICATI IN QUESTA SEZIONE SONO STATI TRATTI ED ELABORATI DA:

BIBLIOGRAFIA

- Ugo Draetta, *Elementi di diritto dell' Unione Europea – parte istituzionale* , Giuffrè editore 2004 - 4° ed.
- Ugo Draetta e Nicoletta Parisi, *Elementi di diritto dell' Unione Europea – parte speciale* , Giuffrè editore 1999 - 3° ed.
- Giovanni Calepini, *Diritto Europeo di polizia*, ed. Laurus Robuffo, 2007
- Jacques Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, ed. Il Mulino novembre 2007
- Franco Bassanini e Giulia Tiberi, *La Costituzione europea*, ed. Il Mulino marzo 2005
- Ernesto U. Savona, Roberta belli, Federica Curtol, Silvia Recarli e Andrea Di Nicola, *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti – eseguito da Transcrime per Ministero della Giustizia e Ministero per le Pari Opportunità in collaborazione con Direzione Nazionale Antimafia – novembre 2003*
- Ipercompendio, *Diritto dell'Unione europea*, ed. Simone 2005

SITOGRAFIA

<http://www.europa.eu> *Trattato di Lisbona, condurre l'Europa nel XXI secolo*

<http://www.iusetnorma.it> - *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, estratto dell'articolo di Luigi Marchegiani

<http://www.consiglionazionaleforense.it> - *La Cooperazione Giudiziari nell'Unione Europea*, articolo degli Avv. Vincenzo Valdina e Luigi Giacomo Scasellati Sforzolini

<http://europa.eu> *Ufficio europeo di polizia (EUROPOL)*

[http:// europa.eu](http://europa.eu) - *Unità di cooperazione giudiziaria dell' Unione europea*

<http://europa.eu> - *Accademia europea di polizia (CEPOL)*

<http:// europa.eu> - Eurojust

<http:// europa.eu> - Programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS)

<http://europa.eu> - FONTEX

CAPITOLO SECONDO

ATTI RELATIVI ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI ADOTTATI NEL III° PILASTRO

SOMMARIO: 1 SCHIAVITÙ MODERNA E TRAFFICO DI ESSERI UMANI – 1.1. LA DISTINZIONE TRA TRATTA (*TRAFFICKING*) E TRAFFICO (*SMULLING*) – 1.2. LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN EUROPA – 1.3. GLI ATTORI DEL PROCESSO DI TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO – 1.4. LE DIVERSE TIPOLOGIE DI VITTIMA DI TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO – 1.5. GLI AMBITI DI SFRUTTAMENTO – 2. LE ISTITUZIONI EUROPEE CONTRO LA TRATTA: PANORAMA GENERALE – 2.1. LA PREVENZIONE – 2.2. ASSISTENZA, PROTEZIONE ED INCLUSIONE SOCIALE DELLE PERSONE TRAFFICATE – 2.3. STRATEGIE DI CONTRASTO – 2.3.1. SPECIALIZZAZIONE E PRIORITIZZAZIONE – 2.3.2. COORDINAMENTO E COOPERAZIONE – 2.3.3. STRATEGIE E ANTI-CORRUZIONE – 2.3.4. RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO, CONFISCA DEI BENI, INVESTIGAZIONI, FINANZIARIE – 3. SINTESI DELLA LEGISLAZIONE DELLA LOTTA ALLA TRATTA RELATIVA AL CONTESTO GENERALE – 3.1. DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI – 3.2. PIANO SULLE MIGLIORI PRATICHE, LE NORME E LE PROCEDURE – 3.3. NUOVO GRUPPO DI ESPERTI SULLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI – 3.4. DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA POSIZIONE DELLA VITTIMA NEL PROCEDIMENTO PENALE – 3.5. DIRETTIVA DEL CONSIGLIO VOLTA A DEFINIRE IL FAVOREGGIAMENTO DELL'INGRESSO, DEL TRANSITO E DEL SOGGIORNO ILLEGALI – 3.6. TITOLO DI SOGGIORNO RILASCIATO AI CITTADINI DI PAESI TERZI CHE SONO VITTIME DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI E CHE COOPERANO CON LE AUTORITÀ COMPETENTI – 3.7. INDIVIDUAZIONE, RINTRACCIAMENTO E CONFISCA DEGLI STRUMENTI E DEI PROVENTI DI REATO – 3.8. PROGRAMMI STOP, DAPHNE III E AGIS – 3.8.1. IL PROGRAMMA STOP – 3.8.2. IL PROGRAMMA DAPHNE III – 3.8.3. IL PROGRAMMA AGIS – CONCLUSIONI – TAVOLA 1 – TAVOLA 2 - BIBLIOGRAFIA – SITOGRAFIA.

1. SCHIAVITÙ MODERNA E TRAFFICO DI ESSERI UMANI

Perché parliamo ancora di schiavitù?

Nel XXI secolo non dovremmo più porci questa domanda, in quanto la schiavitù in Europa è stata per la prima volta condannata, e quindi abolita, già nel 1815 con la dichiarazione del Congresso di Vienna adottata da otto potenze coloniali.

La schiavitù fino al XIX secolo era una istituzione legale ed era una realtà economica, umana e sociale.

Secondo Kevin Bales²⁷, esperto mondiale di schiavitù contemporanea, le principali differenze tra vecchia e nuova schiavitù sono così sintetizzabili:

VECCHIA SCHIAVITÙ	NUOVA SCHIAVITÙ
- Proprietà legale accertata	- Proprietà legale evitata
- Alto costo d'acquisto	- Bassissimo costo d'acquisto
- Bassi profitti	- Elevatissimi profitti
- Scarsità di potenziali schiavi	- Surplus di potenziali schiavi
- Rapporto di lungo periodo	- Rapporto di breve periodo
- Schiavi mantenuti a vita	- Schiavi usa e getta
- Importanza delle differenze etniche	- irrilevanza delle differenze etniche

La condizione giuridica di schiavo è sparita dalla legislazione in vigore; adesso non si parla più di schiavi, ma di vittime della schiavitù.

Le donne e i bambini costituiscono le categorie più deboli di questa schiavitù.

Si può affermare che sta emergendo una vera e propria industria, i cui profitti ammontano a molti miliardi di dollari l'anno: «*Tutto si vende, tutto si compra*», compreso il corpo umano.

1.1. LA DISTINZIONE TRA TRATTA (*TRAFFICKING*) E TRAFFICO (*SMULLING*)

La necessità di definire, attraverso una disposizione, il comportamento di "*trafficking of human beings*" (tratta di esseri umani finalizzata al loro sfrutta-

²⁷ K. Bales, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Feltrinelli Milano 2000

mento successivo) dallo "*smuggling of migrants*" o "*alien smuggling*" (traffico di migranti) è basata su ragioni legate alla prassi degli organi di polizia, a fattori criminologici e vittimologici e ad elementi politici.

A livello investigativo nazionale, le due attività illecite sono spesso affidate ad organismi diversi; ad esempio in Italia della tratta si occupa la Direzione centrale della polizia criminale presso il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, mentre lo *smuggling* è di competenza del Servizio Stranieri all'interno dello stesso dipartimento.

I gruppi criminali che si dedicano a queste attività sono differenti, indipendenti gli uni dagli altri, e agiscono con modalità operative non sempre simili.

Le vittime della tratta a scopo di sfruttamento si differenziano, per caratteristiche e per tipo di rapporto con i criminali, da quelle del traffico.

La tratta e il traffico hanno avuto diversa rilevanza politica nel tempo. L'immigrazione clandestina è sempre stata una priorità nazionale ed internazionale, in quanto problema di sicurezza e ordine pubblico. La tratta a scopo di sfruttamento si è proposta all'attenzione dei governi ed organismi sopranazionali solo successivamente.

Affrontando il problema da una prospettiva operativa, è importante differenziare con precisione la tratta di persone dal traffico di migranti in quanto le due categorie spesso si sovrappongono.

Diverse nella sostanza, la tratta e il traffico si assomigliano nelle modalità attuative, nelle fasi comuni del reclutamento, trasporto, entrata nel paese straniero.

L'elemento distintivo che spicca è il destino delle vittime, ossia lo sfruttamento cui sono sottoposte le persone coinvolte nella tratta.

L'Europol ha evidenziato altre cause che originano la tratta e il traffico suddividendole in due principali categorie di fattori: quelli che spingono a far ricorso ai servizi di tratta e traffico (*push factors*) e quelli che rendono attraente la meta occidentale (*pull factors*).

I *push factors* comprendono:

- dissoluzione e disintegrazione di stati multi culturali, accompagnati da conflitti etnici e religiosi;
- aumento di catastrofi naturali, la distruzione progressiva dei maggiori ecosistemi e il relativo surriscaldamento del pianeta, risultati del sistema economico industriale;
- discriminazione;
- instabilità politica e guerre, continui conflitti armati (guerre civili);
- situazione economica;
- crescita demografica incontrollabile;
- differenze tra crescita demografica e crescita economica;
- impoverimento, come risultato del fallimento dei sistemi di *welfare* sociale.

I *pull factors*, invece, rendono i paesi membri dell'UE desiderabili agli occhi dei migranti che cercano di raggiungerli, e quindi di rimanervi.

Essi includono:

- carenza di manodopera;
- assistenza sociale globale;

- situazioni economiche positive;
- sistemi di governo democratici, stabilità politica e sociale;
- legami storici;
- lingua comune;
- comunità già esistenti in loco;
- aspettative.

Questi fattori sono tutti riferiti all'offerta; ma anche il ruolo svolto dalla domanda ha effetti non secondari.

In questo contesto le forze del mercato, domanda e offerta, sono alla base del problema; nei paesi di destinazione è sempre presente una domanda di lavoro e sesso a prezzi economici, mentre nei paesi d'origine persiste sempre il desiderio di una vita migliore.

Domanda ed offerta sono assicurati e il crimine organizzato si occupa di farle incontrare.

Solo quando la vittima arriva a destinazione si può riconoscere con precisione se si è in presenza di tratta o di traffico.

Nel caso di traffico, i migranti sono lasciati liberi di seguire la loro strada; se, invece, le vittime non sono lasciate libere ma trattenute per un legame di debito (da estinguere) e sfruttate, allora si parla di tratta.

1.2. LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN EUROPA

Le migrazioni sono un problema antico, sia dal punto di vista sociale che da quello criminologico. Nell'ambito europeo si è tentato di definire il fenomeno identificandone alcune fattispecie, tra cui:

- migrazioni legittime/legali e di richiedenti asilo;
- migrazioni clandestine, irregolari o senza documenti;
- immigrazione illegale organizzata;
- tratta di persone.

I dati forniti da Europol evidenziano che l'immigrazione illegale e la tratta di persone sono in aumento in Europa.

I paesi preferiti dall'immigrazione sono: Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia; per quanto riguarda la tratta di essere umani; invece le vittime sono spostate regolarmente da un Paese membro all'altro, rendendo difficile l'identificazione dei paesi di destinazione preferiti.

Tuttavia, sembra che i paesi maggiormente vulnerabili sono: Germania, Paesi Bassi, Belgio e Francia.

La criminalità organizzata rappresenta un aspetto importante nella organizzazione e gestione di tratta e traffico in Europa.

È stato rilevato che queste attività sono condotte da una combinazione di gruppi criminali organizzati, stranieri e locali, che lavorano a stretto contatto.

Le organizzazioni straniere si occupano del reclutamento nei loro paesi d'origine, mentre quelle locali, sfruttando i loro legami con l'ambiente criminale del luogo, provvedono al mantenimento dei contatti con l'industria del sesso ed il mercato del lavoro nero; inoltre non è escluso che possano esistere anche connessioni con il mondo imprenditoriale legale.

I percorsi seguiti per la tratta di persone ed il traffico di migranti si snodano lungo alcune *rotte*.

La scelta delle rotte di traffico lungo certi canali piuttosto che altri, è determinata dalla necessità di far fronte a situazioni come: la volontà di sfruttare i vantaggi offerti dallo sviluppo dei mercati sessuali in determinate aree, la presenza dei controlli rafforzati, circostanze politiche particolari, la lunghezza e la porosità dei confini, etc.

Le rotte più recenti verso l'Unione europea, identificate dall'Europol, sono le seguenti:

- *Rotta baltica*: dalle regioni interne di Russia e paesi baltici fino alla loro costa, quindi in traghetto verso i paesi scandinavi. Esiste anche un passaggio terrestre, che entra direttamente in Finlandia e nel nord della Svezia.

- *Rotta est europea*: dall'Europa dell'Est attraverso Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, fino a giungere prima in Germania, quindi in Scandinavia. Questa via rappresenta anche l'ultimo tratto del viaggio di quelli che giungono in aereo dai paesi dell'Asia orientale, dall'Africa e dal Sud America.

- *Rotta balcanica*: dai Balcani, compresa Moldavia e Bulgaria, si penetra nell'UE attraverso l'Italia e la Grecia. Nel primo caso si utilizzano piccole imbarcazioni per attraversare l'Adriatico, mentre nel secondo si sfruttano i confini non pattugliati.

- *Rotta africana*: dai paesi dell'Africa occidentale attraverso Marocco e/o Algeria, arrivano nell'UE attraversando lo Stretto di Gibilterra, e quindi con entrate iniziali in Spagna e Portogallo. Questa rotta è anche utilizzata da chi proviene dall'oriente o dall'America Latina. Inoltre, riscuote particolare attenzione la Nigeria, paese di origine della tratta di persone a scopo di sfruttamento. Le ragazze nigeriane percorrono rotte aeree che vanno dalle grandi città (Lagos,

Benin City) ai maggiori scali aeroportuali europei (Parigi, Berlino, Amsterdam, Milano, Roma).

Accanto a queste rotte ne esistono altre interne, che servono per gli spostamenti ai luoghi di destinazione; questa fase, per la criminalità organizzata, è meno rischiosa in quanto la libera circolazione delle persone, prevista con il mercato interno e rafforzata dall'accordo di Schengen, consente ad ogni persona presente sul territorio dell'Unione di muoversi liberamente all'interno dell'Unione stessa.

Dai rapporti degli Stati membri all'Europol, si evince che i Paesi membri da cui hanno origine le rotte interne sono principalmente: Grecia, Italia e Spagna perché i loro confini marittimi sono più difficilmente controllabili, pertanto permettono di penetrarvi facilmente.

1.3. GLI ATTORI DEL PROCESSO DI TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO

La tratta di persone coinvolge diverse figure con diverso grado di responsabilità:

- gli *organizzatori*, che appartengono al *network* criminale;
- gli *emissari*, che sono i responsabili per le singole fasi; questi affidano l'esecuzione dei compiti specifici a individui estranei al *network* criminale.
- i *manager*, che sono gli operatori del mercato del sesso;
- il *personale di supporto logistico*, come: i tassisti, i gestori di hotel e gli affittacamere.

Recentemente Europol ha osservato che le coalizioni criminali tra stranieri e locali sono state sostituite da *network* maggiormente integrati; la nuova struttura organizzativa prevede una rete criminale più ampia che gestisce l'intero processo del traffico, superando la divisione dei ruoli per singole fasi (reclutamento, trasporto, ingresso, vendita, sfruttamento), caratteristica della gestione tradizionale.

Nella nuova gestione, acquista maggiore importanza la gerarchia verticale e la divisione del lavoro orizzontale.

I gruppi o individui specializzati sono responsabili dei diversi aspetti dell'attività nel paese d'origine (reclutamento, documenti, ecc.) e di destinazione (allocazione sul mercato, controllo, raccolta dei proventi, ecc.).

La fiducia e la flessibilità sono la caratteristica determinante della nuova struttura, la quale rende possibile un approccio più attivo dei gruppi criminali, che così sanno reagire con più facilità agli ostacoli ed essere in grado di cogliere le opportunità offerte dal mercato.

1.4. LE DIVERSE TIPOLOGIE DI VITTIMA DI TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO

Nel rapporto dell'Europol del 2001²⁸ sulla tratta di persone vengono identificate tre tipologie di vittime, secondo la modalità impiegata per il loro reclutamento:

- vittime *sfruttate*. Sono quelle che già esercitavano la professione di prostitute in patria. Esse vengono contattate tramite i canali locali, che offrono loro la possibilità di svolgere un lavoro simile all'estero.

²⁸ Europol, *Crime Assessment – Trafficking of Human Beings into the European Union*.

L'interesse che coinvolge queste vittime è la promessa di guadagni maggiori nei paesi occidentali. Una volta giunte a destinazione le ragazze scoprono lo stato di schiavitù alle quali saranno sottoposte dai loro sfruttatori. La maggior parte di queste ragazze possiedono un basso grado di istruzione e provengono generalmente da famiglie disadatte.

- Vittime *raggirate*. Sono persone reclutate per lavorare nei paesi occidentali nel settore dei servizi o dell'intrattenimento, senza alcun riferimento alla prestazione di servizi sessuali. Questa forma di reclutamento è spesso effettuata tramite agenzie legali di impiego o di collocamento, che ricorrono ad annunci ed inserzioni sui giornali locali oppure su Internet, ai quali le vittime rispondono. In questo caso le vittime sono più istruite ed ambiziose.
- Vittime *rapite*. Questo gruppo è composto da persone che, già dediti alla prostituzione, non vogliono lasciare il loro paese. Esse sono le vittime che ricevono il trattamento peggiore, perché ritenute dallo sfruttatore come "loro proprietà". Esse sono vendute più volte tra gruppi di criminali. In Albania, inoltre si è attivata la pratica di rapire le ragazze di campagna lungo il tragitto verso la scuola.

1.5. GLI AMBITI DI SFRUTTAMENTO

Lo "sfruttamento" è la caratteristica che costituisce la fattispecie della riduzione in schiavitù e della tratta di esseri umani.

Lo sfruttamento richiede che vi sia un soggetto che consapevolmente tragga un ingiusto profitto da una attività legale o illegale di un altro soggetto e che ciò avvenga tramite una "imposizione".

L'imposizione ricade sulla decisione della vittima di svolgere o meno una certa attività; ciò consiste nella sottrazione totale o parziale dei profitti dell'attività medesima.

Questa imposizione può realizzarsi mediante violenza, minaccia, inganno o altra attività che incida sulla capacità di autodeterminazione del soggetto.

