



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.12.2000
COM(2000) 854 definitivo

2001/0024 (CNS)
2001/0025 (CNS)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Lotta alla tratta degli esseri umani e lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e
la pornografia infantile**

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

sulla lotta alla tratta degli esseri umani

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile

(presentate dalla Commissione)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Lotta alla tratta degli esseri umani e lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile; due proposte di decisione quadro

1. INTRODUZIONE

La tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, compresa la pornografia infantile, sono fenomeni odiosi e sempre più preoccupanti. La tratta degli esseri umani non è un fenomeno soltanto episodico, che coinvolge alcuni individui; è, al contrario, un fenomeno di natura strutturale, che ha conseguenze di ampia portata sul tessuto sociale, economico ed organizzativo delle nostre società. Il fenomeno è favorito dalla globalizzazione e dalle tecnologie moderne. Ogni anno, in tutto il mondo, decine di migliaia di esseri umani, soprattutto donne e bambini, sono oggetto di traffico a scopo di sfruttamento, e sono segnalati numerosi casi di sfruttamento sessuale di bambini e di pornografia infantile. Gli Stati membri dell'Unione europea e i paesi candidati all'adesione sono molto preoccupati da questa piaga della società. S'impone l'adozione misure di diverso tipo: misure che assicurino una tutela giuridica accentuata ed esplicita a tutti gli individui, misure di prevenzione, misure che assicurino tutela ed assistenza adeguate alle vittime. Le misure da adottare dovranno colpire tutti coloro che intervengono nell'intera catena della tratta, da coloro che si occupano del reclutamento, del trasporto, dello sfruttamento, fino ai clienti. Per instaurare e mantenere un'impostazione globale è necessario affrontare le cause che sono alla radice e restano sottese al fenomeno della tratta degli esseri umani, quali povertà - e femminilizzazione della povertà, discriminazione contro le donne, disoccupazione e mancanza di istruzione e di accesso alle risorse. In particolare, donne e bambini sono specialmente suscettibili di essere vittima del traffico a causa, tra l'altro, della mancanza di istruzione e di opportunità professionali. Un'azione globale deve dunque comprendere una chiara prospettiva di genere.

In questo contesto, l'Unione europea si è, fin dal 1996, attivamente impegnata nella messa a punto di un'impostazione globale e multidisciplinare sulla questione della prevenzione e della lotta alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei bambini. È opportuno, ad esempio, ricordare che il Consiglio, con la partecipazione attiva della Commissione e del Parlamento europeo, ha istituito il programma di incentivazioni e di scambi STOP¹, nonché il programma DAFNE² per combattere la violenza su donne e bambini. Il programma STOP ha sviluppato, in particolare, un'impostazione globale che coinvolge tutti i soggetti interessati; oltre all'importanza data alla cooperazione nell'applicazione della legge, conferisce speciale rilevanza alle organizzazioni non governative e al loro ruolo fondamentale per un'azione globale ed efficace contro la tratta e lo sfruttamento sessuale dei bambini. L'importanza delle organizzazioni non governative è anche evidenziata dal programma DAFNE, specialmente concepito per fare leva sull'azione delle organizzazioni non governative che operano per la tutela e l'assistenza alle donne e ai bambini vittime di violenza.

¹ GUL 322 del 12.12.1996.

² Decisione 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 gennaio 2000; GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

Il Consiglio ha inoltre adottato, nel febbraio 1997, un'azione comune³ per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini attraverso la quale gli Stati membri hanno convenuto di rivedere la propria normativa penale nazionale in materia, in modo da garantire la criminalizzazione di certi comportamenti nonché incoraggiare la cooperazione giudiziaria. Le iniziative dell'Unione europea hanno anche contribuito in maniera sostanziale ad accrescere la presa di coscienza su questi fenomeni oltreché a stimolare azioni a livello mondiale, come è dimostrato dalla recente, positiva conclusione del Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani, destinato ad integrare la Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale.

Ulteriore impulso, a livello europeo, è venuto dall'articolo 29 del trattato di Amsterdam, che contiene un esplicito riferimento alla tratta degli esseri umani ed ai reati contro i minori. Di conseguenza, anche il "Piano d'azione di Vienna"⁴ sull'attuazione delle disposizioni del trattato concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, affronta la questione. Inoltre, anche nelle conclusioni del Consiglio europeo riunito a Tampere nei giorni 15-16 ottobre 1999 (punti 23 e 48) si richiedevano iniziative concrete in questi settori. Il Consiglio europeo ha manifestato la sua intenzione di agire specificamente in due direzioni. Innanzitutto, nella lotta contro coloro che si rendono responsabili della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento economico dei migranti. Il Consiglio è stato invitato ad adottare misure legislative che prevedano sanzioni severe contro questi gravi reati entro la fine del 2000. In secondo luogo, il Consiglio europeo ha indicato che gli sforzi per concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni devono in primo luogo concentrarsi, tra le altre cose, sulla tratta degli esseri umani, sullo sfruttamento sessuale dei minori e sui reati nel settore dell'alta tecnologia. In seguito, il Consiglio europeo riunito a Santa Maria da Feira nei giorni 19-20 giugno 2000 ha sollecitato la presidenza francese entrante e la Commissione a dare urgentemente seguito alle conclusioni di Tampere in questa materia.

Da parte sua, la Commissione ha manifestato, nel quadro di controllo⁵ per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, la sua intenzione di presentare entro la fine del 2000 proposte volte all'adozione di misure che stabiliscano, in particolare, regole comuni riguardanti gli elementi costitutivi della legislazione penale relativa alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei bambini, con particolare riferimento alla pornografia infantile su Internet. Queste iniziative erano state sollecitate anche dal Parlamento in varie risoluzioni⁶.

Oltre alle iniziative legislative, la Commissione intende portare avanti una serie di iniziative per contrastare la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. I programmi STOP e DAFNE sono essenziali per questa politica, e la Commissione ha presentato recentemente una proposta di decisione del Consiglio per l'estensione per un periodo di due anni del programma STOP. Questo darà modo di operare uno sforzo mirato, che coinvolga i paesi candidati all'adesione e si svolga in collaborazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, per prevenire e contrastare la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. In linea con i documenti programmatici precedenti⁷, le

³ GUL 63 del 4.3.1997.

⁴ GU C 19 del 23.1.1999.

⁵ COM (2000) 167 definitivo del 24.3.2000.

⁶ Ad esempio la risoluzione del 19 maggio 2000 sulla comunicazione « Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne » (A5-0127/2000) e la risoluzione legislativa dell'11 aprile 2000 sull'iniziativa della Repubblica d'Austria in vista dell'adozione di una decisione del Consiglio relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet (A5-0090/2000).

⁷ COM(96) 567 definitivo del 20.11.1996 e COM(98) 726 definitivo del 9.12.1998.

linee di bilancio destinate ai paesi candidati e ai paesi terzi saranno usate anche per sostenere iniziative quali le campagne d'informazione per la prevenzione della tratta degli esseri umani e per affrontare le cause che sono all'origine della tratta. Un esempio concreto è costituito dall'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo, che fornisce un sostegno alle organizzazioni non governative ed internazionali che si occupano della promozione dei diritti delle donne, dei bambini e di altri gruppi vulnerabili nei paesi terzi. Al settore della pornografia infantile, si applicherà il Piano d'azione contro i contenuti illegali e nocivi di Internet⁸. In conformità con la raccomandazione del Consiglio 98/560/CE del 24 settembre 1998⁹ concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana, la Commissione esamina anche le misure adottate dagli Stati membri, in particolare nel settore dell'autoregolamentazione volta a promuovere l'instaurazione di un clima di fiducia nella lotta contro la distribuzione, attraverso servizi audiovisivi e on-line, di contenuti illegali e lesivi della dignità umana.

2. LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Da quando le questioni relative alla tratta degli esseri umani ed allo sfruttamento sessuale dei bambini hanno assunto un rilievo politico prioritario nell'Unione europea, si è potuto notare un certo progresso nelle prassi e nelle disposizioni legislative degli Stati membri. Tuttavia, nonostante questi sviluppi positivi, il potenziamento di una cooperazione efficiente in materia giudiziaria e delle garanzie di applicazione della legge in questi settori è reso difficile, nella pratica, dall'esistenza di discrepanze e divergenze. Nella preparazione delle presenti proposte la Commissione ha preso atto del fatto che il mancato raggiungimento degli obiettivi dell'azione comune del febbraio 1997 è stato determinato principalmente dalla mancata adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni concordate nella normativa penale degli Stati membri. Lo scopo delle presenti proposte della Commissione in materia di lotta alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei bambini è quello di porre rimedio alle carenze della situazione attuale.

Per quanto concerne la proposta di decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani, la Commissione intende evidenziare che essa comprenderà, nel suo ambito di applicazione, non solo i reati relativi alla tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, ma anche quelli relativi alla tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento di manodopera. Poiché è essenziale affrontare le diverse forme di traffico illegale di persone posto in atto da organizzazioni criminali internazionali, si deve sottolineare che le proposte della Commissione sulla tratta degli esseri umani con finalità di sfruttamento vanno considerate come complementari rispetto alle importanti iniziative presentate dalla presidenza francese¹⁰ sul favoreggiamento dell'accesso, del soggiorno e della residenza illegali.

Per quanto riguarda la presente proposta della Commissione in materia di lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pornografia infantile, l'obiettivo è, in particolare, quello di perfezionare le disposizioni dell'azione comune del febbraio 1997 in modo tale da garantire che non esistano "approdi sicuri" per gli autori di abusi sessuali contro i bambini sospettati di aver commesso tali reati in Paese diverso dal proprio.

⁸ GUL 33 del 6.2.1999.

⁹ GUL 270 del 7.10.1998.

¹⁰ GUC 253 del 4.9.2000, proposte non ancora adottate.

Inoltre, la proposta è volta ad affrontare con urgenza la preoccupante questione della pornografia infantile su Internet, in modo da manifestare la ferma intenzione dell'Unione europea a dare applicazione a disposizioni penali comuni in questo campo, nonché a contribuire alla creazione di un ambiente sicuro ed esente da infiltrazioni criminali per gli utenti di Internet.

Infine, la Commissione desidera mettere in evidenza il fatto che le sue proposte hanno incorporato, ove opportuno, il lavoro tradottosi, a livello internazionale, nel Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani e nella futura Convenzione sulla cibercriminalità elaborata in seno al Consiglio d'Europa. La Commissione ritiene importante che l'Unione europea dimostri chiaramente, con la rapida adozione delle presenti proposte da parte del Consiglio, la sua volontà di impegnarsi nella lotta contro queste inaccettabili violazioni dei diritti e della dignità dell'uomo, intraprendendo una linea d'azione comune in materia penale e una cooperazione rafforzata nel settore giudiziario e nella garanzia di applicazione della legge.

Sono allegati alla presente comunicazione:

- una proposta di decisione quadro relativa alla lotta alla tratta degli esseri umani,
- una proposta di decisione quadro relativa alla lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pornografia infantile.

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

sulla lotta alla tratta degli esseri umani

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

Il 24 febbraio 1997 il Consiglio ha adottato un'azione comune recante iniziative per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini¹. L'azione comune affronta una vasta gamma di argomenti, come definizioni (fatta salva la possibilità di avere definizioni più specifiche nella normativa nazionale), giurisdizione, regole di procedura penale, assistenza alle vittime, cooperazione giudiziaria e a livello delle forze dell'ordine. Attraverso l'azione comune, gli Stati membri si sono impegnati a riesaminare le normative nazionali esistenti per fare sì che la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini fossero considerati reati.

Dopo l'adozione dell'azione comune nel 1997, le azioni ed iniziative contro la tratta degli esseri umani si sono notevolmente sviluppate in numero e contenuti, sia a livello di Unione europea, sia a livello locale, regionale ed in un contesto internazionale più ampio. Ciò detto, però, le divergenze d'impostazione giuridica che continuano a sussistere tra gli Stati membri dimostrano chiaramente la necessità di ulteriori azioni volte a contrastare la minaccia costituita dalla tratta degli esseri umani.

Inoltre, l'articolo 29 del trattato di Amsterdam contiene un esplicito riferimento alla tratta degli esseri umani. Il piano d'azione di Vienna² e il Consiglio europeo di Tampere hanno chiaramente invocato ulteriori iniziative legislative contro la tratta degli esseri umani. Azioni sul piano legislativo sono state anche annunciate dalla Commissione nel suo quadro di controllo³. Uno degli sviluppi più significativi, in un contesto internazionale più ampio, è costituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, i cui due protocolli aggiuntivi affrontano, rispettivamente, il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani. La Commissione ha partecipato attivamente all'elaborazione di tali strumenti ed alcuni importanti elementi del protocollo sulla tratta degli esseri umani sono ripresi, in una forma più avanzata, nella presente proposta.

Le caratteristiche specifiche di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come quello che verrà a crearsi all'interno dell'Unione europea, dovrebbero permettere agli Stati membri di elaborare una decisione quadro in cui alcuni aspetti della normativa penale e della cooperazione giudiziaria vengano approfonditi più di quanto non fosse possibile mediante gli strumenti disponibili prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e gli strumenti messi a punto in un contesto internazionale più ampio. Ad esempio, una decisione quadro dovrebbe affrontare in modo più puntuale questioni quali incriminazione, pene e altre sanzioni, circostanze aggravanti, giurisdizione ed estradizione.

Per concludere, la Commissione ritiene che un intervento più incisivo da parte dell'Unione europea sulla questione della tratta degli esseri umani sia doveroso. L'uso di una decisione quadro, strumento introdotto dal trattato di Amsterdam, sarà in grado di rafforzare l'impostazione comune dell'Unione europea in questo campo e di porre rimedio alle lacune della normativa esistente. La necessità di un'impostazione comune chiara sulla tratta degli esseri umani deve anche essere considerata nella prospettiva del futuro allargamento

¹ GUL 063 del 4.3.1997.

² GU C 19 del 23.1.1999.

³ COM (2000) 167 definitivo del 24.3.2000.

dell'Unione europea. La Commissione ha quindi deciso, così come aveva annunciato nel suo quadro di controllo, di presentare una proposta di decisione quadro sul ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale, comprese le pene, degli Stati membri in materia di tratta degli esseri umani.

La proposta contiene altresì disposizioni relative a questioni giudiziarie orizzontali, quali quelle relative alla giurisdizione e alla cooperazione tra Stati membri. Rientrano nell'ambito della proposta la tratta degli esseri umani per fini di sfruttamento sessuale e quella per fini di sfruttamento di manodopera, ma non lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, che saranno affrontati in una proposta distinta. La divisione della materia in due decisioni quadro permetterà al Consiglio di concentrarsi sulla tratta degli esseri umani sia per fini di sfruttamento di manodopera sia per fini di sfruttamento sessuale.

2. TRATTA E TRAFFICO ILLEGALE

La Commissione è dell'opinione che la scelta di adottare due distinti protocolli delle Nazioni Unite, uno sulla tratta degli esseri umani e un altro sul traffico di migranti, mette in evidenza la complessità delle diverse forme di traffico illegale di persone poste in atto da organizzazioni criminali internazionali. Mentre infatti il traffico di migranti si può configurare come un reato contro lo Stato e spesso implica un interesse reciproco del trafficante e della persona oggetto del traffico, la tratta degli esseri umani configura un reato contro la persona e presuppone il fine di sfruttamento.

