

Sintesi dell'esposto presentato alla Commissione europea dall'Associazione Studi Giuridici per violazione da parte dell'Italia della direttiva 2011/36/UE

Il provvedimento tuttavia non può dirsi soddisfacente sotto molteplici profili.

In primo luogo si è sostanzialmente eluso l'obiettivo primario perseguito dalla direttiva europea volto a creare un sistema completo e integrato al fine di adottare politiche di contrasto e prevenzione della tratta nonché di protezione delle vittime.

La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) è chiara nell'indicare gli obiettivi che gli Stati membri devono perseguire per recepire compiutamente la direttiva europea.

Il Governo italiano ha ritenuto di recepire la direttiva limitandosi ad inserire in modo disordinato modifiche di norme già esistenti o introducendone alcune, ma mancando di introdurre una normativa organica, che recepisce in toto le disposizioni della direttiva europea al fine di introdurre misure integrate, capaci di agire su più direttrici (prosecution, prevention, protection) anche mediante l'istituzione di un meccanismo equivalente realmente in grado di misurare i risultati delle azioni anti-tratta e riferire compiutamente al anti-trafficking coordinator (ATC).

Inoltre il decreto legislativo 24/14 ha recepito le previsioni della direttiva europea in modo parziale e/o distante dalla loro ratio ed ha mancato di introdurre nel nostro ordinamento alcune importanti disposizioni della stessa.

In particolare

A) Recepimento parziale dell'art. 2 della direttiva, con particolare riferimento alla definizione della posizione di vulnerabilità e della irrilevanza del consenso della vittima ai fini della configurazione del reato di tratta

Sebbene l'art. 2 del decreto legislativo 24/14 abbia introdotto modifiche sostanziali agli artt. 600 e 601 del codice penale relativi rispettivamente ai reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e tratta di persone, si è mancato di inserire nell'ordinamento interno due importanti previsioni contenute nella direttiva europea: la definizione, contenuta nel par. 2 dell'art. 2 della direttiva, della "posizione di vulnerabilità", aspetto cruciale sotto il profilo delle forme di coercizione indicate al paragrafo 1 e la disposizione, contenuta nel par. 4 della stessa norma, per cui il consenso della vittima della tratta è irrilevante in presenza di uno dei mezzi coercitivi indicati al paragrafo 1.

Entrambi gli aspetti assumono particolare rilievo ove si pensi al fenomeno della tratta, ad esempio, a scopo di sfruttamento sessuale nell'ambito della quale sono frequenti le situazioni in cui la vittima non subisce una violenza fisica o una costrizione in senso stretto né al momento della partenza dal proprio paese di origine né tanto meno al momento in cui viene indotta ad offrire prestazioni sessuali ma piuttosto si piega all'unica alternativa possibile per la sopravvivenza propria o dei familiari in seguito al *debt bondage*. Allo stesso modo nell'ambito della tratta a scopo di sfruttamento in ambito lavorativo si assiste spesso a situazioni caratterizzate dall'assenza di un'alternativa, sebbene spesso non si ravvisi una oggettiva privazione di libertà o comunque una costrizione nello svolgere determinate prestazioni lavorative.

B) Mancata adozione di una norma che preveda la non punibilità delle vittime

Non si è introdotta alcuna norma che, in recepimento dell'art. 8 della direttiva europea, preveda la non punibilità per le vittime della tratta coinvolte in attività criminali "che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'articolo 2".

Eppure è noto che frequentemente le persone costrette a prestazioni sessuali, lavorative o altro si trovano nella condizione, loro malgrado, di compiere atti illeciti o a causa della loro

condizione di irregolarità sul territorio o perché lo sfruttamento viene perpetrato proprio nell'ambito delle attività criminali.

C) Mancata adozione delle misure di assistenza e sostegno alle vittime di tratta previste dall'art. 11 della direttiva

Il legislatore nazionale ha totalmente omissso di recepire nell'ordinamento interno una norma di primaria importanza, ossia quella contenuta nell'art. 11 della direttiva 2011/36/UE che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le vittime ricevano adeguata assistenza e sostegno. Nello specifico misure: che garantiscano che la vittima riceva assistenza e sostegno “non appena le autorità competenti abbiano un *ragionevole motivo* di ritenere” che la persona sia o sia stata una vittima di tratta; che assicurino che l'assistenza e il sostegno non siano subordinati alla volontà della vittima di collaborare “nelle indagini penali, nel procedimento giudiziario o nel processo”; che predispongano adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime “in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno”. Anche ove si volesse ritenere che fosse intenzione del Governo italiano introdurre tali misure all'interno di un diverso provvedimento, ed in particolare all'interno del decreto con cui dovrebbe adottarsi il Piano Nazionale d'azione contro la tratta di cui all'art. 9 del D.Lgs. 24/14, sembrerebbe di doversi concludere per un inadempimento rispetto a quanto richiesto dalla direttiva europea non soltanto perché si tratterebbe di una fonte normativa di natura non primaria, ma comunque in quanto ad oggi, nonostante i tempi previsti, tale Piano nazionale non è ancora stato adottato.