Lo sfruttamento può avvenire in diversi ambiti come: quello sessuale, attraverso la prostituzione o la pornografia; quello lavorativo, tramite il lavoro forzato; l'accattonaggio, che a differenza dello sfruttamento lavorativo, consiste nella mendicizia che non è definita attività propriamente lavorativa e non rappresenta una attività penalmente illecita, salvo che non sia svolta da un minore di anni 14.

Anche l'adozione internazionale illegale rientra nel quadro della fattispecie, in quanto una persona (minore) viene ceduta ad altri in cambio di un profitto (anche non economico).

Per concludere, anche la vendita di organi, ossia la cessione di organi in cambio di denaro, è internazionalmente vietata²⁹.

Anche in questo caso è necessario che si configuri uno sfruttamento. Il soggetto che si presta alla cessione di un proprio organo deve subire una imposizione che nasce dall'approfittare di uno stato di bisogno o di forte vulnerabilità.

²⁹ La Carta di Nizza, all'articolo 3 recita: "ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica. Nell'ambito della medicina e della biologia devono essere rispettati:..Il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro".

2. LE ISTITUZIONI EUROPEE CONTRO LA TRATTA

- PANORAMA GENERALE

Le istituzioni europee contro la tratta hanno adottato una linea d'azione multidisciplinare che si basa su tre concetti fondamentali: la prevenzione della tratta, la protezione e il sostegno alle vittime e la repressione tramite procedimenti penali contro i trafficanti.

La strategia coinvolge paesi di origine, di transito e di destinazione.

2.1. LA PREVENZIONE

Facendo riferimento al rapporto steso dal Gruppo di esperti, nominato dalla Commissione europea nel marzo 2003, la prevenzione della tratta di esseri umani comprende diverse strategie aventi come scopo la riduzione del crimine e limitare gli effetti negativi sugli individui e sulla società.

Le strategie pertanto si devono basare su un'ampia conoscenza multidisciplinare del fenomeno, sulle sue cause e le migliori attività da intraprendere per contrastarlo.

Nel contempo, le strategie devono essere sensibili al genere e fondate sui diritti umani.

In primo luogo si devono ridurre le situazioni che rendono gli individui particolarmente vulnerabili alla tratta, pertanto è necessario rafforzare le misure già esistenti.

Le strategie di prevenzione dovrebbero combattere la discriminazione, la marginalizzazione e l'esclusione sociale, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione.

La tratta, inoltre, può essere vista anche come un problema di sicurezza.

Tale concetto può essere esteso anche alla sicurezza dello Stato e di conseguenza anche alla sicurezza della persona sotto la prospettiva dei diritti umani.

La prevenzione non è solo una questione che riguarda i paesi di origine, ma anche quelli di destinazione.

Qualora mancasse un adeguato riconoscimento dei diritti delle persone trafficate e una insufficiente assegnazione di risorse finanziarie, si rischia che il fenomeno colpisca più volte le stesse persone.

Le strategie che portano alla prevenzione della tratta degli esseri umani, oltre che a concentrarsi sulle cause che sono alla base nei paesi di origine e sulle cause nei paesi di destinazione, devono volgere la loro attenzione anche verso la "domanda" avanzata da questi ultimi.

Infatti, le attuali politiche migratorie restrittive, ossia la carenza di opportunità di immigrazione legale, nonché la domanda di forza lavoro e di servizi economici nei paesi di destinazione, corrisposta da un'offerta di manodopera e servizi a basso prezzo, possono imputarsi come cause della tratta.

Se le misure di controllo amministrativo (controlli prima della frontiera, alla frontiera e all'interno dei paesi) risultano essenziali in una strategia integrata di contrasto alla tratta, è necessario assicurare che le misure per la prevenzione del fenomeno non ostacolino le possibilità di immigrazione, la libertà di viaggiare e la mobilità di carattere legale senza diminuire la protezione ai richiedenti asilo, rifugiati e migranti.

La responsabilità della prevenzione è di pertinenza, a livello locale, nazionale e internazionale, dei governi e istituzioni che dovrebbero creare le condizioni e attivare gli interventi per una prevenzione del crimine, capace di includere anche meccanismi che valutino l'impatto creato dalle diverse azioni e strategie.

La creazione di reti, la cooperazione e il coordinamento tra differenti settori della società (Stato, autorità locali, organizzazioni non governative, settori economici, sindacati e privati cittadini) sono punti fondamentali per attivare una efficace ed effettiva prevenzione.

L'attività di sensibilizzazione verso il problema raggiunge l'obiettivo della prevenzione attraverso l'informazione.

Le campagne di sensibilizzazione dovrebbero essere basate sulla promozione dei diritti umani, sull'uguaglianza di genere, sull'autodeterminazione e sulla dignità umana.

Le attività di sensibilizzazione dovrebbero utilizzare vari canali di informazione, formale e informale, e contare sulla cooperazione di tutti gli attori rilevanti sia dei paesi di origine che di transito e destinazione.

Tali attività dovrebbero diffondere le seguenti informazioni:

- *sulla migrazione protetta e sulle opportunità di impiego all'estero, incluse le informazioni sulle politiche e le leggi pertinenti nei paesi di destinazione e dei diritti di cui sono titolari i migranti;*
- *sui rischi delle conseguenze della tratta e su come proteggersi da essa, da rivolgere in particolare alle donne, alle minoranze, ai minori e ai*

giovani per permettere loro di prendere decisioni informate sulla migrazione;

- *sulle differenze tra la prostituzione e la tratta, tra la tratta e il traffico di migranti e la immigrazione illegale;*
- *sui diritti delle persone trafficate e sui sistemi esistenti di assistenza nei paesi di transito e destinazione.*

Anche la formazione è uno degli elementi chiave per un piano d'azione contro la tratta.

Gli obiettivi della formazione sono quelli di mirare a rinforzare le capacità tecniche di tutti gli attori coinvolti.

La formazione di supporto alle strategie nazionali e l'istituzione di periodiche sessioni formative per tutti gli attori dovrebbero essere incluse nei piani di azione nazionali.

La formazione dovrebbe essere finalizzata sia ad aumentare il livello di comprensione della tratta come reato e violazione dei diritti umani, sia a fornire ai diversi attori gli strumenti e la capacità per rispondere a tale fenomeno.

Gli attori coinvolti sono molteplici, tra cui: i magistrati, gli investigatori, le forze dell'ordine, gli ispettori del lavoro, i sindacalisti, i giornalisti, gli psicologi, gli assistenti sociali, i medici, gli insegnanti, gli operatori delle organizzazioni internazionali, governative e non governative, il personale militare, il personale consolare e i funzionari delle pubbliche amministrazioni.

Una buona progettazione della formazione, sia a livello regionale che europeo, facilita una concreta cooperazione nella realizzazione di misure anti-tratta.

2.2. ASSISTENZA, PROTEZIONE ED INCLUSIONE SOCIALE DELLE PERSONE TRAFFICATE

Le politiche degli Stati e quelle dell'Unione Europea contro la tratta, il più delle volte, si sono concentrate su misure per il controllo del crimine e dell'immigrazione e poco sull'assistenza e la tutela dei diritti umani delle persone trafficate, anche se nella dichiarazione di Bruxelles viene riconosciuto che per combattere efficacemente la tratta degli esseri umani è necessario attivare disposizioni attinenti alla prevenzione, alla repressione e all'assistenza e alla protezione delle vittime.

Non prendere in considerazione la necessità di istituire servizi di assistenza e di protezione delle persone trafficate costituisce oltre che un ostacolo per combattere efficacemente la tratta, anche una inadempienza degli Stati verso il rispetto delle norme di diritto internazionale, le quali sanciscono l'obbligatorietà di fornire misure adeguate a coloro che hanno subito gravi violazioni dei propri diritti umani.

L'ostacolo è rappresentato dal fatto che il supporto fornito è collegato al grado di fiducia che le persone trafficate ripongono nello Stato e nella capacità di questo di proteggerle nei loro interessi, favorendo così la cooperazione giudiziaria delle vittime e l'arresto dei trafficanti.

Pertanto la mancanza di misure di sicurezza e di assistenza può impedire alle persone trafficate di sporgere denuncia e, involontariamente, esporle al rischio di ritorsioni ed all'eventualità di essere ritrafficate.

Di conseguenza il Gruppo di esperti sollecita una maggiore attenzione all'assistenza e alla protezione delle persone trafficate sia a livello europeo che di Stati membri.

L'identificazione delle persone trafficate è alla base del problema e interessa tutte le strategie di contrasto alla tratta.

Le persone trafficate, spesso, non vogliono rivelare la loro condizione alle autorità competenti per diversi motivi, tra cui la sfiducia nei confronti delle istituzioni a causa di passate esperienze negative fatte nel paese di origine o in quelle di destinazione; oppure hanno timore di ritorsioni da parte dei trafficanti contro di se e/o i familiari rimasti in Patria o hanno paura di essere arrestate e rimpatriate in quanto immigrate irregolari.

Per questi motivi la tratta di esseri umani è spesso un fenomeno invisibile.

Appunto per questo è importante che le istituzioni si ricordino che le persone trafficate sono vittime di un reato, per cui hanno diritto alla comprensione e alla tutela dei diritti umani, e conquistare il loro aiuto e la loro collaborazione può costituire un'arma efficace per combattere il crimine organizzato.

Diversi possono essere i mezzi utilizzati per incoraggiare le presunte persone trafficate a farsi avanti, tra cui *helpline*³⁰, e l'unità di contatto *drop-in centre*³¹.

³⁰ Le *helpline* permettono alle persone trafficate di ottenere indicazioni utili e chiedere assistenza. Le informazioni dovrebbero essere fornite nelle varie lingue parlate dai principali destinatari dell'intervento. Tale servizio dovrebbe funzionare in stretta collaborazione con tutte le organizzazioni e gli enti che forniscono servizi di cura e assistenza – a livello locale e nazionale – alle persone trafficate.

³¹ I *drop-in centre* (o sportelli) sono i luoghi di primo contatto tra le persone trafficate e gli operatori professionisti che le assistono. Gli operatori di sportello dalle formazioni sanitarie, legali e sociali, materiale informativo (nelle principali lingue parlate dei beneficiari dell'intervento) e, su richiesta, possono anche accompagnare le persone trafficate e servizi sanitari sociali. È essenziale la collaborazione di mediatori linguistico-culturali. Tale attività – insieme al lavoro di strada o di contatto – può fornire informazioni importanti sulle caratteristiche e i cambiamenti nel campo della tratta dell'esclusione sociale. I dati acquisiti possono essere utilizzati per progettare e attivare modelli innovativi di intervento.

L'identificazione di una persona trafficata può richiedere un processo lungo e complesso e richiede personale specializzato e strutture di supporto adeguate.

Prima che una persona superi il trauma e che maturi un livello di fiducia sufficiente per parlare, passa molto tempo.

L'identificazione può richiedere tempo anche a causa della complessità del reato, dalle strutture delle reti criminali coinvolte e dalle relazioni instaurate tra le persone trafficate e i loro trafficanti e sfruttatori.

Quindi, rompere il vincolo che le lega al circuito criminale, ha la caratteristica di un percorso a tappe piuttosto che essere un'azione repentina.

Con lo scopo di stabilire un contatto con le persone trafficate e aiutarle ad acquisire sicurezza in se stesse e fiducia nei confronti di chi può difenderle, sarebbe necessario istituire dei sistemi di supporto, ossia delle unità di strada.

Per promuovere efficacemente una relazione di fiducia verso tale *target group*, è importante lavorare attraverso l'ausilio di operatori o operatrici appartenenti allo stesso gruppo sociale dei soggetti a cui ci si rivolge.

Tali servizi sono già disponibili nel campo della prostituzione, mentre è necessario attivarli tramite il coinvolgimento dei sindacati, organizzazioni lavorative, e negli ambiti specifici del mercato del lavoro in cui è probabile che la tratta si sviluppi come nel settore domestico, edile, agricolo e tessile.

Precedentemente, abbiamo già sottolineato che la protezione dei diritti fondamentali individuali serve ad aumentare il livello di fiducia delle persone trafficate nei confronti dello Stato ospitante; esse rassicurate possono prendere più facilmente la decisione di cooperare con le autorità competenti.

Per incoraggiare tale decisione è necessario che esse sappiano di poter contare sull'assistenza e la protezione dello Stato. A tal proposito, l'art. 8 della DIRETTIVA 2004/81/CE DEL CONSIGLIO, DEL 29 APRILE 2004, riguardante il "titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale e che cooperino con le autorità competenti - GU L 261 DEL 6.8.2004 -" garantisce alle persone trafficate un periodo di riflessione o permesso di soggiorno di almeno sei mesi.

La tratta non trova il suo epilogo nel rimpatrio delle persone, in quanto oltre al rischio di subire ritorsioni e/o essere arrestate, detenute o perseguite penalmente (ad esempio per uso di documenti falsi) potrebbero confrontarsi con un'altra serie di problemi, quali essere stigmatizzate e discriminate anche dalle loro famiglie e quindi essere socialmente escluse quando la loro storia diventa nota all'interno della comunità di appartenenza.

Questo significa che la maggior parte delle persone trafficate, una volta tornata a casa, si trova in condizioni peggiori rispetto a quelle della partenza.

Per evitare che le persone trafficate vengano rivittimizzate e per tutelare anche la loro sicurezza, è importante istituire procedure di valutazione del rischio, aventi lo scopo di stabilire il livello di sicurezza della persona trafficata, una volta tornata in patria, e le sue prospettive di inclusione sociale e professionale nonché i rischi di essere ritrafficata.

Per questo si preferisce che la scelta del ritorno in patria sia presa in modo volontario, e in nessun caso se vi è motivo di presumere che esista un ri-

schio di mettere in pericolo la vita della persona trafficata o essere sottoposta a trattamenti inumani o degradanti – *principio di non respingimento*.

A tal fine gli Stati membri dovrebbero stabilire procedure di ritorno appropriate avendo riguardo per la privacy, la sicurezza, la dignità e alla salute della persona.

Le Ong nei paesi di origine e le reti internazionali di Ong svolgono un ruolo fondamentale nel preparare il ritorno a casa delle vittime di tratta, organizzando servizi di pronta assistenza, programmi di supporto a lungo termine, la difesa degli interessi delle persone trafficate e la prevenzione del rischio che esse vengano nuovamente trafficate.

Il ritorno in patria e i programmi di assistenza sociale dovrebbero avere inizio nel paese nel quale la persona è stata trafficata e continuare nel paese di origine.

2.3. STRATEGIE DI CONTRASTO

Le strategie di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani comprendono anche l'obiettivo di perseguire in maniera efficace il reato e di giungere ad una opportuna punizione dei responsabili, introducendo specifiche disposizioni di diritto penale, l'uso di procedure appropriate e di strumenti giudiziari idonei per sottrarre ai responsabili il vantaggio economico proveniente dal crimine.

L'art. 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che la tratta degli esseri umani è proibita; ciò significa che la Carta, riflette la comune posizione degli Stati membri dell'Unione in materia dei di-

ritti fondamentali e considera la tratta degli esseri umani un abuso alla dignità umana.

Pertanto, la necessità di difendere il rispetto della dignità umana e il bisogno di respingere le aggressioni alla sicurezza interna, hanno portato le forze di polizia a considerare la lotta contro la tratta di primaria importanza.

Di conseguenza la protezione dei diritti delle persone trafficate e le indagini investigative sui casi di tratta, devono essere considerate strategie complementari.

La cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria all'interno dell'Ue, da quando è entrato in vigore il trattato di Amsterdam, hanno ottenuto un notevole progresso tramite lo sviluppo delle relative strutture di cooperazione quale, ad esempio, l'Europol.

Quindi, la principale sfida è quella di portare il quadro normativo e le strutture di cooperazione a un livello di piena operatività.

L'obbiettivo dovrebbe essere la realizzazione e l'esecuzione di concrete misure operative piuttosto che lo sviluppo di nuove iniziative di tipo giuridico.

Questo approccio necessita di essere supportato da misure sociali e politiche, come la predisposizione di statistiche criminali e l'effettuazione di ricerche; questo perché l'attuale quadro di leggi e politiche disponibili possono già fornire le basi per rafforzare e incrementare la cooperazione giudiziaria e di polizia.

L'allargamento dell'Ue e la cooperazione comportano delle sfide rilevanti, specie verso il contrasto alla corruzione, alla condivisione dei dati, allo sviluppo di metodi di lavoro efficaci e alla formazione.

La condivisione dei dati relativi ai casi di tratta è particolarmente delicata e richiede attenzione perché i rischi di un cattivo uso dei dati o la mancanza di un adeguato sistema di protezione di essi, possono provocare dei danni alle persone trafficate.

Il Gruppo di esperti evidenzia che è necessario passare dall'adesione formale all'azione concreta, e di indicare la tratta degli esseri umani come argomento specifico della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria.

Inoltre, altre tematiche che dovrebbero essere ulteriormente sviluppate, sono: *l'ambito di applicazione della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani*³² e di quella relativa alla posizione della vittima del procedimento penale³³; *le procedure adeguate per intercettare il riciclaggio di denaro nel contesto dei casi di tratta; il risarcimento alle vittime; il ruolo della corruzione; i bisogni specifici delle vittime minori; la specializzazione, prioritizzazione, coordinamento e cooperazione a livello nazionale e comunitario in riferimento all'attività delle forze di polizia.*

2.3.1. SPECIALIZZAZIONE E PRIORITIZZAZIONE

I governi dovrebbero assicurare che le forze di polizia siano strutturate in un modo da essere messe in grado di constatare efficacemente la tratta degli esseri umani intesa come forma di grave crimine.

³² Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta dell'esser umani.

³³ Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima del procedimento penale.

Un esempio può essere la Direzione Investigativa Antimafia italiana, che concentra le indagini nell'area del crimine organizzato, compresa la tratta, e il francese *Office central pour la répression de la traite des êtres humains* (O-CRTEH).

È importante fornire una formazione adeguata sulla tratta nei seguenti settori: forze di polizia, ispettori del lavoro, pubblici ministeri, giudici e funzionari ministeriali.

I piani formativi sulla tratta devono tenere presente i diversi fattori che facilitano la tratta (cause originarie, domanda, contesto migratorio), nonché l'impatto e i danni che la tratta produce sulla persona, sulla società e sull'economia.