La Commissione ritiene quindi che le iniziative francesi⁴ sul favoreggiamento dell'ingresso non autorizzato, della circolazione e del soggiorno attengono al traffico di migranti. La presente proposta concerne invece la tratta delle persone con i suoi elementi caratteristici. La Commissione ne conclude che l'iniziativa francese sul favoreggiamento e la presente proposta sono tra loro complementari e contribuiscono entrambe alla lotta a livello europeo contro gravi fattispecie di attività criminose perpetrate da organizzazioni criminali internazionali.

3. BASE GIURIDICA

La presente proposta di decisione quadro riguarda il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Essa concerne inoltre, per una parte sostanziale, "la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni per quanto riguarda la criminalità organizzata". Pertanto, la base giuridica indicata nel preambolo è costituita dall'articolo 29, con un esplicito riferimento alla tratta degli esseri umani, dall'articolo 31, lettera e) e dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea. La proposta non ha alcuna conseguenza finanziaria sul bilancio delle Comunità europee.

4. LA DECISIONE QUADRO: ARTICOLI

Articolo 1 (Tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera)

L'articolo 1 impone agli Stati membri l'obbligo di fare sì che la tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera sia punita come reato.

⁴ GU C 253 del 4.9.2000, proposte non ancora adottate.

L'articolo definisce la tratta degli esseri umani come comprendente il reclutamento, il trasporto o il trasferimento di una persona, ivi compreso il darle ricovero, e la successiva accoglienza e il passaggio del potere di disporre di questa persona al fine di sfruttarla per la produzione di beni o la prestazione di servizi. Questa definizione recepisce gli elementi fondamentali di una delle parti della definizione di tratta contenuta nel protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani

Lo sfruttamento di manodopera è definito da questo articolo come una violazione dei requisiti minimi in materia di condizioni di lavoro, di retribuzione, di salute e di sicurezza dei lavoratori. Il riferimento alle disposizioni che regolano il mercato del lavoro non è in alcun modo inteso ad incidere sulle disposizioni che regolano il mercato del lavoro nei vari Stati membri. Esso mira a stabilire, sulla base della normativa esistente, un parametro di riferimento per la valutazione di ciò che può essere considerato accettabile sul mercato del lavoro. Si deve sottolineare che questa definizione deve essere interpretata congiuntamente alla definizione di tratta degli esseri umani e ad elementi costitutivi quali la coercizione. Inoltre, il reato richiede che i diritti fondamentali della persona, quali, ad esempio, quelli contenuti nella Carta dei diritti proclamata dal Consiglio europeo di Nizza, siano stati e continuino ad essere conculcati. Questo requisito tiene conto anche dei diritti fondamentali della vittima e non solo della condotta dell'autore del reato, come invece accade per gli altri elementi costitutivi del reato menzionati sotto, e richiede inoltre che l'esercizio dei diritti fondamentali della persona continui ad essere impedito.

Per quanto riguarda gli elementi costitutivi del reato di tratta di persone a fini di sfruttamento di manodopera, le lettere a) e b) corrispondono alle disposizioni del protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani. Le lettere c) e d), che riprendono solo in parte il protocollo suddetto, riguardano le forme di abuso o di pressione sulla persona oggetto della tratta. Il fine è quello di assicurare che la condotta criminosa sia considerata nella sua globalità. Rientrano in tale elencazione pratiche quali la riduzione in soggezione tramite debiti della vittima, la quale non può far altro che sottostare alla pressione. Vi rientra poi l'abuso della condizione di vulnerabilità delle persone, come ad esempio di persone affette da handicap mentali o fisici o di persone che soggiornano illegalmente nel territorio di uno Stato membro e si trovano spesso in una situazione in cui non possono fare altro, o così credono, che sottomettersi allo sfruttamento. Questi ultimi elementi sono diretti a fare sì che la caratterizzazione del reato tenga conto della specifica situazione della vittima, e non soltanto della condotta dell'autore della tratta.

Il reato descritto non richiede specificamente che la vittima varchi una frontiera. Questa impostazione è in linea con quella della Convenzione Europea e del Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani, ossia considera che la tratta degli esseri umani, pur essendo di solito ricollegabile alla criminalità organizzata internazionale, non richiede necessariamente che la vittima stessa varchi un confine. Inoltre, gli elementi cardine del reato di tratta degli esseri umani si devono incentrare sulla finalità di sfruttamento, piuttosto che sul semplice "movimento" da un paese all'altro. Se il requisito del carattere transfrontaliero della tratta fosse mantenuto, si giungerebbe al paradosso che un cittadino europeo costretto alla prostituzione e vittima di tratta nel suo Paese sarebbe meno protetto di quanto non lo sarebbe un cittadino di un paese terzo. L'impostazione che non richiede la presenza di un elemento transfrontaliero significa altresì che la proposta comprende anche la "ri-immissione nel traffico" all'interno del paese di destinazione, che in molti casi fa parte di una stessa catena o operazione.

Articolo 2 (Tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento sessuale)

L'articolo 2 impone agli Stati membri di fare sì che la tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento sessuale sia punita come reato. L'articolo riprende la struttura ed il contenuto dell'articolo 1.

Per sfruttamento sessuale si intende anche lo sfruttamento di una persona nell'ambito della prostituzione e della produzione di spettacoli o di materiale pornografico.

Articolo 3 (Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo)

L'articolo 3 impone agli Stati membri di fare sì che l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo nei reati di tratta degli esseri umani con finalità di sfruttamento di manodopera e di tratta degli esseri umani con finalità di sfruttamento sessuale siano puniti come reato.

Articolo 4 (Pene e circostanze aggravanti)

L'articolo 4 riguarda pene e circostanze aggravanti. Il paragrafo 1 stabilisce che i reati di cui agli articoli 1, 2, e 3 devono essere puniti con pene efficaci, proporzionate e dissuasive, tra cui la reclusione in carcere per una durata massima non inferiore ai sei anni. Tali pene sono sufficienti a far rientrare la tratta degli esseri umani nell'ambito di applicazione di altri strumenti già adottati al fine di rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione europea contro la criminalità organizzata, quali l'azione comune 98/699/GAI⁵ sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato e l'azione comune 98/733/GAI⁶ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.

Essendo la tratta degli esseri umani caratterizzata da una condotta criminosa molto grave, il paragrafo 2 stabilisce che gli Stati membri devono fare sì che, laddove ricorrano circostanze aggravanti, il reato sia punito con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore ai dieci anni. La proposta della Commissione di fissare a non meno di dieci anni la pena massima in caso di circostanze aggravanti poggia sulla considerazione che le pene possibili per il reato di tratta degli esseri umani debbano riflettere la gravità del reato stesso ed avere un forte effetto deterrente.

La proposta enumera tre circostanze aggravanti tipiche del reato di tratta degli esseri umani. Tale lista di circostanze non deve considerarsi esaustiva, e non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di adottare eventuali definizioni aggiuntive a livello di legislazione nazionale. Un'illustrazione più dettagliata del significato, ai fini della presente decisione quadro, delle circostanze aggravanti enumerate è fornita di seguito:

- quando il reato “genera proventi consistenti”. Questa circostanza potrebbe, ove opportuno, essere interpretata in analogia con i reati di sfruttamento della prostituzione aggravati e dovrebbe comportare almeno un arricchimento significativo dell'autore;
- quando il reato “è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale”. Questa circostanza deve essere interpretata conformemente all'articolo 1 dell'azione comune

⁵ GUL 333 del 9.12.1998, pag. 1.