L'art. 11 della direttiva impone inoltre, ai paragrafi 5 e 6, un onere informativo a carico degli Stati con particolare riferimento ai diritti che devono essere riconosciuti alle vittime di tratta tra cui il diritto al “periodo di riflessione” stabilito dalla direttiva 2004/81/CE, mai introdotto nell'ordinamento interno italiano.

D) Mancata adozione delle misure di tutela delle vittime nelle indagini e nei procedimenti penali

Il decreto legislativo ha mancato di recepire quanto disposto dall'art. 12 della direttiva 2011/36/UE, con specifico riferimento al diritto delle vittime di accedere “senza indugio” alla consulenza e all'assistenza legale (par. 1) e all'adozione di misure volte a prevenire la c.d. “vittimizzazione secondaria” (par. 4).

Il legislatore italiano si è limitato, all'art. 3 del D.Lgs. 24/14, ad introdurre una norma che prevedesse modalità particolari di espletamento dell'incidente probatorio anche in caso di persone maggiorenni (comma 5ter art. 398 c.p.p.). Eppure si sarebbe potuto introdurre ulteriori norme a tutela della protezione e del diritto di difesa delle vittime e dunque recepire più compiutamente la direttiva europea relativamente a quanto previsto all'art. 12.

In particolare, si sarebbe potuto introdurre una norma (analogamente a quella in materia di violenza di genere) che prevedesse l'accesso al patrocinio a spese dello Stato per le vittime di tratta anche a prescindere dalla dimostrazione dell'assenza di risorse finanziarie sufficienti e comunque senza la necessità della certificazione dell'Autorità Consolare del paese di origine, spesso richiesta e altrettanto frequentemente non rilasciata.

Inoltre si sarebbero potute introdurre specifiche norme che disponessero le misure atte ad evitare la vittimizzazione secondaria di cui al par. 4 dell'art. 12, misure oggi parzialmente adottabili ma rimesse alla sensibilità dei singoli magistrati.

E) Sostanziale violazione dell'art. 17 della direttiva relativa al risarcimento delle vittime

La previsione contenuta nell'art. 6 del decreto legislativo 24/14, che introduce un diritto di indennizzo - corrisposto in una misura forfetaria ed estremamente irrisoria di € 1.500,00 a vittima a valere sul Fondo per le misure anti-tratta, istituito per finanziare i programmi di assistenza e integrazione sociale realizzati in favore delle vittime di tratta - non recepisce quanto previsto dalla direttiva europea all'art. 17, che impone agli Stati di provvedere affinché le vittime abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti. Peraltro, sotto tale profilo l'Italia, con il D.Lgs. 204/07, ha recepito solo parzialmente la direttiva 2004/80UE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, con la conseguenza che

l'attuale sistema è del tutto insufficiente a garantire un reale ed effettivo risarcimento dei danni subiti dalle persone che siano state vittime dei reati di tratta e riduzione o mantenimento in schiavitù.

F) Sostanziale violazione degli artt. 19 e 20 della direttiva che prevede l'istituzione di Relatori nazionali o meccanismi equivalenti

Il legislatore nazionale ha ritenuto di investire del ruolo di “relatore nazionale o meccanismo equivalente” di cui all'art. 19 della direttiva europea il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assegnandogli i compiti previsti dal legislatore europeo agli artt. 19 e 20 (lett. b) e c) dell'art. 7) oltre che mantenendo in capo al Dipartimento stesso quelli che storicamente erano i compiti della Commissione per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento presso il Dipartimento stesso (lett. a) art. 7).

Pare di dover ritenere che, proprio per le funzioni attribuite a tale soggetto, quale in primis la valutazione dei risultati del sistema nazionale anti-tratta, esso dovesse avere natura di organismo indipendente, così come peraltro in altri paesi dell'Unione Europea.

Inoltre ad oggi, ad oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo 24/14 il Dipartimento per le Pari Opportunità, organismo privo di risorse finanziarie ed attualmente mancante di un Ministro munito di delega specifica, non sta svolgendo alcuna delle funzioni attribuitegli dall'art. 7 del decreto stesso. Pare evidente che in tal modo non sarà possibile facilitare i compiti del anti-trafficking coordinator (ATC), così come previsto dall'art. 20 della direttiva europea.