Considerando che le vittime di tratta sono prevalentemente straniere, la trasmissione di "competenze interculturali" dovrebbe essere parte integrante dell'educazione, della formazione e dell'aggiornamento.

Come abbiamo in precedenza evidenziato, la relazione tra la tratta e il traffico di migranti dal punto di vista giuridico sono distinte, ma nella pratica, a volte, durante le indagini, può essere difficoltoso riconoscerle immediatamente.

Infatti, ciò che inizialmente può sembrare un caso di traffico di migranti, con lo svolgersi delle indagini può risultare essere un caso di tratta di persone.

Il problema può essere parzialmente risolto se si ponesse attenzione all'aspetto dello sfruttamento del lavoro forzato anziché cercare di capire quanto il caso possa essere qualificato come tratta o traffico di migranti.

Infine, si deve sottolineare che le organizzazioni e le attività criminali che operano nell'ambito della tratta possono essere utilizzate anche per il traffico di

migranti e viceversa (trasporto, documenti falsi, attività corruttibili pubblici ufficiali).

L'*European Police College* (CEPOL) organizza corsi riguardanti la tratta di esseri umani.

A questo organismo dovrebbe essere richiesto l'erogazione della formazione specifica sul tema, al fine di garantire un livello di conoscenza comune del fenomeno e l'adozione di un approccio adeguato per il contrasto alla tratta da parte di tutti gli Stati membri dell'Ue.

Nonostante l'esistenza di una lunga lista di dichiarazioni, risoluzioni, linee guida e piani di azioni internazionali ed europei che dovrebbero obbligare gli Stati membri dell'Unione ad intensificare le loro attività di contrasto al crimine, spesso si presenta la mancanza di adeguate risorse umane e finanziarie.

Il Gruppo di esperti sottolinea la necessità di un approccio cosiddetto "*intelligence led*" (priorità delle investigazioni di polizia) che non devono essere mai utilizzate per legittimare una scarsa considerazione verso la protezione e l'assistenza delle persone trafficate e non dovrebbe mai pregiudicare il diritto delle vittime di partecipare al processo penale o civile e richiede il risarcimento dei danni subiti.

2.3.2. COORDINAMENTO E COOPERAZIONE

La caratteristica transnazionale della tratta, ha influito sulle competenze dell'Europol, incaricando personale specializzato supportato da strumenti, per assistere gli Stati membri dell'Ue nella lotta intrapresa contro la tratta .

All'Europol, che deve operare per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani, è consentito accedere alle banche dati di intelligence e alle investigazioni svolte dagli Stati membri.

L'Europol offre anche ausilio operativo al fine di condividere informazioni, mezzi di prova e assistenza per l'organizzazione di moduli formativi specifici.

Il ruolo dell'Europol è particolarmente importante in quanto non facilita solo lo scambio di informazioni, ma provvede anche alle analisi operative per supportare le operazioni poste in essere dagli Stati membri e produce rapporti strategici sulla base di informazioni e servizi di intelligence forniti dagli Stati o da altre fonti o dall'Europol stesso.

Attivare una cooperazione efficace a livello UE significa l'utilizzo da parte di tutte le istituzioni interessate della stessa definizione di tratta degli esseri umani; ciò richiede che le competenze affidate all'Europol in materia di tratta degli esseri umani dovrebbero essere allineate sulla definizione della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani³⁴.

Per rafforzare il ruolo dell'Europol, è da tener presente che la raccolta delle informazioni relative ai casi di tratta, a scopo di sfruttamento lavorativo, richiede un tipo di specializzazione e conoscenza differente da quelle necessarie per la tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

³⁴ La definizione del reato di tratta degli esseri umani nell'allegato della convenzione Europol è: «tratta degli esseri umani: il fatto di sottoporre una persona al potere reale e illegale di altre persone ricorrendo a violenze o a minacce o abusando di un rapporto di autorità o mediante manovre, in particolare per dedicarsi allo sfruttamento della prostituzione altrui, a forme di sfruttamento e di violenza sessuale nei confronti dei minorenni o al commercio connesso con l'abbandono dei figli. In tali forme di sfruttamento sono comprese le attività di produzione, vendita o distribuzione di materiale pedopornografico».

Le autorità responsabili per il controllo delle condizioni lavorative e per le indagini finanziarie sulle attività svolte nel settore del mercato del lavoro, possono svolgere un ruolo fondamentale nell'azione di contrasto alla tratta; pertanto andrebbero maggiormente sensibilizzate e mobilitate nella lotta contro il fenomeno.

2.3.3. STRATEGIE ANTI-CORRUZIONE

La tratta degli esseri umani è un vero e proprio commercio illegale, che prevede l'assunzione di pochi rischi a fronte di ingenti guadagni.

Il *modus operandi* di detto crimine comporta una condotta di influenza sulla vittima per mezzo della intimidazione e/o della corruzione.

Le indagini svolte dimostrano che anche la corruzione è uno degli elementi strutturali e ricorrenti nel fenomeno della tratta.

Anche il fattore dell'espulsione determina il costituirsi di tale fenomeno; ciò può avere come conseguenza l'esercizio di una certa pressione sulle forze dell'ordine, sulla polizia doganale, sui servizi sociali e sull'ispettorato del lavoro, e anche sulle Ong che si occupano dell'assistenza delle persone vittime della tratta, affinché non prestino la dovuta attenzione al fenomeno o la situazione di sfruttamento di persone trafficate dell'industria del sesso o in altre forme illecite di lavoro.

Pertanto una efficiente strategia anti-corruzione presuppone l'attuazione di attività a livello macro (legge penale e lotta repressiva contro la corruzione) e medio (il controllo formale all'interno dell'organizzazione, e l'uso di sanzioni

amministrative e disciplinari); nonché l'adozione di un approccio multidisciplinare e l'attuazione di misure preventive e repressive.

Tutto ciò è incluso in una politica generale che indica con chiarezza gli obiettivi pubblici, il corretto funzionamento e la trasparenza dell'amministrazione, la coerenza e la trasparenza delle leggi e dei regolamenti applicativi, la selezione della formazione del personale, l'ottimizzazione delle strutture organizzative, l'elaborazione di linee di condotta, il rafforzamento delle leggi penali e l'introduzione di controlli interni ed esterni.

2.3.4. RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO, CONFISCA DEI BENI, INVESTIGAZIONI FINANZIARIE

La tratta degli esseri umani è conosciuta per essere una fonte di profitto illegale, specialmente di transazioni di denaro contante e di riciclaggio di denaro sporco.

La legislazione dell'Ue ha introdotto strumenti per contrastare sia la tratta degli esseri umani che il riciclaggio di denaro illecito.

In teoria, gli Stati membri hanno convenuto nel ritenere che il reato-presupposto di una condotta di riciclaggio da criminalizzare deve essere costituito da ogni crimine grave.

Per di più, si è voluto allargare la definizione del delitto di riciclaggio, basandosi su un elenco più ampio di reati-presupposto, in modo da facilitare la cooperazione internazionale per perseguire le attività del crimine organizzato e provvedere alla confisca dei proventi dei reati.

L'analisi interpretativa della legislazione in materia introdotta a livello europeo, consente di considerare la tratta degli esseri umani come reato-presupposto del delitto di riciclaggio.

Tuttavia, gli strumenti giuridici inerenti alla lotta al riciclaggio non introducono una lista omogenea di crimini che devono essere considerati obbligatoriamente da tutti gli Stati membri come reati-presupposto del riciclaggio.

Pertanto occorre un esplicito riferimento al delitto di tratta degli esseri umani in questo contesto, e prestare attenzione alla possibilità di utilizzare il sistema di prevenzione contro il riciclaggio già predisposto dall'Unione, in modo da combattere lo specifico reato di tratta.

Alle persone condannate per questi gravi reati dovrebbero essere confiscate tutte quelle ricchezze e risorse finanziarie che appaiono sproporzionate ai loro guadagni presenti o passati, a meno che non siano capaci di dare una spiegazione soddisfacente in merito alla produzione di tali ricchezze.

Questa procedura potrebbe essere presa in considerazione anche in riferimento al reato di tratta di persone.

I beni così confiscati dovrebbero essere utilizzati a beneficio delle vittime di tratta per il pagamento del risarcimento o per la restituzione dei beni sottratti.

2.3.5. RESTITUZIONE E RISARCIMENTO DELLE VITTIME

Le persone trafficate sono vittime di un crimine grave; molte di queste hanno sofferto danni fisici e/o economici, anche irrimediabili.

Il risarcimento per i danni e/o le perdite che hanno subito sono un elemento importante di recupero della loro dignità e di ripresa.

Il risarcimento e la restituzione non sono solo aspetti importanti nella prospettiva di vedere soddisfatta l'esigenza di giustizia delle vittime, ma sono anche un traguardo importante per la loro reintegrazione sociale.

Attraverso una rigorosa confisca dei beni, i profitti guadagnati dai criminali coinvolti nella tratta, dovrebbero essere recuperati.

L'impossessamento di questi beni da parte dello Stato potrebbe apparire moralmente problematico, in quanto potrebbe essere percepito come se lo Stato traesse un vantaggio dal lavoro forzato di persone trafficate; pertanto si preferisce che i beni confiscati dai proventi del crimine vengano destinati al risarcimento dei danni alle vittime e alla restituzione dei beni appartenenti ad esse.

Il diritto al risarcimento dovrebbe essere garantito sia nei processi penali che in quelli civili, come anche all'interno di un eventuale schema di risarcimento da parte dello Stato, e dovrebbe includere non solo i danni sofferti ma anche le perdite economiche subite.

3. SINTESI DELLA LEGISLAZIONE DELLA LOTTA ALLA TRATTA RELATIVA AL CONTESTO GENERALE

Tra le iniziative dell'Unione europea relative alla lotta a questo crimine, attinenti al contesto generale, si possono indicare:

3.1. DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

ATTO – *Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani [Gazzetta ufficiale L203]*.

OGGETTO

La decisione quadro aveva come fine l'allineamento delle disposizioni legislative e normative degli Stati membri per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale per combattere la tratta degli esseri umani.

La decisione quadro, inoltre, mirava ad introdurre su scala europea un quadro di disposizioni comuni al fine di affrontare alcune questioni come la penalizzazione, le sanzioni, le circostanze aggravanti, la competenza e l'estradizione.

SINTESI

Dopo l'adozione nel 1997 di un'azione comune da parte del Consiglio, in materia di lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, si moltiplicarono le iniziative sia a livello nazionale che regionale.

Anche nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, si auspicò l'adozione di disposizioni complementari al fine di disciplinare maggiormente alcuni aspetti di diritto penale e di procedura penale.

Lo strumento della decisione quadro, introdotto dal trattato di Amsterdam, sembrerebbe quello che meglio risponde a tali priorità in quanto tiene conto di un futuro ampliamento dell'Ue.

Con la decisione quadro la Commissione ha voluto integrare gli strumenti che avevano come scopo la lotta contro la tratta degli essere umani, ed in particolare:

- le iniziative francesi, per contrastare il favoreggiamento dell'ingresso non autorizzato, della circolazione e del soggiorno legate al traffico di migranti;
- i programmi d'azione STOP e Daphne;
- la rete giudiziaria europea;
- lo scambio di magistrati di collegamento.

La Commissione ha considerato la tratta degli esseri umani un reato contro la persona avente per fine lo sfruttamento della persona stessa.

L'art. 1 ha introdotto la definizione di tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale.

Gli stati membri devono punire qualsiasi forma di reclutamento, trasporto, trasferimento o accoglienza qualora i diritti fondamentali di tale persona siano stati violati.

Pertanto è punibile l'insieme dei comportamenti criminali che traggono profitto dalla situazione di vulnerabilità fisica o mentale della persona.

Il consenso della vittima è irrilevante quando si è ricorso a uno dei comportamenti tipici che costituiscono sfruttamento, come ai sensi della decisione quadro:

- l'uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento;
- l'uso di inganno o frode;
- l'abuso di autorità, influenza o pressione;
- l'offerta di un pagamento.

Il favoreggiamento della tratta degli esseri umani, la complicità o il tentativo di commettere tale reato sono anche questi punibili.

Le sanzioni previste dalle legislazioni nazionali devono essere “*effettive, proporzionate e dissuasive*”.

La Commissione, nel prevedere la pena massima privativa della libertà non inferiore a sei anni, ha permesso l'applicazione di altri strumenti legislativi già adottati in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia come L'AZIONE COMUNE 98/699 GAI, sulla individuazione, rintracciamento, congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato e L'AZIONE COMUNE 98/733/GAI relativa alla punibilità della partecipazione ad organizzazioni criminali.

La pena privativa della libertà è applicabile solo in una delle seguenti circostanze:

- quando il reato ha messo a repentaglio la vita della vittima;
- quando la vittima è particolarmente vulnerabile (es. per via dell'età);
- quando il reato è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale, come definita nell' AZIONE COMUNE 98/733/GAI.

Inoltre, la decisione quadro ha introdotto la responsabilità penale e civile delle persone giuridiche.

Tale responsabilità è complementare a quella della persona fisica.

La persona giuridica è responsabile per i reati commessi a suo vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o come membro di un organo della persona giuridica o che eserciti un potere di decisione.

Le sanzioni per le persone giuridiche sono “effettive, proporzionate e dissuasive” e devono comprendere ammende di carattere penale o non penale e

sanzioni specifiche come l'interdizione temporanea o definitiva dall'attività commerciale, un provvedimento giudiziario di scioglimento o misure di esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici.

Onde evitare che il reato resti impunito per conflitto di competenze, la Decisione-quadro ha introdotto tre criteri di attribuzione.

Uno Stato ha il potere di giurisdizione:

- qualora il reato sia commesso sul suo territorio (principio di territorialità);
- qualora l'autore del reato sia un cittadino di quello Stato (principio della personalità attiva);
- qualora il reato sia commesso nei confronti di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di quello Stato membro.

Il secondo criterio è importante per gli Stati che non autorizzano l'estradizione dei loro cittadini, i quali devono stabilire le misure necessarie al fine di perseguire i propri cittadini per i reati commessi al di fuori del loro territorio.

3.2. PIANO SULLE MIGLIORI PRATICHE, LE NORME E LE PROCEDURE

ATTO – Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani (GU C 311 del 9/12/2005)

OGGETTO

Il piano mirava a rafforzare la lotta contro la tratta degli esseri umani finalizzata a qualsiasi tipo di sfruttamento e a proteggere, assistere e reinserire le vittime.

SINTESI

Il programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, invita la Commissione e il Consiglio a progettare, nel 2005, un piano per elaborare norme comuni, migliori pratiche e meccanismi destinati a prevenire e contrastare la tratta degli esseri umani.

- I principi generali che disciplinano l'attuazione del piano d'azione sono: per combattere efficacemente la tratta degli esseri umani è indispensabile sviluppare un approccio integrato basato sul rispetto dei diritti umani ed elaborare una risposta politica coordinata, in modo specifico nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia, delle relazioni esterne, della cooperazione allo sviluppo, degli affari sociali e dell'occupazione, della parità di genere e della non discriminazione.
- È essenziale migliorare la comprensione collettiva dei problemi legati alla tratta degli esseri umani e considerare le cause primarie nei paesi di origine, il movente che ne facilita lo sviluppo nei paesi di destinazione e i legami con altri tipi di reato. Per conoscere meglio la portata e la natura di questo fenomeno che colpisce l'Unione Europea, occorre elaborare, entro l'autunno 2006, orientamenti comuni per la raccolta di dati e sviluppare un modello comune di ricerca che gli Stati membri useranno per potenziare le ricerche in aree specifiche, a cominciare dalla tratta dei bambini.
- L'Ue, inoltre, riconosce che è indispensabile che gli Stati membri assicurino che i diritti umani delle vittime della tratta siano tutelati in tutte le fasi del processo. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per sviluppa-

re un'adeguata struttura pubblica di coordinamento per valutare e coordinare le politiche nazionali e garantire il trattamento appropriato delle vittime.

- Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero attuare politiche che rafforzino l'azione penale contro la tratta degli esseri umani, considerando anche la protezione delle vittime potenziali e dei gruppi vulnerabili quali le donne e bambini.
- La politica dell'Ue in questa materia dovrebbe mirare ad un approccio dei diritti dei bambini che si basi su principi universalmente riconosciuti, che rispetti in particolare i principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e tenga conto del programma d'azione del Consiglio d'Europa sui bambini e la violenza (2006-2008).
- Dovrebbero essere adottate strategie di prevenzione specifiche aventi come base il genere, elemento chiave per combattere la tratta di donne e ragazze. Nel far ciò si dovrebbe tener conto dell'applicazione dei principi di parità di genere e della eliminazione della domanda di qualsiasi forma di sfruttamento, compresi lo sfruttamento sessuale e lo sfruttamento del lavoro domestico.
- Entro la fine del 2006 dovranno essere attuate varie azioni per prevenire la tratta degli esseri umani, tra cui: la predisposizione di materiale per campagne dell'Ue dirette a informare sui pericoli racchiusi nel fenomeno e dare pubblicità alle attività di prevenzione e repressione per dissuadere i trafficanti; la creazione di una rete di contatti nei media sulla

tratta per dare pubblicità all'interno e all'esterno dell'Ue sui successi riportati.

- La tratta di esseri umani è un reato grave contro la persona e deve essere affrontato come una priorità dai servizi di contrasto. La tratta deve essere convertita da attività della criminalità organizzata a basso rischio e alto profitto in una ad alto rischio e basso profitto. L'Ue dovrebbe rafforzare la sua azione per privare la tratta degli esseri umani di qualsiasi fonte di reddito e se vi sia stato vantaggio finanziario, sequestrare e confiscare qualsiasi bene.
- Per contrastare la tratta finalizzata allo sfruttamento della manodopera, dovrebbe essere intensificata la cooperazione con i servizi responsabili del controllo delle condizioni di lavoro e delle indagini finanziarie connesse al lavoro irregolare.
- Allo stesso modo, i servizi incaricati dell'applicazione della legge dovrebbero collaborare maggiormente con l'Europol, che dovrebbe partecipare regolarmente agli scambi di informazioni, alle operazioni congiunte e alle attività delle squadre investigative comuni. Dovrebbe essere consultato anche l'Eurojust, al fine di agevolare l'azione penale contro i trafficanti.
- Le strategie di contrasto della tratta di esseri umani, dovrebbero procedere unitamente con le strategie contro la corruzione e la povertà. Inoltre, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati dovrebbero cooperare con le autorità pubbliche. In aggiunta, è necessario che gli Stati

membri e le istituzioni Ue continuino a cooperare con le organizzazioni internazionali competenti, come l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa.