⁶ GUL 351 del 29.12.1998, pag. 1.

98/733/GAI⁷ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;

- quando il reato “è commesso con particolare crudeltà”. Questa circostanza mira a penalizzare il maggiore grado di forza o di pressione esercitata dall'autore del reato e il grado di disprezzo per la salute e l'integrità fisica e mentale della vittima; maggiore il grado di forza, pressione o disprezzo, più grave il reato.

Articolo 5 (Responsabilità delle persone giuridiche)

È anche necessario prevedere le situazioni in cui delle persone giuridiche siano implicate nella tratta. L'articolo 5 contiene quindi disposizioni che permettono di ritenere responsabile una persona giuridica per i reati previsti agli articoli 1, 2, e 3, commessi a vantaggio della stessa da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica. Il termine responsabilità deve essere interpretato come responsabilità che può essere di natura penale o civile (vedasi anche l'articolo 6 sulle sanzioni).

Inoltre, il paragrafo 2 prevede che una persona giuridica può essere ritenuta responsabile anche qualora la commissione del reato a suo vantaggio sia stata resa possibile dalla mancata sorveglianza o dal mancato controllo da parte della persona in grado di esercitarlo. Il paragrafo 3 indica che la pendenza di un procedimento contro una persona giuridica non preclude la possibilità di procedere parallelamente contro una persona fisica, e il paragrafo 4 contiene la definizione di persona giuridica ai sensi della presente decisione quadro.

Articolo 6 (Sanzioni applicabili alle persone giuridiche)

L'articolo 6 stabilisce un requisito per le sanzioni applicabili alle persone giuridiche. Esso prescrive che siano irrogate sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; l'obbligo minimo è quello d'imporre ammende di carattere penale o non penale. Esso indica inoltre altre sanzioni tipiche applicabili alle persone giuridiche.

Articolo 7 (Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale)

La natura internazionale del reato di tratta degli esseri umani richiede, perché la risposta a livello penale sia efficace, che le disposizioni in materia di giurisdizione ed estradizione siano, nel limite di quanto è permesso dagli ordinamenti nazionali, il più chiare ed avanzate possibile in modo da evitare il rischio di elusione dell'azione penale da parte degli autori del reato.

Il paragrafo 1 stabilisce una serie di criteri che conferiscono alle autorità giudiziarie e di polizia nazionali la giurisdizione per perseguire ed esaminare i casi relativi ai reati di cui alla presente decisione quadro. Lo Stato membro stabilisce la propria giurisdizione in tre casi:

- a) qualora il reato sia commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, a prescindere dallo status o dalla nazionalità dell'autore (principio di territorialità), oppure
- b) qualora l'autore del reato sia un cittadino di quello Stato (principio della personalità attiva). Il criterio basato sullo status di cittadino comporta l'acquisizione della giurisdizione a prescindere dalla *lex locus delicti*. Spetta agli Stati membri perseguire reati

⁷ GUL 351 del 29.12.1998, pag. 1.

commessi all'estero; ciò risulta di particolare importanza per Stati membri che non estradano i loro cittadini, oppure

- c) qualora il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di quello Stato membro.

Tuttavia, poiché non tutte le tradizioni giuridiche degli Stati membri riconoscono la possibilità di giurisdizione extraterritoriale per tutti i tipi di reato, gli Stati membri hanno la facoltà, fatti salvi gli obblighi di cui al paragrafo 1, di limitare la propria giurisdizione alla prima di queste tre situazioni. Inoltre, se non si avvalgono di tale facoltà, possono sempre limitare l'applicazione del paragrafo 1, lettere b) e c), ai casi in cui il reato sia stato commesso fuori dal proprio territorio.

Il paragrafo 3 tiene conto del fatto che alcuni Stati membri non autorizzano l'estradizione dei loro cittadini e cerca di garantire che le persone sospettate di tratta degli esseri umani non riescano ad eludere l'azione penale grazie al rifiuto di principio da parte di uno Stato di estradarle in quanto propri cittadini. Lo Stato membro che non autorizza l'estradizione dei propri cittadini deve adottare, ai sensi del paragrafo 3, le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati in argomento ed, eventualmente, a perseguirli, qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio. Il paragrafo 4 stabilisce che gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione.

Articolo 8 (Vittime)

Nell'approccio dell'Unione europea nei riguardi della tratta degli esseri umani, l'assistenza alle vittime gioca un ruolo di primaria importanza. In molti casi, le vittime della tratta subiscono gravi violenze da parte dei trafficanti. La Commissione ritiene pertanto che si debba inserire in questa decisione quadro un articolo sulle vittime. Questo approccio generale comprende anche l'assistenza sociale alle vittime volta ad aiutarle a superare le conseguenze di tali eventi ed a reintegrarsi, tra l'altro, nel mercato del lavoro.

Articolo 9 (Cooperazione tra Stati membri)

La finalità dell'articolo 9 è quella di avvalersi degli strumenti sulla cooperazione giudiziaria internazionale a cui gli Stati membri hanno aderito e di applicarli alla materia trattata dalla presente decisione quadro. Ad esempio, molti accordi bilaterali e multilaterali, nonché convenzioni dell'Unione europea, contengono disposizioni pattizie relative all'assistenza legale reciproca e all'estradizione. Un'altra finalità di quest'articolo è quella di favorire lo scambio d'informazioni.

Il paragrafo 1 prescrive che gli Stati membri si prestino la più ampia assistenza reciproca in caso di procedimenti penali per tratta degli esseri umani. In caso di conflitto positivo di giurisdizioni, il paragrafo 2 stabilisce che gli Stati membri si consultino a vicenda nell'intento di coordinare le loro iniziative per pervenire ad un'azione penale efficace. Lo stesso paragrafo prevede un uso adeguato dei meccanismi di cooperazione esistenti, come lo scambio di magistrati di collegamento⁸ e la rete giudiziaria europea⁹. Il paragrafo 3 pone l'accento sull'importanza di designare dei punti di contatto preposti allo scambio di informazioni. Esso indica espressamente che Europol deve essere opportunamente coinvolta. Nel paragrafo 4 è

⁸ GUL 105 del 27.4.1996.

⁹ GUL 191 del 7.7.1998, pag. 4.

prevista la diffusione dell'informazione relativa ai punti di contatto designati per lo scambio d'informazioni relative alla tratta degli esseri umani.

Articolo 10 (Attuazione)

L'articolo 10 riguarda l'attuazione e il seguito da dare alla decisione quadro. Esso dispone che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per l'attuazione della decisione quadro entro il 31 dicembre 2002. È anche previsto che, entro la stessa data, gli Stati membri trasmettano al Segretariato generale del Consiglio ed alla Commissione le disposizioni legislative che operano il recepimento degli obblighi discendenti dalla presente decisione quadro nell'ordinamento giuridico nazionale. Il Consiglio, sulla base di un rapporto redatto a partire da tali informazioni e di una relazione scritta prodotta dalla Commissione, valuterà, entro il 30 giugno 2004, in che misura gli Stati membri abbiano adottato tutte le misure necessarie per dare attuazione alla decisione quadro.

Articolo 11 (Abrogazione dell'azione comune del febbraio 1997)

L'articolo 11 abroga l'azione comune del febbraio 1997. Tale azione comune avrebbe dovuto essere attuata entro il 31 dicembre 1999 ed in tale data gli Stati membri avrebbero dovuto presentare al Segretariato generale del Consiglio le misure di cui essi proponevano l'adozione ai fini dell'adempimento degli obblighi imposti dall'azione comune. La presente decisione quadro e la decisione quadro sullo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile trattano in gran parte delle stesse questioni. Nonostante il fatto che, facendo applicazione dei principi generali del diritto, potrebbe già discendere che l'azione comune è ormai obsoleta e priva di qualsiasi effetto giuridico, la Commissione ritiene importante chiarire che la presente decisione quadro abroga l'azione comune.