- Sul piano regionale, è indispensabile trovare soluzioni per prevenire la tratta degli esseri umani e garantire la protezione delle vittime. A questo proposito, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero intensificare gli sforzi per promuovere iniziative regionali che completino e suscitino la cooperazione a livello dell'Ue.

Il piano d'azione deve essere riveduto e aggiornato regolarmente.

3.3. NUOVO GRUPPO DI ESPERTI SULLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

ATTO - *Decisione 2007/675/CE della Commissione, del 17 ottobre 2007, che istituisce il gruppo di esperti sulla tratta delle esseri umani.*

OGGETTO

La Commissione costituisce un nuovo gruppo consultivo di esperti il cui incarico è quello di fornire appoggio all'azione della Commissione nel settore della lotta contro la tratta degli esseri umani.

Nel proseguire il lavoro del gruppo precedente, costituito nel 2003, l'attuale gruppo è delegato a proporre suggerimenti in materia di armonizzazione delle differenti pratiche nell'Unione europea.

SINTESI

L'attuale decisione abroga quella che costituiva il primo gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani.

Dal 2003, i lavori di questi esperti hanno permesso alla Commissione di sviluppare la politica in materia di lotta contro questo fenomeno, conducendola,

nel 2005, ad adottare il piano di azione dell'Unione europea sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, ispirandosi alla relazione redatta dal gruppo degli esperti alla fine del 2004.

La nuova decisione tiene conto dell'allargamento dell'Unione ed estende le competenze del gruppo di esperti adattandole alla evoluzione del fenomeno della tratta di persone.

La Commissione espone le considerazioni che hanno motivato a rinnovare tale collaborazione nel punto 4 della Decisione-quadro:

«E' opportuno che il gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani prosegua le proprie attività, visto l'ottimo lavoro svolto dal 2003, che ha consentito alla Commissione di sviluppare le sue strategie in tale ambito, e la crescente importanza assunta da questo settore politico a livello globale. È necessario emanare una nuova decisione che tenga conto di un'Unione europea allargata ed estendere l'ambito di attività del gruppo di esperti in modo che possa avvalersi di maggiori competenze e affrontare un fenomeno così mutevole come il traffico di esseri umani.»

Di conseguenza, la Decisione-quadro costituisce un "gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani" che può essere consultato dalla Commissione europea per tutte le questioni relative alla lotta contro la tratta di persone, e in modo particolare il mandato riguarda:

- assicurare la cooperazione fra gli Stati membri, le organizzazioni inter-governative, internazionali e non governative e la Commissione europea nel campo della tratta di persone;

- formulare pareri e assicurare una strategia uniforme contro questo fenomeno;
- aiutare la Commissione a valutare l'evoluzione delle politiche in materia a livello nazionale, europeo e internazionale e ad individuare le misure che potrebbero essere mantenute, a livello europeo e nazionale.

Il gruppo è costituito da 21 membri scelti fra:

- le amministrazioni degli Stati membri (massimo 11 membri);
- le organizzazioni intergovernative, internazionali e non governative attive a livello europeo nel campo della tratta degli esseri umani (massimo 5 membri);
- le parti sociali e le associazioni di datori di lavoro (massimo 4 membri);
- Europol (1 membro);
- persone con esperienza di attività di ricerca accademica per conto di Università o istituti pubblici o privati negli Stati membri (massimo 2 membri).

I membri del gruppo sono nominati dalla Commissione, ad eccezione del membro dell' Europol.

Il mandato ha la durata di tre anni e può essere rinnovato.

Il gruppo è organizzato con un presidente e due vicepresidenti; all'interno del gruppo principale si possono costituire dei sottogruppi che hanno il compito di esaminare delle determinate questioni.

La Commissione assume nelle riunioni di tale gruppo i compiti di segreteria.

3.4. DECISIONE QUADRO 2001/220/GAI DEL CONSIGLIO, DEL 15 MARZO 2001, RELATIVA ALLA POSIZIONE DELLA VITTIMA NEL PROCEDIMENTO PENALE

Il 15 marzo 2001 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato una decisione-quadro "relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europee del 22 marzo.

Una "decisione quadro", norma che non ha "efficacia diretta", ma è, come prevede il Trattato sull'Unione europea, vincolante per gli stati membri per quanto riguarda il risultato da ottenere, salvaguardando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e mezzi.

Nel preambolo della decisione-quadro sono indicati i risultati da ottenere.

Occorre:

- al punto (4) *"che gli Stati membri riavvicinino le loro disposizioni legislative e regolamentari, per raggiungere l'obiettivo di offrire alle vittime della criminalità, indipendentemente dallo Stato in cui si trovano, un livello elevato di protezione"*.
- al punto (5) *"le esigenze della vittima vanno prese in considerazione e trattate in maniera globale e coordinata, evitando soluzioni frammentarie o incoerenti che possono arrecarle pregiudizi ulteriori."*
- al punto (6) *"le disposizioni della decisione-quadro non hanno solo l'obiettivo di salvaguardare gli interessi della vittima nell'ambito del procedimento penale, ma comprendono misure di assistenza pri-*

ma, durante e dopo il procedimento penale, con lo scopo di attenuare gli effetti del reato."

Per raggiungere questi obiettivi venivano raccomandate:

- al punto (8) di avvicinare le norme e le prassi relative alla posizione e ai principali diritti della vittima, tutelando il diritto della vittima a un trattamento che salvaguardi la sua dignità, al diritto di informare e di essere informata, di comprendere ed essere compresa, di essere protetta nelle varie fasi del processo e di "far valere lo svantaggio" di risiedere in uno Stato membro diverso da quello della commissione del reato;
- al punto (10) viene riconosciuta l'importanza dell'intervento di "servizi specializzati e di organizzazione di assistenza alle vittime prima, durante e dopo il processo penale";
- al punto (11) viene raccomandata alle persone che hanno contatto con le vittime una formazione adeguata, la quale costituisce un aspetto fondamentale per il conseguimento degli obiettivi del procedimento;
- al punto (12) viene sollecitato il ricorso ai meccanismi di coordinamento dei punti di contatto in rete degli Stati membri, sia a livello di sistema giudiziario, sia a livello di collegamento tra organizzazioni di assistenza alle vittime.

L'articolo finale prevedeva l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale delle comunità ", ossia il 22 marzo 2001, men-

tre la predisposizione delle necessarie disposizioni attuative di ordine legislativo regolamentare e amministrativo, veniva differita al 22 marzo 2002.

3.5. DIRETTIVA DEL CONSIGLIO VOLTA A DEFINIRE IL FAVOREGGIAMENTO DELL'INGRESSO, DEL TRANSITO E DEL SOGGIORNO ILLEGALI

ATTO – *Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 definisce il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.*

OGGETTO

La direttiva tende a scoraggiare il favoreggiamento all'entrata, al soggiorno e alla circolazione degli immigrati clandestini.

SINTESI

Il Consiglio Europeo di Tampere ha sottolineato l'importanza della lotta contro il traffico degli esseri umani confrontando le regole del diritto penale degli Stati membri.

In questa prospettiva è stata presentata l'iniziativa che mira a definire il favoreggiamento dell'entrata, della circolazione e del soggiorno clandestino.

DEFINIZIONI:

Art 1 - Comportamenti illeciti:

Ciascuno Stato membro dovrà adottare sanzioni appropriate:

- nei confronti di chi aiuti una persona straniera ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di quello Stato in merito all'ingresso o al transito degli immigrati;
- nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti a scopo di lucro, una persona che non sia cittadino di uno Stato membro a soggiornare nel

territorio di uno Stato membro violando la legislazione dello stesso Stato in merito al soggiorno degli stranieri.

Art. 2 - Istigazione, concorso tentativo:

Ciascuno Stato membro dovrà adottare le misure necessarie affinché le sanzioni siano parimenti applicabili a chiunque:

- sia l'istigatore di, o ...;
- si renda complice di, o ...;
- tenti di perpetrare ...;

... uno degli illeciti indicati all'art. 1.

Art. 3 - Sanzioni

Ciascuno Stato membro adotterà le misure necessarie affinché i comportamenti indicati negli artt. 1 e 2 siano soggetti a sanzioni affettive, proporzionate e dissuasive.

Art.4 – Attuazione

- Gli Stati membri dovranno mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 5 dicembre 2004. Gli Stati membri dovranno informare immediatamente la Commissione. Le modalità del riferimento saranno decise dagli Stati membri.
- Gli Stati membri dovranno comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi avranno adottato nella materia disciplinata dalla direttiva, nonché dovranno allegare una

tabella di confronto tra le disposizioni della direttiva e le disposizioni nazionali adottate. La Commissione successivamente informerà gli Stati membri.

La direttiva inoltre abroga l'art. 27, paragrafo 1, della convenzione di Schengen del 1990.

3.6. TITOLO DI SOGGIORNO RILASCIATO AI CITTADINI DI PAESI TERZI CHE SONO VITTIME DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI E CHE COOPERANO CON LE AUTORITÀ COMPETENTI

ATTO – Direttiva 2004/81CE del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

OGGETTO

La direttiva introduce un titolo di soggiorno destinato alle vittime della tratta di esseri umani o, se uno Stato membro decide di estendere il campo di applicazione della direttiva, ai cittadini di paesi terzi che sono stati vittime del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Pur essendo soggetto ad alcune condizioni, il titolo di soggiorno mira ad incoraggiare i cittadini di paesi terzi a cooperare con le autorità competenti.

SINTESI

Nella riunione speciale di Tampere del 15/16 ottobre 1999, il Consiglio europeo ha espresso la propria determinazione a combattere l'immigrazione clandestina alla fonte colpendo i responsabili della tratta di esseri umani e dello sfruttamento economico dei migranti.

Per affrontare questo problema, la comunità internazionale ha firmato nel DICEMBRE DEL 2000 LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE contro la criminalità organizzata transnazionale, con i relativi protocolli in materia di traffico illecito di migranti e la tratta di esseri umani.

A livello europeo la direttiva integra le iniziative tese a lottare contro questo fenomeno, quali la DIRETTIVA 2002/90/CE DEL CONSIGLIO, DEL 28 NOVEMBRE 2002, che definisce il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale e la DECISIONE QUADRO 2002/629/GAI DEL CONSIGLIO, DEL 19 LUGLIO 2002, sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.

Essa precisa le condizioni per la concessione dei titoli di soggiorno di durata limitata, in funzione della lunghezza della procedura nazionale applicabile, ai cittadini di paesi terzi che cooperano alla lotta contro la tratta degli esseri umani o contro il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, anche se sono entrati illegalmente nel territorio degli Stati membri.

La direttiva riguarda i cittadini di paesi terzi che hanno raggiunto la maggiore età come intesa nel diritto dello Stato membro interessato.

Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva ai minori, conformemente alle condizioni previste dal diritto nazionale, quando ciò risulta necessario nell'interesse del minore.

Misure specifiche saranno previste per i minori non accompagnati.

La persona interessata deve essere informata dalle autorità competenti di uno Stato membro circa le possibilità offerte dalla direttiva.

Per poter prendere una decisione, si tiene conto soprattutto dei rischi cui è esposto il cittadino di paesi terzi interessato, viene disposto un periodo di rifles-

sione che consenta al soggetto di ristabilirsi e di sottrarsi all'influenza degli autori dei reati.

Durante il periodo di riflessione, il cittadino di paesi terzi interessato:

- Non può essere oggetto di un provvedimento di allontanamento;
- Beneficia di un alloggio e di cure mediche e psicologiche;
- Beneficia di assistenza legale e linguistica gratuita.

Alle autorità competenti spetterà la responsabilità di valutare l'utilità della presenza della vittima, la sua chiara volontà di cooperare nonché la rottura di qualsiasi legame con i presunti autori degli illeciti in causa.

Il titolo di soggiorno di breve durata viene rilasciato qualora siano soddisfatte queste tre condizioni, con la riserva che la persona non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

Il titolo di soggiorno ha una validità minima di sei mesi e può essere rinnovato, sempre se risultino ancora soddisfatte le condizioni previste per il rilascio.

Il titolo di soggiorno consente al beneficiario di accedere al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione.

Gli Stati membri hanno anche la facoltà di subordinare il rilascio di detto titolo alla partecipazione della vittima a un programma di reinserimento, finalizzato all'integrazione nel paese di accoglienza oppure a favorire il ritorno nel paese d'origine.

Inoltre, gli stati membri devono tenere in considerazione la situazione di alcune categorie di soggetti più deboli (come le donne incinte, i disabili, le vittime di stupro o di altre forme di violenza).

Allo scadere del titolo di soggiorno (se non rinnovato), si applica il diritto ordinario riguardante gli stranieri.

Tuttavia, le autorità competenti per l'esame della domanda devono tener conto del grado di cooperazione della vittima.

Per motivi attinenti all'ordine pubblico e alla sicurezza interna, abusi e frodi o la ripresa dei legami con i presunti autori dei fatti configurati come reati, possono giustificare il ritiro del titolo di soggiorno di breve durata.

Entro il 6 agosto 2008, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva, e proporrà eventuali modifiche.

Successivamente, la relazione della Commissione verrà presentata almeno ogni tre anni.

Entro il 6 agosto 2006, gli stati membri avrebbero dovuto adottare le disposizioni necessarie per attuare la direttiva informando successivamente la Commissione.

3.7. INDIVIDUAZIONE, RINTRACCIAMENTO E CONFISCA DEGLI STRUMENTI E DEI PROVENTI DI REATO

ATTO – Azione comune 98/699/GAI, del 3 dicembre 1998, adottata dal Consiglio in base all' art. K.3 del trattato sull'Unione europea, sul riciclaggio, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

OGGETTO

L'Unione europea si propone lo scopo di rendere più efficace la coopera-

zione tra gli Stati membri nei settori dell'individuazione, del rintracciamento, del congelamento o del sequestro e della confisca dei proventi di reato al fine di combattere le attività illecite della criminalità organizzata.

SINTESI

Gli Stati membri, avendo come fine quello di potenziare la lotta contro la criminalità organizzata, si adoperano perché il recepimento degli artt. 2 e 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio e la confisca dei proventi di reato sia fortemente limitata per i reati di una certa gravità.

I termini "beni", "proventi" e "confisca" devono essere intesi alla luce dell'art. 1 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990.

Ciascuno Stato membro deve garantire che la propria legislazione e le proprie procedure gli consentano, su richiesta di un altro Stato membro, di individuare e rintracciare i presunti proventi di attività illecite quando vi sono validi motivi per sospettare che sia stato commesso un reato.

Tali legislazioni e procedure dovrebbero consentire di fornire assistenza sin dalle prime fasi dell'indagine.

Nel quadro del funzionamento della rete giudiziaria europea, ciascuno Stato membro predispone una guida di facile consultazione nella quale viene indicato in che modo sia possibile ottenere assistenza in materia di individuazione, rintracciamento, congelamento, sequestro e confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

Le guide dovevano essere inviate al Segretariato generale del Consiglio che avrebbe provveduto a distribuirle agli stati membri, alla rete giudiziaria ed europea e ad Europol.

In questo modo gli Stati membri avrebbero incoraggiato i contatti diretti tra inquirenti, magistrati inquirenti e i pubblici ministeri degli stati membri per far sì che le richieste di mutua assistenza non siano presentate in via ufficiale nei casi in cui non sia realmente necessario.

Gli Stati membri dovevano adottare tutti i provvedimenti necessari per ridurre al minimo le disposizioni necessarie per congelare o sequestrare tempestivamente i beni che costituiscono l'oggetto di una domanda di un altro Stato membro e per impedire che sia vanificata una successiva richiesta di confisca.

Gli Stati membri si sarebbero dovuti adoperare per adottare disposizioni in modo da rendere i membri della loro amministrazione giudiziaria informati sulle migliori pratiche per rintracciare, congelare, sequestrare e confiscare gli strumenti e i proventi di reato in modo da assicurare un'adeguata formazione a tutti i funzionari coinvolti nella cooperazione internazionale in tali settori.

Entro la fine del 2000 il Consiglio avrebbe dovuto riesaminare questa azione comune.

Inoltre, l'Azione Comune ha previsto che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare tutte le misure necessarie per essere attuata fin dalla sua entrata in vigore.

L'Azione Comune è stata integrata successivamente da diverse decisioni quadro di cui l'ultima risale all'ottobre del 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

3.8. PROGRAMMI STOP, DAPHNEIII E AGIS

3.8.1. IL PROGRAMMA STOP

Questo programma aveva lo scopo di incentivare, sostenere e rafforzare le reti e la cooperazione pratica tra i vari responsabili, degli Stati membri, della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini per migliorare ed adeguare la formazione e le competenze delle persone incaricate.

Il programma era destinato ai giudici, ai pubblici ministeri, ai servizi di polizia, ai funzionari pubblici e ai servizi pubblici responsabili in materia di immigrazione e controllo delle frontiere, diritto sociale e tributario, lotta contro la tratta e lo sfruttamento sessuale, assistenza alle vittime e del trattamento riservato agli autori dei reati.

Il programma era aperto anche alle Ong che avevano partecipato nei progetti dal 1996.

Il programma era stato avviato nel 1996 per un periodo quadriennale e con un bilancio preventivo di 6,5 milioni di euro in valuta attuale.

Nei cinque anni di attuazione il programma aveva cofinanziato 85 progetti.

Oltre ad azioni volte a migliorare la cooperazione tra le forze dell'ordine e le magistrature, era stata attribuita una particolare importanza allo sviluppo della cooperazione e dei metodi di assistenza alle vittime e alla prevenzione della tratta e dello sfruttamento sessuale dei bambini.

La ricerca rappresentava un aspetto importante delle attività intraprese nel quadro del programma.

Un'attenzione speciale è stata riservata ai progetti che hanno coinvolto i responsabili della prevenzione e della lotta alla tratta dei paesi candidati in vista della preparazione all'adesione all'Unione Europea.

Il programma STOP giunse a conclusione del 31 dicembre 2000. La Commissione aveva proposto un'estensione per un ulteriore periodo di due anni, dando vita al programma STOP II, onde garantire continuità al sostegno.

Il programma aveva fornito i finanziamenti per un ammontare di 4 milioni di euro per il secondo biennio.

La proposta aveva messo l'accento sui paesi candidati e sottolineava l'importanza della cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali.

STOP II era stato approvato dal Consiglio del corso della prima metà del 2001.

3.8.2. IL PROGRAMMA DAPHNE III (2007-2013)

Il programma Daphne III (2007-2013), è un programma che mira a combattere ogni forma di violenza, fisica, sessuale e psicologica, nei confronti dei bambini, dei giovani e delle donne.

Tale programma ha come obiettivo di proteggere le vittime e i gruppi a rischio per garantire un livello alto di protezione della salute fisica e mentale, nonché del benessere e della coesione sociale in tutto il territorio dell'Unione.

Questo programma costituisce la terza fase del programma Dafne originario intrapreso nel 2000.

I beneficiari del programma sono i bambini, i giovani (dai 12 ai 25 anni) e le donne vittime di violenza o che rischiano di diventarlo; sono considerate vittime di violenza anche coloro che sono testimoni di un'aggressione nei confronti di un parente prossimo.

Il programma è indirizzato a gruppi come le famiglie, gli insegnanti, gli operatori sociali, la polizia, il personale medico e giudiziario, alle Ong e alle autorità pubbliche.

Gli obiettivi del programma sono:

- assistere e incoraggiare le Ong e altre organizzazioni impegnate contro la violenza;
- costituire reti multidisciplinari aventi come fine la cooperazione tra le Ong;
- sviluppare e attuare azioni di sensibilizzazione destinate al pubblico;
- studiare i fenomeni collegati alla violenza e il relativo impatto sia sulle vittime che sulla società (costi sociali, economici e relativi all'assistenza sanitaria);
- sviluppare programmi di sostegno per le vittime e le persone a rischio e programmi di intervento contro gli autori delle violenze.

Il programma per realizzare questi scopi, favorisce tre tipi di azione:

- le azioni della Commissione europea: ricerche, sondaggi e inchieste, raccolta e diffusione di dati, seminari, conferenze e riunioni di esperti, sviluppo e aggiornamento dei siti Web, ecc.;
- i progetti nazionali di interesse comunitario che coinvolgono almeno due Stati membri;
- il sostegno alle Ong e ad altre organizzazioni che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale.

3.8.3. IL PROGRAMMA AGIS

L'Unione europea ha promosso una serie di programmi che hanno consentito alle autorità nazionali, ai professionisti ed alle organizzazioni non governative di collaborare nel settore Giustizia e Affari Interni.

Cinque tra questi programmi, OISIN, STOP, GROTIUS, FALCONE e HIPPOCRATES, sono stati riuniti nel 2003 in un singolo programma quadro denominato AGIS.

AGIS era rivolto sia agli Stati membri che ai paesi candidati, e riguardava il periodo 2003-2007, ed aveva l'obiettivo di finanziare progetti transnazionali con una durata massima di due anni, che avrebbero dovuto coinvolgere almeno tre stati membri oppure due stati membri e un paese candidato.

Gli obiettivi di AGIS erano:

- assicurare ai cittadini europei un alto livello di protezione in un'area di libertà sicurezza e giustizia;
- promuovere e rafforzare la cooperazione reciproca tra Stati membri in materia giudiziaria;
- lo scambio di informazioni e buone prassi;
- la cooperazione locale e regionale;
- incoraggiare gli Stati membri ad instaurare con i paesi candidati e i paesi terzi appropriate forme di cooperazione;
- la ricerca tecnica e scientifica.

Potevano beneficiare dei fondi previsti per il programma AGIS:

- gli operatori del settore giustizia: giudici, pubblici ministeri, avvocati,

ufficiali di polizia impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, ufficiali giudiziari, e altri professionisti del mondo giudiziario;

- le forze di polizia;
- le organizzazioni a carattere governativo e non, impegnate nella lotta alla criminalità, organizzata e non;
- le associazioni che rappresentavano le vittime, inclusi gli enti statali responsabili per l'immigrazione e i servizi sociali.

Altre attività finanziate erano: i corsi di formazione, le conferenze, i seminari, le istituzioni di reti di contatti.

CONCLUSIONI

L'Unione europea ha creato un grande spazio senza frontiere, all'interno del quale i cittadini sono liberi di circolare senza essere soggetti a controlli alle frontiere.

Per poter godere completamente di questa libertà, l'Unione europea deve saper gestire in modo efficace le sue frontiere esterne.

Le autorità giudiziarie e le sue forze di polizia devono operare in stretta collaborazione per assicurare che, in qualsiasi paese dell'Unione europea, i cittadini europei possano godere della protezione dalla criminalità e abbiano lo stesso accesso alla giustizia e possano esercitare appieno i loro diritti.

L'Unione europea sta sviluppando una politica più coordinata in materia di asilo e immigrazione in modo che i richiedenti asilo siano trattati equamente e gli immigrati che risiedono legalmente nell'Unione europea siano integrati nelle società europee.

Per raggiungere tali fini, sono in via di adozione iniziative volte ad impedire gli abusi e combattere l'immigrazione clandestina.

In un mondo globalizzato è inevitabile che i paesi dell'Unione collaborino per combattere ogni forma di criminalità organizzata; tutto ciò per garantire che l'Unione europea sia effettivamente uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia per tutti.

Tesi di laurea in Diritto dell'Unione Europea
 "L'azione dell'Unione europea per prevenire e reprimere la tratta degli esseri umani"
 - Laureanda: Marina Miccoli -

Tavola 1

Il commercio degli uomini

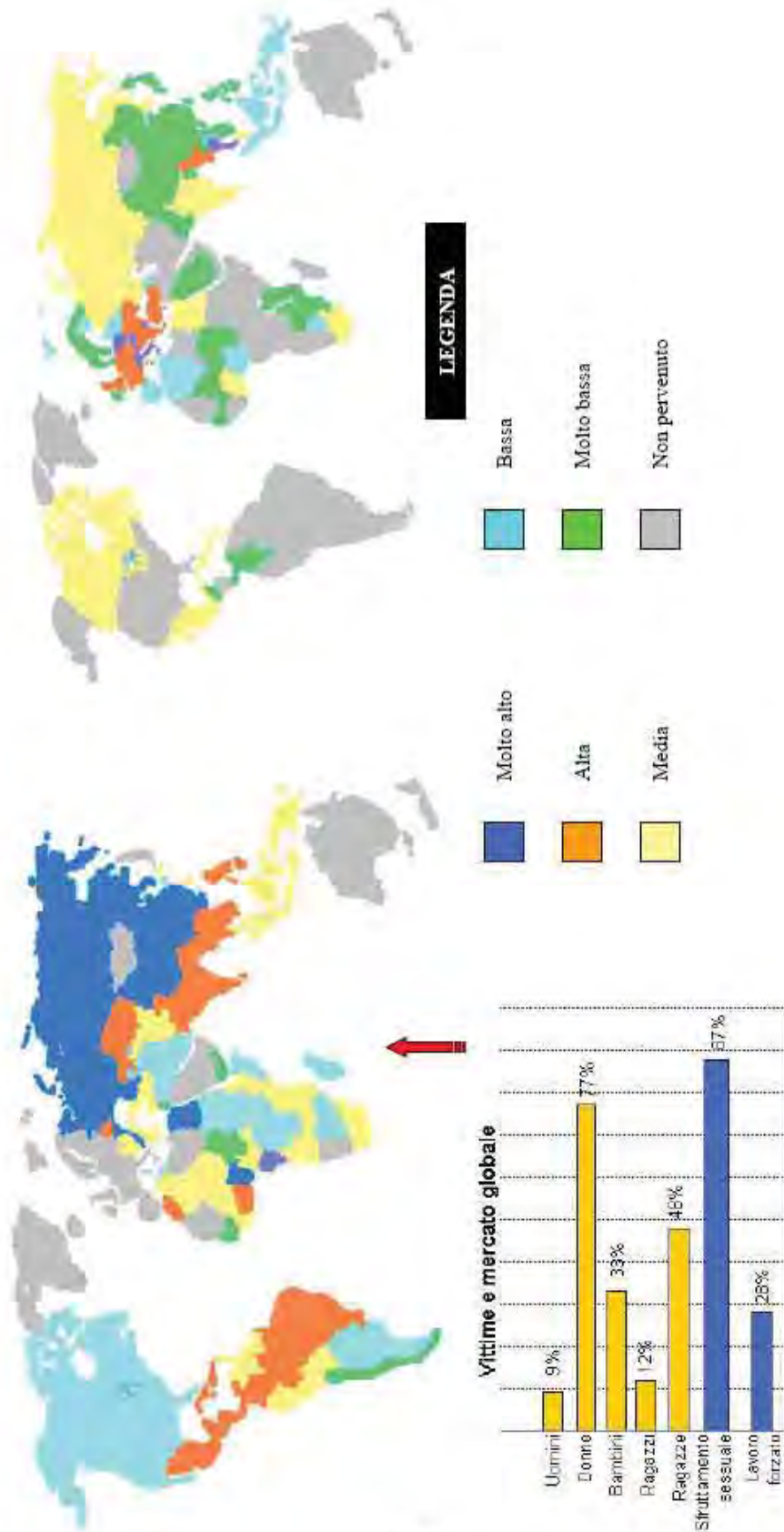
Sulla tratta di esseri umani nel mondo esistono solo stime: le statistiche sono per lo più compilate dalle Ong. Per giro d'affari, è il terzo business del pianeta dopo il traffico d'armi e quello della droga

I Paesi di PROVENIENZA

classificati per intensità della tratta

I Paesi di DESTINAZIONE

classificati per intensità della tratta





La somma della percentuale **supera 100** perché in alcuni indicatori possono ricadere più profili

Tesi di laurea in Diritto dell'Unione Europea
 "L'azione dell'Unione europea per prevenire e reprimere la tratta degli esseri umani"
 - Laureanda: Marina Miccoli -

Tavola 2

In Europa

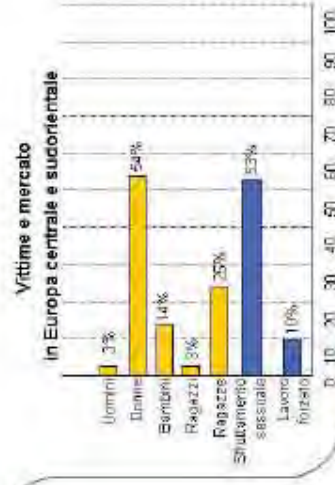
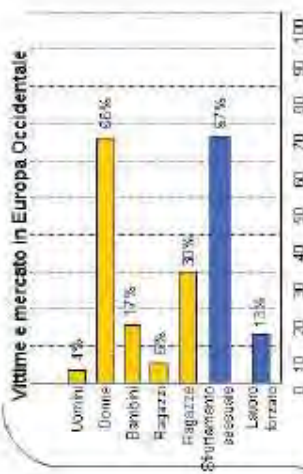
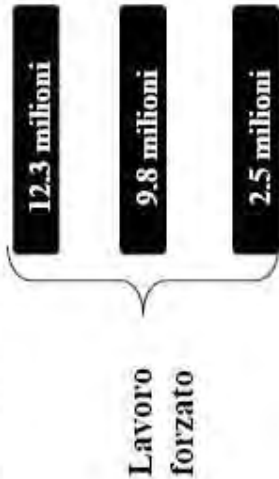
-  Paesi di destinazione
-  Di destinazione e provenienza



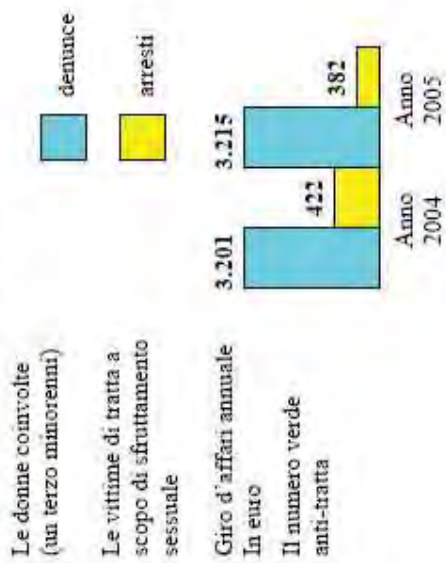
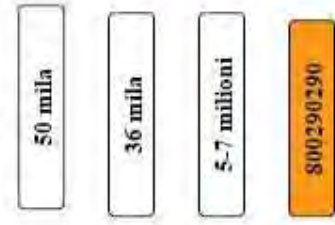
Le rotte principali
 1 Dal Nordafrica Via mare
 2 Da Grecia e Turchia via mare
 3 Dal Balcani via terra

31 miliardi

di dollari il giro d'affari dei trafficanti



In Italia



Le persone costrette ai lavori forzati in tutto il mondo

Persone schiavizzate da privati

Persone costrette ai lavori forzati Da Stato od organizzazioni militari In Usa e in Europa

I DATI RELATIVI INDICATI IN QUESTA SEZIONE SONO STATI TRATTI ED ELABORATI DA:

BIBLIOGRAFIA

- Giovanni Calepini, *Diritto Europeo di polizia*, ed. Laurus Robuffo, 2007
- Franco Bassanini e Giulia Tiberi, *La Costituzione europea*, ed. Il Mulino marzo 2005
- Ernesto U. Savona, Roberta belli, Federica Curtol, Silvia Recarli e Andrea Di Nicola, *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti –* eseguito da Transcrime per Ministero della Giustizia e Ministero per le Pari Opportunità in collaborazione con Direzione Nazionale Antimafia – novembre 2003
- Direzione Nazionale Antimafia, Dott. Giusto Sciacchitano, Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia – Relazione sulla legislazione europea nella lotta alla tratta di esseri umani al Convegno Internazionale – Verona, 26/27 ottobre 2006
- Corriere della sera – del 13 Febbraio 2008 , dalla rubrica " Focus" articolo su: *Il commercio degli uomini* – illustrazione di Mirco Tangherlini – Fonti: Save the Children, Amnesty International, Consiglio d'Europa, etc.

SITOGRAFIA

- <http://victimsoftrafficking.esclovagernoderne.org> – *Convegno sulla schiavitù moderna e traffico di esseri umani, quali approcci europei possibili?* Venerdì 17 novembre 2000 – Centre de Conférences internationales – Parigi
- <http://www.osservatoriotratta.it> – *Seminario Nazionale Confronto sugli scenari del Trafficking* – San Benedetto 26/27 gennaio 2007
- web:www.ontheroadonlus.it – *Rapporto del gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani della commissione europea* – Il Centro Stampa Roma – ottobre 2005
- <http://europa.eu> - Attività dell' unione Europea, Sintesi della legislazione – Lotta contro la tratta degli esseri umani

- <http://europa.eu> - La tratta delle donne – *Il dramma dietro al sogno: della povertà alla schiavitù sessuale* - UNA STRATEGIA EUROPEA GLOBALE
 - <http://www.diritto.it> - La problematica della tratta degli esseri umani: politiche e strategie dell'Unione europea.
 - <http://www.akcre.it> - Le istituzioni europee contro la tratta
 - <http://www.giustizia.it> – Il programma AGIS
 - <http://europa.eu> – Titolo di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani e che cooperano con le autorità competenti
- <http://eur-lex.europa.eu> – Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali
- <http://europa.eu> - Individuazione, rintracciamento e confisca degli strumenti e dei proventi di reato
- <http://europa.eu> - Piano sulle migliori pratiche, le norme e le procedure
- <http://europa.eu> - Decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani
- <http://europa.eu> - Nuovo Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani
- <http://europa.eu> - Lotta contro la violenza nei confronti dei bambini, degli adolescenti e delle donne: Programma Daphne III (2007-2013).

CAPITOLO TERZO

RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA EUROPEA, IN MATERIA DI TRATTA DI PERSONE, IN ITALIA E IN ALCUNI DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

SOMMARIO: 1. LA TRATTA IN ITALIA – 2. NORMATIVA VIGENTE IN ITALIA IN MATERIA DI TRATTA DI PERSONE – 2.1. L'ART. 18 T.U. SULL'IMMIGRAZIONE (DECRETO LEGISLATIVO N. 286 DEL 25 LUGLIO 1998) E DISPOSIZIONI SUCCESIVE – 2.2. LA LEGGE 228 DEL 2003 RECANTE MISURE CONTRO LA TRATTA DELLE PERSONE – ATTUAZIONE DELLA DECISIONE-QUADRO DEL 19 LUGLIO 2002 – 2.2.1. ART. 1 (MODIFICA DELL'ART. 600 DEL C.P. "RIDUZIONE O MANTENIMENTO DI SCHIAVITÀ O IN SERVITÙ – 2.2.2. ART. 2 (MODIFICA DELL'ART. 601 DEL C.P. "TRATTA DI PERSONE) – 2.2.3. ART. 3 (MODIFICA DELL'ART. 602 DEL C.P. "ACQUISTO E ALIENAZIONE DI SCHIAVI") – 2.3. ALTRE DISPOSIZIONI PER L'ADEMPIMENTO DI OBBLIGHI DERIVANTI DAL-L'APPARTENENZA DELL' ITALIA ALLE COMUNITÀ EUROPEE – 2.4. INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE VITTIME – 2.5. PROSTITUZIONE E TRATTA NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA – 3. LA TRATTA DI ESSERI UMANI, ALCUNI ESEMPI DI LEGISLAZIONE EUROPEA – 3.1. AUSTRIA – 3.2. BELGIO – 3.3. BULGARIA – 3.4. FRANCIA – 3.5. GERMANIA – 3.6. GRECIA – 3.7. LETTONIA – 3.8. LITUANIA – 3.9. ROMANIA – 3.10. SVEZIA – 4. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO – CONCLUSIONI – BIBLIOGRAFIA – SITOGRAFIA – SINTESI – SYNTHESIS (VERSIONE INGLESE).