Articolo 12 (Entrata in vigore)

L'articolo 12 dispone che la decisione quadro entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

sulla lotta alla tratta degli esseri umani

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) Il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹, il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19-20 giugno 2000, la Commissione nel suo quadro di controllo² ed il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 19 maggio 2000³ annunciano o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare la tratta degli esseri umani, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.
- (2) L'azione comune del 24 febbraio 1997 per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini⁴ deve essere seguita da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri ed a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro la tratta degli esseri umani.
- (3) La tratta degli esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e comporta pratiche crudeli quali l'abuso e l'inganno di persone vulnerabili, oltre che l'uso di violenza, minacce, sottomissione tramite debiti e coercizione.
- (4) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali, segnatamente le Nazioni Unite, deve essere integrata da quella dell'Unione europea.
- (5) È necessario che il grave reato di tratta degli esseri umani sia affrontato tramite un approccio globale che comprenda quali parti integranti al tempo stesso elementi costitutivi della legislazione penale, tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e

¹ GU C 19 del 23.1.1999.

² COM (2000) 167 definitivo, paragrafo 2.4 Gestione dei flussi migratori e paragrafo 4.3 Lotta contro determinate forme di criminalità.

³ A5-0127/2000.

⁴ GU L 63 del 4.3.1997.

dissuasive, comuni a tutti gli Stati membri e la cooperazione giudiziaria più ampia possibile; la presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

- (6) È necessario introdurre, contro gli autori dei reato di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare la tratta degli esseri umani nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI⁵ sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato e l'azione comune 98/733/GAI⁶ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.
- (7) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro, e alla prevenzione della, tratta degli esseri umani, integrando gli strumenti adottati dal Consiglio quali l'azione comune 96/700/GAI⁷, che crea un programma di incentivazione e di scambi per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (STOP), l'azione comune 96/748/GAI⁸, che estende il mandato conferito all'Unità Droghe di Europol, la decisione del Consiglio e del Parlamento europeo 293/2000/CE⁹ sul programma DAPHNE relativo a misure preventive dirette a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne, l'azione comune 98/428/GAI¹⁰ sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, l'azione comune 96/277/GAI¹¹, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di contatto diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'azione comune 98/427/GAI¹² sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Reati relativi alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reclutamento, il trasporto o il trasferimento di una persona, ivi compreso il darle ricovero, e la successiva accoglienza e il passaggio del potere di disporre di questa persona siano puniti come reato, qualora i diritti fondamentali di tale persona siano stati e continuino ad essere conculcati al fine di sfruttare la vittima per la produzione di beni o la prestazione di servizi in violazione dei requisiti minimi in materia di condizioni di lavoro, di retribuzione, di salute e di sicurezza dei lavoratori, e qualora:

- a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento, oppure
- b) sia fatto uso di inganno o frode, oppure

⁵ GUL 333 del 9.12.1998, pag. 1.
⁶ GUL 351 del 29.12.1998, pag.1.
⁷ GUL 322 del 12.12.1996.
⁸ GUL 342 del 31.12.1996.
⁹ GUL 34 del 9.2. 2000.
¹⁰ GUL 191 del 7.7.1998, pag. 4.
¹¹ GUL 105 del 27.4.1996
¹² GUL 191 del 7.7.1998.

- c) vi sia abuso di autorità, influenza o pressione, oppure
- d) si sia in presenza di altre forme di abuso.

Articolo 2

Reati relativi alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento sessuale

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reclutamento, il trasporto o il trasferimento di una persona, ivi compreso il darle ricovero, e la successiva accoglienza e il passaggio del potere di disporre di questa persona siano puniti come reato, qualora sia perpetrato al fine di sfruttare la vittima nella prostituzione o nella produzione di spettacoli o materiale pornografico, e qualora:

- a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento, oppure
- b) sia fatto uso di inganno o frode, oppure
- c) vi sia abuso di autorità, influenza o pressione, oppure
- d) si sia in presenza di altre forme di abuso.

Articolo 3

Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo nella commissione dei reati di cui agli articoli 1 e 2 siano puniti come reato.

Articolo 4

Pene e circostanze aggravanti

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1, 2 e 3 siano punibili con pene efficaci, proporzionate e dissuasive, tra cui la reclusione in carcere per una durata massima non inferiore ai sei anni.
2. Fatta salva la possibilità di adottare eventuali definizioni aggiuntive a livello di legislazione nazionale, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1, 2, e 3 siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore ai dieci anni quando:
 - il reato è commesso con particolare crudeltà, oppure
 - il reato genera proventi consistenti, oppure
 - il reato è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale.

Articolo 5

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 1, 2 e 3 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo

della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o
 - b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o
 - c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 1, 2, e 3 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.
 3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 1, 2, e 3, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.
 4. Ai sensi della presente decisione quadro, per persona giuridica s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 6

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico, oppure
- b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale, oppure
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, oppure
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento, oppure
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 7

Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1, 2 e 3 quando:
 - a) il reato sia commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, oppure
 - b) l'autore del reato sia un suo cittadino, oppure

- c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.
2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.
3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non autorizza l'estradizione dei propri cittadini, deve adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1, 2 e 3 ed, eventualmente, a perseguirli qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.
4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.

Articolo 8 Vittime

Ciascuno Stato membro deve garantire che alle vittime dei reati previsti nella presente decisione quadro sia riconosciuta una tutela legale adeguata nonché la legittimazione a stare in giudizio. Gli Stati membri dovranno, in particolar modo, garantire che attività investigative e procedimenti giudiziari non cagionino ulteriori danni alle vittime.

Articolo 9 Cooperazione tra Stati membri

1. Gli Stati membri, conformemente alle convenzioni e agli accordi di vario tipo bilaterali o multilaterali applicabili, si prestano la più ampia assistenza reciproca nei procedimenti penali relativi ai reati previsti alla presente decisione quadro.
2. Nei casi in cui più Stati membri abbiano giurisdizione sui reati previsti dalla presente decisione quadro, tali Stati si consultano a vicenda nell'intento di coordinare le loro iniziative per pervenire ad un'azione penale efficace. Si dovrà fare un uso adeguato dei meccanismi di cooperazione esistenti, quali lo scambio di magistrati di collegamento e la rete giudiziaria europea.
3. Gli Stati membri stabiliscono dei punti di contatto operativi o utilizzano i meccanismi di cooperazione esistenti ai fini dello scambio d'informazioni relativo ai reati di cui agli articoli 1, 2 e 3. In particolare, gli Stati membri assicurano il pieno coinvolgimento di Europol, entro i limiti del suo mandato.
4. Ciascuno Stato membro informa il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione del punto di contatto designato per lo scambio d'informazioni relative alla tratta degli esseri umani. Il Segretariato generale del Consiglio informa gli altri Stati membri dei punti di contatto designati.

Articolo 10 Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 31 dicembre 2002.

2. Gli Stati membri trasmettono al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione, entro la stessa data, il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 30 giugno 2004, valuterà, sulla base di un rapporto redatto a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 11

Abrogazione dell'azione comune 97/154/GAI

L'azione comune del 24 febbraio 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini è abrogata dalla presente decisione quadro.

Articolo 12

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Bruxelles, addì

*Per il Consiglio
Il Presidente*

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

Il 24 febbraio 1997 il Consiglio ha adottato un'azione comune recante iniziative per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini¹. L'azione comune affronta una vasta gamma di argomenti, come definizioni (fatta salva la possibilità di avere definizioni più specifiche nella normativa nazionale), giurisdizione, regole di procedura penale, assistenza alle vittime, cooperazione giudiziaria e a livello delle forze dell'ordine. Attraverso l'azione comune, gli Stati membri si sono impegnati a riesaminare le normative nazionali esistenti al fine di fare sì che la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini fossero considerati reati.