1. LA TRATTA IN ITALIA

In Italia la tratta di persone si è sviluppata in modo considerevole sin dagli anni '90.

L'Italia è particolarmente interessata dal fenomeno a causa della sua posizione geografica e dalla instabilità politica che caratterizza i paesi dell'area Balcanica, confinanti con il nostro Paese, che la rendono sia meta finale che punto di passaggio dei flussi migratori diretti verso altri Stati europei.

Il *trafficking* e lo *smuggling* sul territorio italiano sono gestiti quasi esclusivamente da organizzazioni straniere con base etnica, come: albanese, nigeriana, cinese, russa e rumena in collusione con gruppi italiani di stampo mafioso.

Nel nostro paese i trafficanti introducono gli immigrati sia in forma legale, o apparentemente come tale, servendosi di documenti di viaggio o di identità false o contraffatte, sia in forma illegale, i cosiddetti "viaggi della speranza".

Gli immigrati provengono principalmente da:

- Asia, ad esempio: Filippine, Cina;
- India, ad esempio: Bangladesh, Sri Lanka;
- Africa, ad esempio: Nigeria, Ghana;
- Est europeo, ad esempio: Albania, Romania, Moldavia, ecc.
- e dagli stati dell'ex Unione Sovietica.

Di frequente i Mass Media propongono immagini di immigrati clandestini, ad esempio, che sbarcano dai gommoni in Puglia provenienti dall'Albania, o con le cosiddette "navi carretta" provenienti dalla Turchia, o stipati in autocarri alla ricerca di una vita migliore.

Nella penisola italiana, gli immigrati vengono introdotti per:

- *via mare*: attraverso l'utilizzo di gommoni, pescherecci e navi definite "carrette del mare". I traghetti di linea sono utilizzati sia per il trasporto di immigrati in modo legale, che per il trasporto illegale, con il sistema di occultamento dei clandestini all'interno dei container, dotati di intercapedini, o di camion frigorifero.
- *via terra*: lungo il confine tra l'Italia, la Slovenia, la Francia e l'Austria. Gli immigrati vengono introdotti a piedi, su pullman, su furgoni o TIR muniti di doppio fondo o di intercapedini.
- *via aerea*: utilizzando gli scali aeroportuali.

2. NORMATIVA VIGENTE IN ITALIA IN MATERIA DI TRATTA DI PERSONE

L'Italia tenta di combattere la tratta delle persone su vari fronti e con strumenti diversi; con misure di assistenza e di integrazione sociale finalizzata alla fuoriuscita delle vittime della tratta dai circuiti di sfruttamento; con strumenti diretti a perseguire, reprimere e prevenire le condotte illecite dei trafficanti con il fine di scoraggiarli dal continuare ad attuare forme di commercio immorali.

In questa lotta gli attori coinvolti sono: le forze dell'ordine, la magistratura, i servizi sociali degli enti locali, le organizzazioni non governative.

Il risultato degli sforzi di questi attori si possono giudicare eccellenti anche perché l'Italia da tempo si è dotata di strumenti normativi che contrastano in maniera efficace tale fenomeno criminale.

Tali strumenti hanno come fondamento l'art. 18 T.U. n. 286, del 1998 sull'immigrazione e la legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta delle persone.

2.1. L'ART. 18 TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE (DECRETO LEGISLATIVO N. 286 DEL 25 LUGLIO 1998) E DISPOSIZIONI SUCCESSIVE

Quest'articolo è stato uno dei primi strumenti attraverso il quale lo Stato italiano ha cercato di porre rimedio al fenomeno della tratta delle persone.

Al momento della sua approvazione, non vi era ancora una definizione condivisa sul fenomeno della tratta; inoltre mancavano strumenti che facessero chiarezza sulle esigenze prioritarie, sulle modalità e i mezzi più opportuni da adottare in tale lotta.

Con tutto ciò, l'Italia ha sentito l'esigenza di contrastare l'attività dei trafficanti di persone e dare protezione e assistenza alle persone trafficate.

Nell'adottare l'art. 18 T.U., si è voluto predisporre una norma che rilasciasse uno speciale permesso di soggiorno da accordare a quegli stranieri che fossero stati riconosciuti in una situazione di violenza o di grave sfruttamento messo in atto da organizzazioni criminali dediti alla effettuazione di delitti relativi alla prostituzione o altri delitti altrettanto gravi.

Tale permesso verrebbe rilasciato ogni qualvolta che fosse stata accertata l'esistenza di pericolo per l'incolumità dello straniero; pericolo che sarebbe potuto derivare dalle dichiarazioni rese in un procedimento penale, o dal tentativo di questo di sottrarsi all'organizzazione criminale.

La finalità del rilascio di tale permesso ha un carattere speciale in quanto consente allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare a un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Il permesso verrebbe rilasciato dal Questore dopo che questi abbia valutato la sussistenza dei requisiti sopra citati, tenuto conto della gravità e attualità del pericolo cui è soggetto lo straniero e la rilevanza del contributo offerto dallo stesso per giungere ad una azione di "contrasto efficace contro l'organizzazione criminale" o per la individuazione e cattura dei responsabili di tali reati.

Il permesso di soggiorno ha una durata iniziale di sei mesi, e può essere rinnovato per un ulteriore periodo di tempo fino ad un anno, oppure per un periodo maggiore giustificato da motivi di giustizia (es. completamento delle indagini o celebrazione dei processi).

Il permesso di soggiorno accorda una serie di benefici come: l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, la possibilità di cercare un'attività lavorativa

tramite i servizi istituzionali e lo svolgimento di lavoro subordinato.

Qualora lo straniero abbia trovato un lavoro e nel frattempo sia incorso nella scadenza del permesso, è previsto che tale permesso possa essere prorogato o rinnovato per tutta la durata del rapporto di lavoro.

Se si tratta di un lavoro a tempo indeterminato verrà applicata la normativa generale che disciplina i permessi di soggiorno rilasciati per tale finalità.

Invece, nel caso che l'interessato si sia iscritto a un regolare corso di studi, è possibile convertire il permesso di soggiorno in un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di protezione sociale.

L'art. 18 del T.U. sull'immigrazione rinvia ad una successiva normativa per la puntualizzazione ed attuazione dei suoi concetti in tema di programmi di assistenza e di integrazione sociale.

Tale normativa di dettaglio è contenuta negli artt. 25, 26,27, 52, 53 e 54 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 194, recante le disposizioni di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione.

Successivamente, i programmi di assistenza ed integrazione sociale sono trattati dal D.P.R. del 31 agosto 1999, n. 394, le cui disposizioni provvedono, oltre alla regolamentazione dell'affidamento della realizzazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a soggetti diversi da enti locali, anche al procedimento per il rilascio dello speciale permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 T.U. sull'immigrazione.

Nondimeno è stato previsto che i programmi potevano essere realizzati sia da enti locali che da soggetti privati convenzionati, ed essere finanziati per il 70% dallo Stato e il rimanente 30% dall'ente locale.

La parte di competenza statale viene erogata dal Ministero per le pari opportunità dopo aver presentato il progetto indicante i tempi, le modalità e gli obiettivi che il programma si prefigge di raggiungere e le strutture ad esso destinate.

Successivamente tali progetti sarebbero stati sottoposti alla valutazione di uno specifico organismo situato presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, denominato "Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del T.U. immigrazione", il quale si occuperà del controllo e programmazione sulle risorse destinate al finanziamento statale dei programmi di assistenza ed integrazione sociale in discussione.

Per quanto riguarda l'aspetto per l'affidamento della realizzazione dei programmi a soggetti diversi dagli enti locali, il D.P.R. ha previsto che possono essere realizzati anche da soggetti privati, purché convenzionati con uno o più enti locali e iscritti in un'apposita sezione del Registro previsto dal T.U. sull'immigrazione, il cosiddetto "Registro delle associazioni", avente lo scopo di promuovere misure di integrazione sociale a favore degli stranieri immigrati.

I soggetti privati in possesso di tali requisiti sono abilitati a presentare, alla pari degli enti locali, la proposta al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno, ex art. 18 T.U. immigrazione, quando siano stati essi stessi a rilevare le situazioni di violenza o di sfruttamento previste da tale norma.

Il Questore deve tenere conto degli elementi contenuti nella predetta proposta ai fini della valutazione della sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 18 T.U. immigrazione, acquisendo il programma di assistenza ed integrazione sociale relativa allo straniero e la sua adesione al medesimo.

Con il Decreto del Ministro per le pari opportunità del 23 novembre 1999, sono stati dettati i criteri e le modalità con cui la Commissione per l'attuazione dell' art.18 T.U. immigrazione deve selezionare i programmi di assistenza e di integrazione sociale da ammettere al finanziamento statale.

2.2. LA LEGGE 228 DEL 2003 RECANTE MISURE CONTRO LA TRATTA DELLE PERSONE - ATTUAZIONE DELLA DECISIONE-QUADRO DEL 19 LUGLIO 2002

Attraverso la legge n. 228 dell'11 agosto 2003 il legislatore italiano è intervenuto in modo più incisivo, sotto il profilo della prevenzione e della repressione penale, fornendo strumenti più efficaci per contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani.

La legge in questione ha fatto seguito alla Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002³⁵, circa l'acquisizione dei diritti fondamentali dell'individuo.

Facendo riferimento a tale punto di vista, gli artt. 600, 601 e 602 c.p. hanno introdotto la possibilità di perseguire con sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive le condotte criminose poste in essere da persone giuridiche, società e associazioni.

Inoltre, il provvedimento legislativo è caratterizzato anche da una serie di disposizioni finalizzate ad estendere ai reati di tratta di persone e di riduzione in servitù e in schiavitù, alcune disposizioni previste per i reati di mafia, di terrori-

³⁵ La Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione del 19 luglio 2002 ha invitato gli Stati membri a prevedere, tra le altre misure, l'erogazione di sanzione non solo nei confronti delle persone fisiche, ma anche nei confronti delle persone giuridiche, in considerazione della circostanza che le organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico spesso si avvalgono della loro attività di società, associazioni e soggetti collettivi di ogni specie, circostanza che ne aumenta considerevolmente la pericolosità.

smo e di eversione, sulla premessa che in tali reati ricorrono analoghe caratteristiche di gravità e di allarme sociale.

Il legislatore ha reputato, inoltre, di introdurre specifiche disposizioni per aumentare e migliorare i mezzi di ricerca e di assicurazione delle prove da far valere nei giudizi contro i trafficanti.

La legge ha anche introdotto una serie di disposizioni per rafforzare l'attività di tutela delle vittime, stabilendo la possibilità di celebrare i processi a porte chiuse, quindi senza pubblicità e con particolari cautele a protezione della sicurezza e dell'identità dei testimoni.

È stato istituito anche un Fondo per le misure anti-tratta, destinato a razionalizzare il finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime nonché delle altre finalità previste dall'art. 18 T.U. immigrazione.

La nuova legge ha previsto anche l'istituzione di uno speciale programma di assistenza destinato a garantire alle vittime dei reati da esso previsti in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

2.2.1. ART. 1 (*modifica dell'art. 600 del c. p. "riduzione o mantenimento di schiavitù o in servitù"*)

In questo articolo il legislatore ha inteso adeguare la disciplina penale italiana alle attuali manifestazioni dei fenomeni da combattere, cercando di colmare le lacune di fronte alle quali si era trovata la giurisprudenza nella normativa precedente contenuta nel codice Rocco.

[1] Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno

stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da 8 a 20 anni.

[2] La riduzione o il mantenimento dello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minacce, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

[3] La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di minori di anni 18 o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.

La norma nel primo comma descrive due diverse ipotesi delittuose:

- la prima si riferisce alla nozione di "schiavitù" ed è costituita dall'esercizio di "poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà".
- La novità della norma è rappresentata dalla seconda figura delittuosa che si basa sul concetto di "stato di soggezione continuativa" in cui la vittima viene *ridotta o mantenuta*, con costrizione a "prestazioni che ne comportino lo sfruttamento". Tale caso viene indicato come "servitù"

Nel secondo comma la legge precisa le *modalità* attraverso cui devono essere realizzate le condotte di "riduzione" o "mantenimento dello Stato di soggezione".

Con il compimento di tali prestazioni, dipendenti da un *agere del soggetto passivo*, si consuma il reato, definibile come reato di "cooperazione artificiosa della vittima".

Il contenuto delle modalità strumentali di realizzazione delle condotte tipiche di "riduzione" o "mantenimento" nello stato di soggezione, ricalcano le definizioni della Decisione Quadro europea 2002/629/GAI.

Sempre in sintonia con i concetti della Decisione Quadro, come ultima modalità di condotta è "la promessa o la dazione di somme di denaro o altri vantaggi a chi ha autorità" sulla vittima per poi abusarne e comprimere la libertà di scelta di quest'ultima.

In questa definizione del rapporto intersoggettivo, si coglie la relazione di proprietà che si può esercitare su una "cosa" o su una "merce" al quale allude il concetto di "schiavitù".

Nel terzo comma sono previste alcune circostanze che aggravano la pena se i fatti di cui al primo comma siano commessi a danno di minori, se sono dirette allo sfruttamento della prostituzione o al fine di prelievo di organi.

2.2.2. ART. 2 (modificata dell'art. 601 del c. p. "tratta di persone")

[1] Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minacce, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona

che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi nel suo interno, è punito con la reclusione da 8 a 20 anni.

[2] La pena è aumentata da un terzo alla metà se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minore degli anni 18 o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.

L'articolo modifica l'espressione di "tratta e commercio di schiavi" che compariva nel codice Rocco, revisionando l'ipotesi criminosa da sanzionare.

La nuova terminologia riguarda due distinte ipotesi criminose:

- la prima, riguarda la tratta non solo di "schiavi", ma anche di persone in condizioni di "servitù" o persone in "stato di soggezione";
- la seconda figura delittuosa incrimina chi "induce..."; pertanto è previsto che l'agente debba agire "al fine di commettere i delitti" di cui al primo comma dell'art. 600 c.p. e consumi l'azione, anticipatamente, rispetto alla riduzione in schiavitù o servitù, che sono il presupposto della prima ipotesi di tratta. Il presupposto di questa ipotesi delittuosa è, a differenza della prima, lo stato di libertà della vittima. Questa descrizione si configura come reato di "cooperazione artificiosa" con la vittima (ledendola nella sua libertà di autodeterminazione personale) e si perfeziona quando il vessato viene sottoposto a movimenti sul territorio.

La tratta di persone si differenzia dal delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nel fatto che in quest'ultimo manca l'aspetto di offesa al-

la libertà di autodeterminazione della vittima e i fini previsti dall'art. 600 c.p. nel compiere l'attività diretta a favorire l'ingresso di stranieri.

2.2.3. ART. 3 (*modifica dell'art. 602 del c. p. "Acquisto e alienazione di schiavi"*)

[1] Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da 8 a 20 anni.

[2] La pena è aumentata da un terzo alla metà se la persona offesa è minore degli anni 18 ovvero se i fatti di cui al primo comma sono dirette allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.

La norma per punire chi "acquista o aliena schiavi" ritiene indispensabile che l'azione si configuri nel delitto di tratta previsto dall'art. 601 c.p.

Le condotte prese in esame dall'articolo mancano di carattere imprenditoriale o contesto organizzativo.

Il reato viene consumato secondo il principio consensuale che regola il perfezionamento dei negozi, anche se illeciti, (come acquisto, alienazione, cessione) quando il proponente ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte, senza che occorra l'effettiva consegna della vittima.

Esaminando la modifica dei sopra citati articoli del c.p. si può notare che l'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di specificare le diverse figure che caratterizzano il fenomeno della tratta e le modalità con cui esso si manifesta.

L'individuazione delle forme nelle quali si può concretizzare l'asservimento, e le modalità con le quali si può instaurare tale rapporto, ha come fine il

perseguimento del *rispetto del principio di tipicità e tassatività dell'illecito penale*, in modo da prevenire le incertezze di natura interpretativa e situazioni di illegittimità costituzionale che potrebbero caratterizzare l'applicazione della normativa ed eliminare le difficoltà, di carattere probatorio, connesse alla attribuzione o meno di autodeterminazione della vittima.

2.3. ALTRE DISPOSIZIONI PER L'ADEMPIMENTO DI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'APPARTENENZA DELL' ITALIA ALLE COMUNITÀ EUROPEE.

Nel precedente capitolo abbiamo analizzato altre tre disposizioni comunitarie, che in questo paragrafo riprenderemo, osservando a quale iter giuridico siano state sottoposte per adempiere agli obblighi comunitari.

Il 15 marzo 2001 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato una "decisione quadro" (2001/220/GAI) "relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale", pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 22 marzo 2001.

Una "decisione quadro", anche se non avente "efficacia diretta", è tuttavia vincolante per gli Stati membri "per quanto riguarda il risultato da ottenere, salvaguardando la competenza delle autorità nazionali nella scelta della forma e dei mezzi".

La decisione è entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

L'art. 18 della decisione-quadro, al fine di conformarsi, prevedeva la stesura di una relazione sulle misure adottate dagli Stati membri.

Alla data del 22 marzo 2002 nessuno Stato membro aveva ancora notificato alla Commissione le misure adottate per trasporre la suddetta normativa.

Al 31 dicembre 2002 solo nove Stati membri³⁶ avevano effettuato tale comunicazione.

Di conseguenza, il 7 gennaio 2003 la Commissione ha proceduto all'invio di lettere di sollecito a tutti gli Stati membri che erano venuti meno al loro obbligo.

La stesura della relazione, pertanto, è stata rinviata alla data del 25 marzo 2003.

In tale data solo dieci Stati membri avevano inviato contributi relativamente completi sul recepimento della decisione-quadro nella loro legislazione nazionale; all'elenco precedente si aggiunse l'Italia.

L'Italia nella sua comunicazione ha affermato che: *"un semplice elenco di definizioni non deve essere recepito nell'ordinamento giuridico nazionale.*

Tuttavia, dato che lo scopo di una decisione-quadro è quello di avvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri, è necessario che questi ultimi possiedano la stessa base terminologica perché in caso contrario l'efficacia della decisione quadro rischia di essere compromessa.

All'esame delle disposizioni nazionali indicate non sono emerse divergenze terminologiche aventi tale effetto. "

In conclusione, la Commissione, data la mancanza di contributi di alcuni Stati membri o la loro lacunosità, ha potuto acquisire una visione superficiale

³⁶ Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia

dello stato di recepimento della decisione-quadro, ritenendolo pertanto insoddisfacente.

In considerazione di quanto sopra, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad assicurarsi che le disposizioni della decisione quadro vengano recepite in maniera rapida e completa, invitandoli a trasmettere una descrizione delle misure adottate, nonché i testi delle relative disposizioni giuridiche o regolamentari in vigore, entro il 15 marzo 2004.

Sinora l'Italia non ha mai ratificato la normativa in questione, con la conseguenza che nel nostro ordinamento non ha mai trovato piena applicazione il principio di base del testo pattizio.

La conseguenza di tale inefficienza consiste nel fatto che se nessuna riparazione verrebbe interamente garantita da altre fonti, lo Stato dovrebbe contribuire a risarcire sia coloro che hanno subito gravi pregiudizi al corpo o alla salute causate direttamente da un reato violento intenzionale, sia coloro che erano a carico della persona deceduta in seguito a tale atto.

Nel settembre 2006, alla Camera dei deputati è giunto un progetto di legge con il quale l'Onorevole Boato proponeva la modifica all'art. 111 della Costituzione in materia di garanzia dei diritti delle vittime di reato onde adempiere alla norma comunitaria.

Il contenuto di detto articolo consisteva in:

“La proposta di legge costituzionale reca una novella all'art. 111 della Costituzione consistente nell'inserimento, dopo il quinto comma dell'articolo, di un nuovo comma che recita: “la Repubblica garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato”.

La proposta avrebbe modificato un articolo della Costituzione, quindi, per effetto dell'art. 138 Cost., tali modifiche devono obbligatoriamente essere appor- tate con legge di revisione costituzionale, da approvarsi con la prevista procedu- ra aggravata.

L'intendimento della proposta di legge era quello di "colmare una lacuna, istituendo, in linea con i principi costituzionali di solidarietà e di uguaglianza, il diritto di cittadinanza processuale alle vittime del reato".

Inoltre tra le finalità esposte nella proposta vi è anche quella di avviare, sul piano costituzionale, un percorso che porta alla piena attuazione dei principi sanciti in ambito comunitario le cui disposizioni hanno come obiettivo il ravvici- namento delle norme e delle prassi ai principali diritti della vittima sia nel pro- cedimento penale, sia riguardo alle misure di assistenza alle vittime che potreb- bero essere adottate prima, durante e dopo il procedimento penale e che po- trebbero attenuare gli effetti del reato.

Anche questa iniziativa pare che si sia arenata.

La Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002, volta a defi- nire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, è en- trata in vigore il 5 dicembre 2002.

La stessa sarebbe dovuta essere recepita dagli Stati membri entro il 5 di- cembre 2004.

Il nostro Paese, come previsto dalla legge "La Pergola", ha recepito la norma tramite le "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'ap- partenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003" del 31

ottobre 2003, n. 306, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 266 del 15 novembre 2003 – Supplemento Ordinario n. 173.

Il disegno di legge è stato successivamente presentato al Parlamento che, con Decreto Legislativo dell'11 maggio 2005, n. 133, ha definitivamente acquisito la Direttiva nell'ordinamento italiano, pubblicandola nella Gazzetta Ufficiale delle 15 luglio 2005 n. 163.

Benché l'Italia abbia adempiuto alle disposizioni, ha comunque mancato il termine massimo tecnico del limite di trasposizione di poco più di sette mesi.

La Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani e che cooperano con le autorità competenti, entrata in vigore il 6 agosto 2004, avrebbe dovuto essere recepita dagli Stati membri entro il 5 agosto 2006.

L'Italia in data 25 gennaio 2006 ha emanato la Legge comunitaria n. 29 come primo atto di acquisizione di tale direttiva.

Il 7 luglio 2007 la Commissione europea ha sottolineato il mancato recepimento di diversi Stati, compresa l'Italia; pertanto l'allora vicepresidente Franco Frattini ha sottolineato l'importanza degli strumenti normativi (come la direttiva) per il funzionamento dell'insieme dell'aquis dichiarando: *“Dobbiamo lavorare insieme per un approccio globale alla migrazione. Il controllo del completo e tempestivo recepimento di questi atti è quindi una priorità per la Commissione. “*

Ha aggiunto, inoltre,: *“in quanto garante del trattato, la Commissione porterà avanti azioni nei confronti degli Stati membri, per quanti essi siano, che non hanno comunicato le disposizioni di attuazione delle direttive. Se necessario porteremo i casi dinanzi alla Corte di giustizia europea”.*

Di conseguenza la Commissione europea ha emesso pareri motivati nei confronti degli Stati membri che non si sono conformati alla direttiva.

Conformemente all'articolo 226 del trattato CE, la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione nei confronti degli 8 Stati membri³⁷ che non hanno comunicato, o che hanno comunicato solo in parte, i provvedimenti necessari al recepimento della direttiva.

Se gli Stati non trasmetteranno le necessarie disposizioni di attuazione entro due mesi, la Commissione passerà alle fasi successive dell'iter procedurale previsti dall'art. 226 del trattato³⁸.

Attualmente la procedura è ferma allo stato di pre-contenzioso.

2.4. INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE VITTIME

Facendo riferimento al Decreto ministeriale del 23 novembre 1999 il Ministero delle pari opportunità ha attivato particolari forme di intervento a favore delle vittime della tratta le cosiddette *Azioni di sistema*.

Il Dipartimento per le pari opportunità, attraverso la Commissione interministeriale, ha avviato le seguenti azioni di sistema:

³⁷ Gli Stati in questione sono: Germania, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Malta e Portogallo.

³⁸ Qualora lo Stato in causa non si conformi al parere nel termine fissato dalla Commissione, questa è legittima a proporre *ricorso per inadempimento* alla Corte di Giustizia Europea. Se la Corte di Giustizia riconosce la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato ritenuto inadempiente, quest'ultimo ha l'obbligo di porre immediatamente rimedio alla violazione accertata. Se poi la Commissione ritiene che lo Stato membro non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza emessa dalla Corte comporta, allora può dar corso ad una ulteriore procedura di infrazione e ad un nuovo giudizio innanzi alla stessa Corte per l'esecuzione della sentenza, chiedendo il pagamento di una somma forfetaria e di una penality di mora (art. 228 del Trattato CE).

1. NUMERO VERDE anti-tratta; si tratta di una linea telefonica gratuita (Numero Verde 800 290 290) fatta partire alla fine del luglio 2000. Questo strumento è stato concepito per consentire alle vittime di contattare coloro che possono aiutarle. Il servizio è dotato di una postazione nazionale composta da 20 operatori attivi giorno e notte e da 14 postazioni locali composte da 80 operatori attivi con turni di 6 ore. Tramite questo servizio si possono acquisire informazioni di carattere generale sulle opportunità offerte dalla legislazione italiana e dai programmi di protezione e assistenza sociale attivati, nonché inviare segnalazioni sulle vittime in difficoltà o richieste di aiuto che verranno poi indirizzate ai soggetti che gestiscono i progetti di protezione sociale.
2. Monitoraggio nazionale delle attività e dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti, coordinato dal Ministero della Giustizia con l'aiuto dell'Istituto di ricerca di Trento "*Transcrime*".
3. Azione di sistema per assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine, coordinato dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Il programma ha come obiettivo di rendere disponibile e praticabile la possibilità di un ritorno volontario assistito nei percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle beneficiarie dell'azione di sistema.

Oltre agli interventi sopra descritti, la legge 228 del 2003 all'art. 13 prevede la realizzazione di uno speciale programma di assistenza per le vittime di cui

agli artt. 600 e 601 c.p. e all'art. 14 sono previste misure per la prevenzione dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone.

In queste disposizioni, aventi per fine il rafforzare l'azione di prevenzione, sono state previste misure volte a realizzare campagne di sensibilizzazione e informazione nei paesi di maggiore provenienza delle vittime, nonché la realizzazione di speciali corsi per l'addestramento degli appartenenti alle forze di polizia finalizzati alla formazione di personale specializzato nel contrasto di tali fenomeni criminosi.

Queste iniziative dovranno essere realizzate tramite il Ministero per le pari opportunità in collaborazione con gli altri Ministeri competenti.

2.5. PROSTITUZIONE E TRATTA NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

La regione Emilia-Romagna interviene nel campo della prostituzione e tratta tramite i progetti "*Oltre la strada*" e "W.E.S.T."

* Il progetto "*Oltre la strada*" consiste in attività di prevenzione sanitaria su strada e protezione e integrazione sociale a favore di donne e minori stranieri vittime di sfruttamento sessuale.

Attraverso il lavoro di operatori e mediatori sociali, le persone che si prostituiscono su strada sono da loro contattate e informate su come tutelare la propria salute e i propri diritti (ad esempio, l'accesso alle prestazioni sanitarie e, quando si instaura un rapporto di fiducia, sui percorsi di fuoriuscita dalle condizioni di sfruttamento come dall'art. 18 T.U.).

Per ogni donna vittima di tratta viene costruito un percorso individuale, avente come scopo proteggere la persona e risollevarla gradualmente fino a renderla autonoma e inserirla rapidamente nella società.

I mezzi che la Regione e gli enti pubblici utilizzano sono diversi: case di prima accoglienza, servizi di sostegno psicologico e medico, formazione scolastica e professionale, inserimenti e borse lavoro.

La rete regionale dell'Emilia-Romagna è composta da soggetti pubblici e privati, come:

- Ferrara: Associazione Centro Donna Giustizia, Azienda Usl, Azienda Ospedaliera Arcispedale Sant'Anna, Provincia, Città del Ragazzo, Centro servizi per il Volontariato, CGIL.
- Modena: Azienda Usl, SerT, Provincia, Centro contro la violenza alle donne, Associazioni Marta e Maria e Comunità nigeriana, Coop. Uscita di Sicurezza, Caritas Diocesana, sindacato, Centro di Formazione Professionale Modena Formazione, Coop Sociale Solidarietà, Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute.

Altre città sono coinvolte come: Piacenza, Reggio Emilia, Bologna, Cesena, Ravenna, Rimini.

* Il progetto "*W.E.S.T.*" (*Women East Smuggling Trafficking*) nasce dalla volontà di affrontare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e di affrontare il tema della tratta di donne e minori che, provenendo dai paesi dell'est Europa, giungono in Italia per entrare nel mercato della prostituzione.

Si tratta di un corso avente come obiettivo quello di fornire un quadro generale sul fenomeno della tratta degli esseri umani destinati allo sfruttamento sessuale e per progettare e realizzare interventi idonei a contrastarlo.

I destinatari del corso sono operatori sociali provenienti dal pubblico e dal privato sociale, ma anche coordinatori, funzionari e responsabili di associazioni e dirigenti di cooperative sociali.

È prevista una eterogeneità del gruppo sia come provenienza geografica che nei profili professionali; tale eterogeneità è una risorsa per il gruppo.

3. LA TRATTA DI ESSERI UMANI, ALCUNI ESEMPI DI LEGISLAZIONE EUROPEA

Se nessuno dubita più sulla necessità di contrastare il fenomeno che scuote le coscienze di tutte le moderne società, si può constatare che nei suoi confronti permangono, nonostante i ripetuti tentativi di armonizzazione delle normative e la promozione della cooperazione tra Stati, notevoli differenze sulle modalità con le quali affrontare le problematiche che esso pone.

3.1. AUSTRIA

La tratta di esseri umani ai fini della prostituzione è punita dal Codice penale.

L'articolo deputato alla regolamentazione sanziona il reclutamento o il sequestro di una persona ai fini della prostituzione in un paese straniero indipendentemente dal fatto che la persona si fosse o meno prostituita prima.

La tratta ai fini della prostituzione è punita con la reclusione da 6 mesi a 5 anni.

Il ricorso alla frode, alle minacce o alla forza per ottenere dei profitti economici costituiscono circostanze aggravanti, punite con la reclusione a 10 anni .

Non vi sono articoli che condannano la tratta di esseri umani a fini diversi da quelli della prostituzione (schiavitù domestica, sfruttamento economico, ecc.).

Il Codice penale austriaco reprime la schiavitù all'art. 104:

“È punito con la reclusione da 10 a 20 anni chiunque fa commercio di schiavi e “chiunque incita alla servitù di una persona o la riduce in una condizione analoga alla schiavitù....”.

Nel luglio del 2000 è stato introdotto un nuovo articolo che riguarda gli stranieri per reprimere il loro sfruttamento economico e l'abuso della loro situazione vulnerabile.

3.2. BELGIO

Nel 1992, il Parlamento belga ha costituito una commissione d'inchiesta per elaborare una politica rivolta alla repressione e abolizione della tratta di persone e della pedopornografia.

Sul lavoro di tale commissione, il 13 aprile 1995 il governo belga ha adottato una legge che disciplina e reprime la tratta di persone e della pornografia infantile.

La legge belga reprime la tratta internazionale di persone, la tratta degli uomini, delle donne e dei bambini ai fini di sfruttamento; e in relazione

all'ingresso, il soggiorno, l'insediamento e l'allontanamento degli stranieri, introduce l'infrazione della tratta delle straniere in generale.

L'art. 77 bis reprime il fatto di contribuire *"in qualunque modo, direttamente o attraverso un intermediario, all'ingresso o al soggiorno nel Regno di uno straniero, e a tal fine:*

- 1. ricorre contro lo straniero, direttamente o indirettamente, all'inganno, la violenza, alle minacce o a qualunque forma di coercizione;*
- 2. o abusa della situazione particolarmente vulnerabile nella quale si trova lo straniero a causa della sua situazione amministrativa e illegale o precaria, di una gravidanza, di una malattia, di un'infermità o di una deficienza fisica o mentale; è punito con la reclusione da 1 a 5 anni e con la multa da 500 a 25.000 franchi".*

Il reato è aggravato quando costituisce un'attività abituale, principale o accessoria di un'organizzazione.

Inoltre viene condannato chiunque, direttamente o tramite un intermediario, abusa della situazione particolarmente vulnerabile nella quale si trova uno straniero, a causa della sua situazione amministrativa illegale o precaria, attraverso la vendita, l'affitto o la messa a disposizione di camere o qualsiasi altro locale ai fini di realizzare un profitto sproporzionato.

Il Centro per le Pari Opportunità e la Lotta contro il Razzismo *Centre pour l'Egalité des Chance et la Lutte contre le Racisme*, si occupa della promozione, del coordinamento del controllo della politica di lotta contro la tratta internazionale.

Questa normativa è all'origine della Cellula Interdipartimentale di coordinamento della lotta contro la tratta internazionale di persone.

Si tratta di un organismo che raggruppa i rappresentanti di diversi ministeri, del Collegio dei Procuratori generali e dei Magistrati, della Polizia, dell'Ufficio degli stranieri e del Centro per le Pari Opportunità e la Lotta contro il Razzismo.

Questa Cellula coordina l'azione dei diversi dipartimenti coinvolti nella lotta contro la tratta; annota i risultati ottenuti, diffonde le informazioni del Centro per le Pari Opportunità e formula delle proposte e delle raccomandazioni per migliorare la lotta contro la tratta.

Al programma di protezione e assistenza delle vittime della tratta partecipano anche tre centri di accoglienza: PAG-ASA situata a Bruxelles, SURYA situata in Vallonia e PAYOKE situata nelle Fiandre; questi centri sono coordinati dal Centro per le Pari Opportunità, che ne è responsabile.

I centri garantiscono l'accompagnamento giuridico, amministrativo, sociale e medico delle vittime.

I centri possono presentare domande di permesso di soggiorno temporaneo a favore delle vittime della tratta; tale permesso di soggiorno è rilasciato dall'autorità belga a condizione che le vittime decidano di collaborare con la giustizia e di essere assistiti da un centro di accoglienza specializzato.

3.3. BULGARIA

La Bulgaria è uno dei principali paesi da dove ha origine la tratta.

La legislazione bulgara non definisce la tratta di persone, tuttavia in alcuni articoli del Codice penale ne condanna alcuni aspetti come il sequestro e la pri-

vazione di libertà al fine di condurre la vittima all'estero o quando il fatto è compiuto da un'organizzazione criminale.

Il Codice penale bulgaro, all'art. 216, sanziona la tratta di minori:

“(1) Chiunque affida un bambino ad un'altra persona in cambio di una compensazione finanziaria e a fini di adozione, di sfruttamento del lavoro minorile o per qualsiasi altro motivo, è punito con la reclusione di 3 anni e con una multa.

(2) Il responsabile è punito con la reclusione da 2 a 8 anni:

*se ha commesso i fatti come membro di un'organizzazione criminale,
se ha ottenuto dei guadagni importanti.*

(3) Il responsabile è punito con la reclusione da 3 a 10 anni se le sue azioni hanno provocato delle ferite gravi, il decesso o altre gravi conseguenze alla vittima.

I programmi di assistenza e protezione delle vittime sono rivolti in modo particolare alle vittime di tratta bulgare sfruttate all'estero e rientrate in Bulgaria.

3.4. FRANCIA

In Francia la schiavitù e la tratta non costituiscono un'infrazione penale.

Tuttavia alcuni articoli del Codice penale reprimono reati legati alla schiavitù e alla tratta, come le violazioni dei diritti umani, della dignità, dell'integrità e della identità umana.

Il 14 dicembre 2001, la *Mission d'information comune sur les diverses formes d'esclavage moderne* (la Missione di informazione comune sulle diverse

forme di schiavitù moderna) dell'Assemblea Nazionale ha pubblicato un rapporto di informazione sulla schiavitù.

Con questo rapporto la Francia riconosce l'esistenza di situazioni di schiavitù e della tratta di esseri umani e denuncia le lacune giuridiche e le mancanze nell'assistenza alle vittime.

Il 24 gennaio 2002, l'Assemblea Nazionale ha approvato una proposta di legge per rafforzare la lotta contro "le diverse forme di schiavitù moderna".

Il testo propone l'introduzione nel codice penale francese della nozione di tratta di esseri umani, ai fini dello sfruttamento sessuale ed economico.