Dopo l'adozione dell'azione comune nel 1997, le azioni ed iniziative contro lo sfruttamento sessuale dei bambini si sono notevolmente sviluppate in numero e contenuti, sia a livello di Unione europea, sia a livello locale, regionale ed in un contesto internazionale più ampio. Sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile suscitano sempre maggiori preoccupazioni e la necessità di porre rimedio con ulteriori iniziative alle divergenze nelle impostazioni giuridiche dei vari Stati membri è ampiamente dimostrata.

Inoltre, l'articolo 29 del trattato di Amsterdam contiene un esplicito riferimento ai reati contro i bambini. Il "piano d'azione di Vienna"² e il Consiglio europeo di Tampere hanno chiaramente invocato ulteriori iniziative legislative contro lo sfruttamento sessuale dei bambini. Iniziative sul piano legislativo sono state anche annunciate dalla Commissione nel suo quadro di controllo³. Il 29 maggio 2000, il Consiglio ha adottato una decisione⁴ relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet.

Due esempi di simili iniziative in un contesto internazionale più ampio sono costituiti dal Protocollo facoltativo delle Nazioni Unite alla Convenzione sui diritti dell'infanzia riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile e la futura Convenzione sulla cybercriminalità elaborata in seno al Consiglio d'Europa, la quale affronta, tra le altre cose, la pornografia infantile nel settore informatico. La Commissione ha partecipato attivamente all'elaborazione di quest'ultimo strumento ed alcuni importanti elementi della futura convenzione sulla pornografia infantile nel settore informatico sono ripresi dalla presente proposta, anche se questa riguarda anche forme di pornografia infantile diverse da quelle collegate al contesto informatico.

Inoltre, le caratteristiche specifiche di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come quello che verrà a crearsi all'interno dell'Unione europea, dovrebbero permettere agli Stati membri di elaborare una decisione quadro in cui alcuni aspetti della normativa penale e della cooperazione giudiziaria vengano approfonditi più di quanto non fosse possibile mediante gli strumenti disponibili prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e gli strumenti messi a punto in un contesto internazionale più ampio. Ad esempio, una decisione quadro dovrebbe affrontare in modo più puntuale questioni quali incriminazione, pene e altre

¹ GUL 63 del 4.3.1997

² GUC 19 del 23.1.1999

³ COM (2000) 167 definitivo del 24.3.2000

⁴ GUL 138 del 9.6.2000, pag. 1.

sanzioni, circostanze aggravanti, giurisdizione, comprese le disposizioni sulla giurisdizione extraterritoriale, ed estradizione.

Per concludere, la Commissione ritiene che un intervento più incisivo da parte dell'Unione europea sulla questione dello sfruttamento sessuale dei bambini e della pornografia infantile sia doveroso. L'uso di una decisione quadro, strumento introdotto dal trattato di Amsterdam, sarà in grado di rafforzare l'impostazione comune dell'Unione europea in questo campo e porre rimedio alle lacune della normativa esistente. La necessità di un'impostazione comune sullo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile deve anche essere considerata nella prospettiva del futuro allargamento dell'Unione europea.

La Commissione ha quindi deciso, così come aveva annunciato nel suo quadro di controllo, di presentare una proposta di decisione quadro sul ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale, comprese le pene, dei vari Stati membri in materia di sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile. La proposta contiene altresì disposizioni relative a questioni giudiziarie orizzontali, quali giurisdizione e cooperazione tra gli Stati membri. La presente proposta riguarda lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Essa non comprende nel suo ambito di applicazione la tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento, che sarà affrontata da una proposta distinta. La divisione della materia in due decisioni quadro permetterà al Consiglio di concentrarsi sullo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

2. BASE GIURIDICA

La presente proposta di decisione quadro riguarda il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Essa concerne inoltre, per una parte sostanziale, "la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni per quanto riguarda la criminalità organizzata". Pertanto, la base giuridica indicata nel preambolo è costituita dall'articolo 29, con un esplicito riferimento ai reati contro i minori, dall'articolo 31, lettera e) e dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea. La proposta non ha alcuna conseguenza finanziaria sul bilancio delle Comunità europee.

3. LA DECISIONE QUADRO: ARTICOLI

Articolo 1 (Definizioni)

L'articolo 1 contiene le definizioni dei termini usati nella decisione quadro. Le lettere a), b) e c) contengono definizioni fondamentali ai fini dell'applicazione della decisione quadro. La lettera a) fornisce la definizione di "bambino", la lettera b) fornisce la definizione di "pornografia infantile" e la lettera c) di "sistema informatico".

La definizione di "bambino" considera tale, ai fini della presente decisione quadro, qualsiasi persona d'età inferiore ai diciotto anni. Per quanto riguarda la relazione tra tale età e la definizione di pornografia infantile, la Commissione considera che la rappresentazione di minori di diciotto anni coinvolti in condotte sessualmente esplicite costituisce sfruttamento sessuale di bambini. Pertanto, anche qualora un minore di diciotto anni abbia raggiunto la maturità necessaria per prendere una decisione informata sul proprio coinvolgimento in attività sessuali, ciò non può includere la rappresentazione di tali attività. L'età di diciotto anni è conforme a quanto stabilito nella Convenzione sui diritti dell'infanzia.

La definizione di cui alla lettera b) riguarda il materiale pornografico che rappresenta bambini coinvolti in condotte sessualmente esplicite. Il termine "rappresentazione visiva" deve essere interpretato come comprendente pellicole non sviluppate e videocassette, nonché dati immagazzinati nella memoria di un computer o attraverso mezzi elettronici suscettibili di essere convertiti in immagini. Per quanto riguarda, specificamente, la nozione di condotta sessualmente esplicita che coinvolge un bambino, questa deve essere interpretata come comprendente almeno:

- a) rapporti sessuali, compresi quelli genitali-genitali, orali-genitali, anali-genitali o orali-anali;
- b) zoofilia;
- c) masturbazione;
- d) abuso sadico o masochista; oppure
- e) esibizione lasciva dei genitali o dell'area pubica.

La lettera d) fornisce la definizione di "persona giuridica". La definizione di persona giuridica è tratta dal secondo protocollo alla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁵.

Articolo 2 (Reati relativi allo sfruttamento sessuale dei bambini)

L'articolo 2 impone agli Stati membri l'obbligo di fare sì che lo sfruttamento sessuale dei bambini sia punito come reato. La lettera a) dispone che le varie forme di sfruttamento di bambini nella prostituzione sono punibili come reato. La lettera b) dispone che il coinvolgimento di un bambino in condotte sessuali, in presenza delle circostanze indicate ai punti da i) a iii), è punibile come reato. La nozione di condotta sessuale deve essere interpretata, ai fini della presente decisione quadro, come comprendente le condotte di cui all'articolo 1 sulle condotte sessualmente esplicite in relazione alla pornografia infantile.

Articolo 3 (Reati di pornografia infantile)

L'articolo 3 impone agli Stati membri l'obbligo di fare sì che le varie forme di condotte intenzionali relative alla pornografia infantile siano punite come reato. Il paragrafo 1, lettera a) riguarda la produzione di pornografia infantile, il paragrafo 1, lettera b) la distribuzione, diffusione e la trasmissione di pornografia infantile, il paragrafo 1, lettera c) l'offerta o comunque la messa a disposizione di pornografia infantile, e, infine, il paragrafo 1, lettera d), l'acquisto o il possesso di pornografia infantile.