Le pene previste sono 7 anni di reclusione e una multa di 150.000,00 euro oppure 10 anni di reclusione e 1,5 milioni di euro qualora le vittime siano minorenni o particolarmente vulnerabili, o ancora 20 anni di reclusione e 3 milioni di euro quando il crimine è perpetrato da bande organizzate.

È previsto anche un permesso di soggiorno rilasciato alle vittime che collaborano con la Giustizia.

3.5. GERMANIA

La giurisprudenza tedesca dispone di una legislazione che incrimina la tratta di persone, ma la definizione si limita allo sfruttamento della prostituzione altrui e non prende in considerazione lo sfruttamento economico.

La schiavitù economica è considerata come una semplice violazione della legge tedesca sul lavoro.

L'adozione di tratta di persone a fini di sfruttamento sessuale è definita nel codice penale tedesco da due articoli: 180 e 181.

Il primo è relativo alla tratta di persone, nel quale si reprime l'azione di costringere o incitare una persona a prostituirsi abusando della sua situazione di vulnerabilità e di sconforto legato al suo soggiorno in un paese straniero.

Il secondo definisce la tratta aggravata come fatto di costrizione o incitamento di una persona a prostituirsi, o il fatto di reclutare una persona ai fini di prostituzione, ricorrendo alla forza, alla violenza o alla menzogna o abusando della vulnerabilità di questa persona.

Inoltre esistono altri articoli del Codice penale che condannano altre situazioni inerenti alla tratta al fine di sfruttamento sessuale, come per esempio il sequestro, la coercizione sessuale, il prossenetismo, ecc.

Il governo tedesco considera la tratta di persone come un problema di lotta contro la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina; di conseguenza qualsiasi persona in situazione irregolare viene espulsa, comprese le vittime della tratta.

Tuttavia le vittime possono ottenere un permesso di soggiorno temporaneo nel caso in cui decidono di sottrarsi alla prostituzione coatta e di collaborare con la Giustizia.

In alcuni Landër si concede alle vittime un periodo di quattro settimane durante il quale possono lasciare il territorio tedesco. Durante questo periodo, le vittime possono decidere se denunciare i trafficanti o preparare il ritorno al loro paese d'origine; trascorso tale periodo se non hanno sporto denuncia, vengono espulse.

La denuncia permette di ottenere un'autorizzazione di soggiorno valida per il tempo del procedimento penale; pertanto non si tratta di un permesso di soggiorno ma di una sospensione dell'espulsione per il pubblico interesse.

In questo periodo le vittime non sono autorizzate a lavorare e viene loro applicata la legge sulle prestazioni accordate ai rifugiati e non godono di assistenza sociale e anche l'assistenza medica è ridotta.

Quando il processo si conclude, la vittima deve partire.

L'unica spiaggia per ottenere un titolo di soggiorno definitivo rimane pertanto il matrimonio che può essere celebrato solo dopo quattro anni di vita comune.

Quando una vittima sporge denuncia e la polizia ritiene che essa sia in pericolo, la vittima può entrare in un programma di protezione gestito da centri sociali che garantiscono alle vittime l'assistenza e la protezione.

3.6. GRECIA

Il parlamento greco soltanto nel 2002 ha adottato una legge intitolata "*Lot-ta al traffico di esseri umani, crimini contro la libertà sessuale, pornografia sui minori, e in generale, sfruttamento economico della vita sessuale e assistenza alle vittime chiuse*".

Prima che tale legge fosse stata approvata, mancavano le leggi specifiche sulla tratta ed era stata pertanto fronteggiata con le misure previste per il contrasto della criminalità organizzata.

Il traffico finalizzato allo sfruttamento sessuale è previsto in una disposizione distinta e separata da quella che prevede il traffico volto allo sfruttamento

per altre finalità e le condotte previste per il primo non corrispondono a quelle previste per il secondo.

Per il traffico di sfruttamento sessuale è previsto che ci sia un'aggravante se il fatto è commesso a danno di minori e viene punito con una pena minima di 6 mesi di reclusione.

La normativa prevede anche una serie di misure di protezione delle vittime dei reati suddetti.

Nell'ipotesi in cui le stesse siano in pericolo immediato, queste misure sono rivolte a proteggere la loro vita, l'integrità fisica, la libertà personale e sessuale.

Le misure possono comprendere anche l'alloggio, il sostentamento, la somministrazione di cure mediche, il supporto psicologico e, se necessario, rappresentanza legale e interpretariato.

Per i minori sono previsti anche corsi di educazione e di formazione.

3.7. LETTONIA

Per quanto concerne la Lettonia si rileva che è uno dei paesi di origine per il traffico di persone soprattutto al fine di sfruttamento sessuale.

Per quanto riguarda la prevenzione e la soppressione del traffico di persone, il Codice penale li disciplina come reati contro la morale e l'inviolabilità sessuale.

Tale reato è punito con la reclusione che va da un minimo di 3 anni a un massimo di 8, e ricorre quando: *si verifica il reclutamento, il trasporto, la consegna, l'occultamento o la accoglienza di persone ai fini di sfruttamento usando*

violenza o minacce, o sequestri di persona fraudolenti, o approfittando della dipendenze di una persona o del suo stato di debolezza, o attraverso la dazione di valori, benefici finanziari o di altra natura per raggiungere un accordo per il traffico della vittima con la persona dalla quale essa dipende.

Le condizioni sopra dette, se poste in essere a danno di minori, danno luogo al reato in questione anche nel caso in cui non siano state adoperate le procedure descritte.

Sono previste anche delle circostanze aggravanti ove la pena viene aumentata fino a 10 anni di reclusione.

Mancano, a livello della legislazione contro la tratta, norme finalizzate al sostegno e al supporto delle vittime nonché l'adozione di misure per sensibilizzare, informare e cooperare.

Le Ong sono occupate a fornire rifugi alle donne rimpatriate, nonché servizi medici e psicologici.

3.8. LITUANIA

Il governo lituano si è impegnato a rispettare i standard minimi internazionali nella lotta contro la tratta di esseri umani.

Il Codice penale lituano vieta la tratta, definita come il fatto di vendere o acquistare una persona ai fini di ottenere un guadagno personale o materiale.

Nel 2002, il Ministero degli interni ha avviato il programma di prevenzione e controllo della prostituzione; tale programma prevede la creazione di centri specializzati e il finanziamento di programmi di reintegrazione delle vittime.

3.9. ROMANIA

Il parlamento rumeno ha adottato una legge intitolata "*Legge sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani*" che prevede delle misure di protezione e di assistenza alle vittime curate da una lista di Ong e organismi associati in collaborazione con le azioni governative.

La normativa romena nel definire la tratta si riferisce al protocollo di Palermo delle Nazioni Unite e reprime: *il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza, attraverso la minaccia o il ricorso alla violenza o altre forme coercitive, attraverso il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o di una situazione di vulnerabilità, o attraverso l'offerta o l'accettazione di pagamenti o dei vantaggi per ottenere il consenso di una persona che esercita autorità su di un'altra ai fini di sfruttamento.*

La pena prevista va dai 3 ai 25 anni di reclusione.

La normativa prevede anche forme di protezione e assistenza specializzata alle vittime.

Attualmente il governo rumeno sta lavorando su un progetto di legge relativo alla protezione dei testimoni.

In vista dell'entrata nella Comunità Europea, il governo rumeno si è mosso nella direzione di un deciso contrasto all'illegalità, impegnandosi in una costante collaborazione e nello sviluppo di un controllo comune dei confini dell'est, dal gennaio 2007.

La visita nei Balcani dell'allora Ministro degli interni Giuliano Amato, è stata l'occasione per la firma di un protocollo di cooperazione tra l'Italia e la Romania.

La cooperazione riguarda le polizie italiane e rumene per prevenire e reprimere le attività illecite delle organizzazioni rumene nel nostro paese.

L'accordo raggiunto tra le due nazioni ruota attorno al contrasto ai crimini contro l'umanità.

3.10. SVEZIA

La Svezia ha ritenuto in primis di contrastare il fenomeno della tratta con misure legislative finalizzate a combattere la prostituzione in se stessa e il relativo sfruttamento.

Ma, sotto la spinta di movimenti femministi, e con il presupposto che non si può costruire una società basata sull'uguaglianza dei diritti e sull'uguaglianza di genere finché una parte di essa può essere oggetto di compravendita ai fini sessuali, la Svezia ha deciso di intervenire sulla domanda di donne e bambini ai fini della prostituzione.

Così nel 1999 è entrata in vigore una legge sulla proibizione dell'acquisto di servizi sessuali seguita da un'altra denominata "*Violenza contro le donne*" che ha modificato le leggi riguardanti la violenza maschile contro le donne.

La legge sull'acquisto dei servizi sessuali prevede che chiunque abbia una relazione sessuale occasionale dietro compenso è punito con una multa o con la reclusione per un massimo di 6 mesi; così viene penalizzato il cliente e chi sfrutta l'altrui prostituzione, e non chi si prostituisce.

Secondo un relatore nazionale dell'anti-tratta svedese l'applicazione di disposizioni sulla penalizzazione del cliente ha posto un freno al fenomeno dell'ingresso in Svezia di donne straniere ai fini di sfruttamento sessuale, aven-

do costituito così un deterrente per i trafficanti che avrebbero trovato anti-economico continuare la loro attività in Svezia, per la necessità di eludere i controlli dell'autorità collegati all'applicazione della nuova normativa.

La normativa svedese manca di disposizioni indirizzate a introdurre misure di sostegno per le vittime del fenomeno di tratta o favorire il loro recupero o la loro integrazione sociale.

4. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Il 3 ottobre 2007 il Presidente relatore della Commissione, Senatore Manzella, volgendo al termine della sua relazione ha tenuto a sottolineare la divergenza tra l'adozione a livello comunitario e l'attuazione a livello nazionale, in riferimento alle materie del terzo pilastro (prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, cooperazione di polizia e doganale, gestione delle crisi in ambito UE e cooperazione giudiziaria penale) dove i progressi sono stati giudicati insufficienti.

Il rapporto della Commissione sostiene che:

« facendo riferimento al settore della cooperazione di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, le misure di recepimento sono adottate dagli Stati con notevole ritardo e in ogni caso in maniera incompleta e inesatta, determinando l'effetto di un quadro normativo "virtuale". »

La Commissione, a seguito di questa descrizione critica, insiste sulla necessità di adottare procedure decisionali più efficaci, più trasparenti e più affidabili.

Dalla Comunicazione della Commissione è emersa che la posizione dell'Italia è caratterizzata da luci ed ombre e precisamente:

«...l'Italia sia quintultima tra gli Stati nel recepire la normativa comunitaria relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia seconda quanto a non conformità delle misure di trasposizione rispetto alla normativa europea e, nel complesso, occupi la terzultima posizione per quanto riguarda il deficit di attuazione, in relazione a entrambi gli indicatori prima rilevati.»

Tuttavia, il relatore sottolinea che gli ultimi dati a disposizione, e attraverso un maggiore impegno del governo e tramite strutture ad hoc che si occupano del pre-contenzioso comunitario, dimostreranno come si potrà in breve tempo risalire nella "graduatoria" comunitaria, sia nel recepimento che nel rispetto delle normative in rapporto agli altri Stati membri.

CONCLUSIONI

Lo sviluppo di questo capitolo ha evidenziato la problematica nella comprensione delle dimensioni del fenomeno della tratta da parte delle politiche nazionali, al di fuori delle definizioni del fenomeno, in quanto la caratteristica clandestina del reato ne ostacola la valutazione.

L'assenza di controlli alle frontiere a seguito della Convenzione di Schengen, la rapida evoluzione dei trasporti e delle tecnologie informatiche, favoriscono più che mai l'azione delle organizzazioni criminali.

Inoltre, si è potuto osservare che gli Stati europei non sono legislativamente armonizzati tra di loro poiché continuano a non riconoscere l'esistenza del fenomeno della tratta, offrendo in tal modo alle organizzazioni criminali dei rifugi.

Ogni Stato ha una propria concezione della problematica che influenza le scelte politiche.

Da quanto è stato esposto, l'Austria, il Belgio e l'Italia, in quanto paesi di destinazione e di transito, hanno preso coscienza, più degli altri, della dimensione e delle conseguenze della tratta.

L'Europol, che potrebbe essere uno strumento efficiente in questa lotta, è invece limitato nel suo potere investigativo, accusando così una certa impotenza contro il continuo crescere dell'attività delle organizzazioni criminali, le quali sono sempre più dotate di metodi sofisticati di reclutamento.

Giungendo ad una conclusione, l'assenza di una definizione comune e le differenze tra le legislazioni nazionali non facilitano la cooperazione tra gli Stati dell'Unione Europea.

I DATI RELATIVI INDICATI IN QUESTA SEZIONE SONO STATI TRATTI ED ELABORATI DA:

BIBLIOGRAFIA

- Ernesto U. Savona, Roberta belli, Federica Curtol, Silvia Recarli e Andrea Di Nicola, *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti* – eseguito da Transcrime per Ministero della Giustizia e Ministero per le Pari Opportunità in collaborazione con Direzione Nazionale Antimafia – novembre 2003
- Relazione sul traffico degli esseri umani redatta dalla Commissione parlamentare Antimafia approvata nella seduta del 5 dicembre 2000.

SITOGRAFIA

- <http://victimsoftrafficking.esclovagernoderne.org> – *Convegno sulla schiavitù moderna e traffico di esseri umani, quali approcci europei possibili?* Venerdì 17 novembre 2000 – Centre de Conférences internationales – Parigi
- <http://www.trattano.it> – *La tratta di persone. Normativa vigente in Italia* – a cura della Fondazione Regina Pacis all'interno del Programma Europeo Equal Tratta NO! – I° edizione gennaio 2006
- <http://www.nuoveschiavitu.it> – articolo del Professore Lorenzo Picotti – *I delitti di tratta e schiavitù- Novità e limiti della legislazione italiana*
- <http://www.parlamento.it> – Legge 11 agosto 2003, n.228 “*Misure contro la tratta di persone*” pubblicata nella G.U. n.195 del 23 agosto 2003
- <http://www.regione.emilia-romagna.it> – *Corso per operatori sociali della tratta*
- <http://www.segretariatosociale.rai.it> – *Prostituzione e tratta “Emilia Romagna”*
- <http://victimsoftrafficking.esclovagernoderne.org> –Europa Regioni – *La tratta di esseri umani* – Dossier realizzato dall'ufficio stampa dell'Aiccre – responsabile Giuseppe D'Andrea
- <http://www.previewonline.info> – articolo di Barbara Laurenzi – *Italia e Romania contro la tratta degli schiavi-* del 13/04/2007
- <http://www.europalex.kataweb.it> – Politiche dell'unione europea (14°) – 48° seduta – relazione del Presidente Manzella del 3 ottobre 2007
- <http://www.eur-lex.europa.eu> - relazione della Commissione del 3 febbraio 2004

<http://www.camera.it> - servizio studi – progetti di legge – modifica l'art. 111 della Costituzione in materia di garanzia dei diritti delle vittime di reato

<http://www.camera.it> - legge 31 ottobre 2003, n. 306 – “disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003”

<http://www.camera.it> - legge 25 gennaio 2006, n. 29, “disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2005”

<http://europa.eu> – mancato recepimento di due direttive nel campo dell'immigrazione e dell'asilo: la Commissione emette pareri motivati

<http://www.politichecomunitarie.it> - dipartimento politiche comunitarie

Sintesi

Questo lavoro ha come obiettivo illustrare il tema del traffico degli esseri umani che ha assunto una priorità nella politica Europea.

Il lavoro è composto da tre capitoli:

- nel primo capitolo si espone l'evoluzione storica della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, situata nel III° pilastro, osservando i diversi Trattati. Alla fine si menziona il Trattato di Lisbona che abolisce la struttura a "tempio" creata dal trattato di Maastricht semplificando la normativa.

- Il secondo capitolo cerca di conoscere il fenomeno della tratta sia nelle cause che ogni anno spingono milioni di persone ad emigrare, che le strategie adottate dall'Unione per prevenire e reprimere tale reato. Ciò osservando alcuni atti della normativa europea, di carattere generale, ma fondamentali sulla materia.

- Il terzo capitolo prende in esame lo sviluppo del reato in Italia e come viene acquisita la normativa dell'Unione in alcuni degli Stati membri e in modo particolare l'Italia.

La fame, la povertà, la sofferenza spingono ad affrontare un viaggio, tortuoso e pericoloso, vissuto con la speranza nel cuore di "poter vivere dignitosamente".

Papa Benedetto XVI°, nel discorso pronunciato nella sede delle Nazioni Unite, ha ribadito che nel salvaguardare la dignità umana si risolvono la maggior parte dei problemi come la migrazione, la tratta, la sicurezza ed altri problemi.

Concludendo, gli Stati membri dell'Unione dimostrando la loro sensibilità verso i diritti umani, qualora mantenessero fede al loro progetto si potrebbe scorgere finalmente all'orizzonte il sorgere di una nuova era: quella dell'unità dei popoli e del rispetto reciproco.

SYNTHESIS

This job aims to illustrate the theme of human trafficking that has taken a priority in European policy.

The job is composed from three chapters:

- it in the first chapter the historical evolution of the cooperation of judicial police and in penal matter is exposed it, situated in the III° pillar observing the various Treatys. At the end the Treaty of Lisbona is mentioned that abolishes the structure to "tempio" created from the treaty of Maastricht simplifying the normative.

- The second chapter tries to know the phenomenon of draft in both cases that go every year millions of people to emigrate, that the strategies adopted by the European Union to prevent and to punish this crime. That observes some actions of the European normative, of general character, but fundamental on the matter.

- The third chapter takes in examination the development of the crime in Italy and as the norm of European Union in some of the Member States comes acquired and particularly Italy.

Hunger, poverty, suffering push to tackle a trip, tortuous and dangerous, lived with the hope in the heart of "can live with dignity".

Pope Benedict XVI^o, in the pronounced speech in the center of the United Nations, has confirmed that in safeguarding the human dignity they turn best part of the problems like the migration, the draft, the safety and other problems.

Concluding, the Member States of the Union showing their sensibility towards the human rights, in case maintained faith to their plan could finally be noticed to the horizon rising of a new era: that of the unity of the people and of mutual respect.