I "verbi d'azione" nelle lettere da a) a d) corrispondono non solo alla futura convenzione sulla cybercriminalità, ma anche ad elementi presenti nelle legislazioni penali degli Stati membri. L'intenzione della Commissione è stata quella di comprendere, nel modo più completo possibile, nell'ambito della decisione, i comportamenti tipici che costituiscono il reato di pornografia infantile.

Il paragrafo 1 dell'articolo contiene inoltre l'obbligo, per gli Stati membri, di fare sì che i reati descritti siano punibili come tali anche quando la condotta comprenda, in tutto o in parte, l'uso di un sistema informatico.

⁵ GUC 221 del 19.7.1997.

Il paragrafo 2 si applica a due tipi specifici di materiale pornografico infantile che rappresenta visivamente un bambino coinvolto in condotte sessualmente esplicite. Il primo tipo è quello in cui una persona sembra essere un bambino, e il secondo quello in cui le immagini contengono rappresentazioni alterate o anche generate interamente da un computer, per esempio, cioè simulate o fabbricate. Il paragrafo 2 quindi si applica al materiale pornografico che non comporta uno sfruttamento sessuale “effettivo” ai fini della rappresentazione. L'interesse da proteggere è qui diverso da quello relativo alla pornografia infantile cui si riferisce il paragrafo 1; infatti, mentre il paragrafo 1 è diretto a proteggere i bambini da abusi sessuali, il paragrafo 2 mira invece a proteggere i bambini dall'essere usati come oggetti sessuali e ad impedire la diffusione ulteriore di rappresentazioni di pseudo pornografia infantile, in quanto potenziale fattore di istigazione allo sfruttamento sessuale dei bambini.

Il paragrafo 2 richiede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le condotte relative a materiale pornografico che rappresenta visivamente un bambino coinvolto in condotte sessualmente esplicite siano punite come reato. Tali misure non pregiudicano le altre definizioni della presente decisione quadro. Tuttavia, riguardo, in particolare, alla situazione in cui la rappresentazione concerne una persona che appare essere un bambino, ossia non un'immagine artefatta, ma l'immagine di una persona reale, gli Stati membri escludono l'incriminazione nelle situazioni in cui sia dimostrato che l'immagine appartiene in effetti ad una persona al di sopra dei diciotto anni di età. Questa disposizione garantisce che, come regola minima in tutti gli Stati membri, la fattispecie resta qualificabile come reato nei casi in cui un organo giurisdizionale sia convinto che l'immagine rappresentata sembra appartenere ad un bambino, ma l'età effettiva resta sconosciuta.

Articolo 4 (Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo)

L'articolo 4, paragrafo 1, impone agli Stati membri di fare sì che l'istigazione, il favoreggiamento o la complicità nello sfruttamento sessuale dei bambini e nella pornografia infantile siano puniti come reato.

L'articolo 4, paragrafo 2, riguarda specificamente il tentativo. Esso impone agli Stati membri di fare sì che il tentativo di sfruttamento dei bambini, di produzione, distribuzione, diffusione, trasmissione, offerta o comunque messa a disposizione di materiale pornografico infantile sia punito come reato. La disposizione di cui al paragrafo 2 non riguarda il tentativo di acquisto e possesso intenzionale di materiale pornografico infantile.

Articolo 5 (Pene e circostanze aggravanti)

L'articolo 5 riguarda pene e circostanze aggravanti. Il paragrafo 1 stabilisce che i reati di cui agli articoli 2, 3, e 4 devono essere punibili con pene efficaci, proporzionate e dissuasive, tra cui la reclusione in carcere per una durata massima non inferiore ai quattro anni. Per quanto riguarda l'acquisto e il possesso intenzionali è specificato che la pena massima non deve essere inferiore ad un anno. Tali pene sono sufficienti a far rientrare lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile nell'ambito di applicazione di altri strumenti già adottati al fine di rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione europea contro la criminalità organizzata, quali l'azione comune 98/699/GAI⁶ sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti

⁶ GUL 333 del 9.12.1998, pag. 1.

e dei proventi di reato e l'azione comune 98/733/GAI⁷ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.

Essendo sfruttamento sessuale dei minori e pornografia infantile dei reati molto seri, i paragrafi da 2 a 4 stabiliscono che gli Stati membri devono fare sì che, laddove ricorrano circostanze aggravanti, il reato sia punibile con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni. La proposta della Commissione di fissare a non meno di otto anni la pena massima in caso di circostanze aggravanti poggia sulla considerazione che le pene applicabili per i reati di sfruttamento sessuale dei minori e pornografia infantile debbano riflettere la gravità del reato stesso ed avere un forte effetto deterrente.

La proposta enumera quattro circostanze aggravanti tipiche dei reati di prostituzione infantile, di sfruttamento sessuale dei minori e di pornografia infantile. Tale lista di circostanze non deve considerarsi esaustiva, e non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di adottare eventuali definizioni aggiuntive a livello di legislazione nazionale. Un'illustrazione più dettagliata del significato, ai fini della presente decisione quadro, delle circostanze aggravanti enumerate è fornita di seguito:

- quando il reato “coinvolge un bambino di età inferiore ai dieci anni” o, nel caso della pornografia infantile, “rappresentazioni di bambini di età inferiore ai dieci anni”. Questa circostanza mira a fornire una tutela giuridica rafforzata ed esplicita ai bambini molto piccoli e evidenzia, in termini di pene possibili, la gravità dello sfruttamento sessuale di bambini molto piccoli;
- quando il reato “è commesso con particolare crudeltà”. Questa circostanza mira a penalizzare il maggiore grado di forza o di pressione esercitata dall'autore del reato e il grado di disprezzo per la salute e l'integrità fisica e mentale della vittima; maggiore il grado di forza, pressione o disprezzo, più grave il reato;
- quando il reato “genera proventi consistenti”. Questa circostanza potrebbe, ove opportuno, essere interpretata in analogia con i reati di sfruttamento della prostituzione aggravati e dovrebbe comportare almeno un arricchimento significativo dell'autore;
- quando il reato “è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale”. Questa circostanza deve essere interpretata conformemente all'articolo 1 dell'azione comune 98/733/GAI⁸ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;
- quando il reato “comprende la rappresentazione di un bambino sottoposto a violenza morale o fisica”. Questa circostanza è volta a penalizzare le rappresentazioni che contengano elementi di violenza morale o fisica che indichino che si fa male al bambino o che lo stesso è in preda ad una forte paura; maggiore il grado di violenza morale o fisica, più grave il reato.

⁷ GUL 351 del 29.12.1998, pag. 1.

⁸ GUL 351 del 29.12.1998, pag. 1.

Il paragrafo 5 dell'articolo 5 richiede che gli Stati membri prevedano l'interdizione, temporanea o permanente, delle persone fisiche che siano state condannate per uno dei reati previsti dalla presente decisione quadro dall'esercizio di attività professionali attinenti alla cura di bambini.

Articolo 6 (Responsabilità delle persone giuridiche)

È anche necessario prevedere le situazioni in cui delle persone giuridiche siano implicate nello sfruttamento sessuale dei bambini e nella pornografia infantile. L'articolo 6 contiene quindi disposizioni che permettono di ritenere responsabile una persona giuridica per i reati previsti agli articoli 2, 3, e 4, commessi a vantaggio della stessa da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica. Il termine responsabilità deve essere interpretato come responsabilità che può essere di natura penale o civile (vedasi anche l'articolo 7 sulle sanzioni).

Inoltre, il paragrafo 2 prevede che una persona giuridica può essere ritenuta responsabile anche qualora la commissione del reato a suo vantaggio sia stata resa possibile dalla mancata sorveglianza o dal mancato controllo da parte della persona in grado di esercitarlo. Il paragrafo 3 indica che la pendenza di un procedimento contro una persona giuridica non preclude la possibilità di procedere parallelamente contro una persona fisica.

Per quanto riguarda, in particolare, il reato di pornografia infantile a mezzo di sistemi informatici, l'articolo 6 è importante in riferimento alla responsabilità dei prestatori di servizi della società dell'informazione. L'articolo 6 non incide sulle disposizioni della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (“direttiva sul commercio elettronico”)⁹, riguardanti la responsabilità dei prestatori di servizi della società dell'informazione. Gli articoli da 12 a 14 di tale direttiva definiscono le condizioni in presenza delle quali i prestatori non possono essere ritenuti responsabili per le attività di semplice trasporto, memorizzazione temporanea (detta *caching*) e hosting, e l'articolo 15 precisa che gli Stati membri non impongono ai prestatori un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano né un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite.

La finalità della presente decisione quadro è quella di fare sì che i prestatori siano ritenuti responsabili quando commettono reati di pornografia infantile a beneficio dei prestatori stessi. Allo stesso modo, la responsabilità del prestatore scatta qualora la commissione del reato da parte di un soggetto sottoposto alla sua autorità sia stata resa possibile dalla mancata sorveglianza sullo stesso, e il reato sia commesso a vantaggio del prestatore.

Articolo 7 (Sanzioni applicabili alle persone giuridiche)

L'articolo 7 stabilisce un requisito per le sanzioni applicabili alle persone giuridiche. Esso prescrive che siano irrogate sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; l'obbligo minimo è quello d'imporre ammende di carattere penale o non penale. Esso indica inoltre altre sanzioni tipiche applicabili alle persone giuridiche.

⁹ GUL 178 del 17.7.2000, pag.1.

Articolo 8 (Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale)

La natura internazionale dei reati di sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile richiede, perché la risposta a livello penale sia efficace, che le disposizioni in materia di giurisdizione ed estradizione siano, nel limite di quanto è permesso dagli ordinamenti nazionali, il più chiare ed avanzate possibile in modo da evitare il rischio di elusione dell'azione penale da parte degli autori del reato.

Il paragrafo 1 stabilisce una serie di criteri che conferiscono alle autorità giudiziarie e di polizia nazionali la giurisdizione per perseguire ed esaminare casi relativi ai reati di cui alla presente decisione quadro. Lo Stato membro stabilisce la propria giurisdizione in tre casi:

- a) qualora il reato sia commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, a prescindere dallo status o dalla nazionalità dell'autore (principio di territorialità), oppure
- b) qualora l'autore del reato sia un cittadino di quello Stato (principio della personalità attiva). Il criterio basato sullo status di cittadino comporta l'acquisizione della giurisdizione a prescindere dalla *lex locus delicti*. Spetta agli Stati membri perseguire reati commessi all'estero. Ciò risulta di particolare importanza per Stati membri che non estradano i loro cittadini, oppure
- c) qualora il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di quello Stato membro.

Tuttavia, poiché non tutte le tradizioni giuridiche degli Stati membri riconoscono la possibilità di giurisdizione extraterritoriale per tutti i tipi di reato, gli Stati membri hanno la facoltà, fatti salvi gli obblighi di cui al paragrafo 1, di limitare la propria giurisdizione alla prima di queste tre situazioni. Inoltre, se non si avvalgono di tale facoltà, possono sempre limitare l'applicazione del paragrafo 1, lettere b) e c), ai casi in cui il reato sia stato commesso fuori dal proprio territorio.

Il paragrafo 3 tiene conto del fatto che alcuni Stati membri non autorizzano l'estradizione dei loro cittadini e cerca di garantire che le persone sospettate di sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile non riescano ad eludere l'azione penale grazie al rifiuto di estradarle in quanto cittadini di quello Stato.

Lo Stato membro che non autorizza l'estradizione dei propri cittadini deve adottare, ai sensi del paragrafo 3, le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati in argomento ed, eventualmente, a perseguirli, qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio. Il paragrafo 4 stabilisce che gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione.

L'articolo 8, paragrafo 5, mira ad assicurare che gli Stati membri stabiliscano la propria giurisdizione sui reati commessi tramite accesso dell'autore, dal proprio Stato membro, al sistema informatico di un paese terzo, ad esempio immagazzinando o mettendo a disposizione pornografia infantile su un server/da un server di un paese terzo.

Articolo 9 (Vittime)

Nell'approccio dell'Unione europea nei riguardi dello sfruttamento sessuale dei bambini e della pornografia infantile, la tutela e l'assistenza alle vittime gioca un ruolo di primaria importanza. La Commissione ritiene pertanto che si debba inserire in questa decisione quadro

un articolo sulle vittime. Questo approccio generale comprende anche l'assistenza sociale ai bambini volta ad aiutarli a superare le conseguenze di tali eventi ed a reintegrarsi nella loro vita normale.

Articolo 10 (Cooperazione tra Stati membri)

La finalità dell'articolo 10 è quella di avvalersi degli strumenti sulla cooperazione giudiziaria internazionale a cui gli Stati membri hanno aderito e di applicarli alla materia trattata dalla presente decisione quadro. Ad esempio, molti accordi bilaterali e multilaterali, nonché convenzioni dell'Unione europea, contengono disposizioni pattizie relative all'assistenza legale reciproca e all'estradizione. Un'altra finalità di quest'articolo è quella di favorire lo scambio d'informazioni.

Il paragrafo 1 prescrive che gli Stati membri si prestino la più ampia assistenza reciproca in caso di procedimenti penali per sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile. In caso di conflitto positivo di giurisdizioni, il paragrafo 2 stabilisce che gli Stati membri si consultino a vicenda nell'intento di coordinare le loro iniziative per pervenire ad un'azione penale efficace. Lo stesso paragrafo prevede un uso adeguato dei meccanismi di cooperazione esistenti, come lo scambio di magistrati di collegamento¹⁰ e la rete giudiziaria europea¹¹. Il paragrafo 3 pone l'accento sull'importanza di designare dei punti di contatto preposti allo scambio di informazioni, ed indica espressamente che Europol ed i punti di contatto comunicati ai sensi della decisione del Consiglio relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet¹² devono essere adeguatamente coinvolti. Nel paragrafo 4 è prevista la diffusione dell'informazione relativa ai punti di contatto designati per lo scambio d'informazioni relative allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pornografia infantile.

Articolo 11 (Attuazione)

L'articolo 11 riguarda l'attuazione e il seguito da dare alla decisione quadro. Esso dispone che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per l'attuazione della decisione quadro entro il 31 dicembre 2002. È anche previsto che, entro la stessa data, gli Stati membri trasmettano al Segretariato generale del Consiglio ed alla Commissione le disposizioni legislative operanti il recepimento degli obblighi discendenti dalla presente decisione quadro nell'ordinamento giuridico nazionale. Il Consiglio, sulla base di un rapporto redatto a partire da tali informazioni e di una relazione scritta prodotta dalla Commissione, valuterà, entro il 30 giugno 2004, in che misura gli Stati membri abbiano adottato tutte le misure necessarie per dare attuazione alla presente decisione quadro.

Articolo 12 (Entrata in vigore)

L'articolo 12 dispone che la decisione quadro entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

¹⁰ GUL 105 del 27.4.1996.

¹¹ GUL 191 del 7.7.1998, pag. 4.

¹² GUL 138 del 9.6.2000.

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) Il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, la Commissione nel suo quadro di controllo² ed il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 11 aprile 2000³ contengono o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare lo sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.
- (2) L'azione comune del 24 febbraio 1997⁴ per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini e la decisione del Consiglio relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet⁵ devono essere seguite da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri ed a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.
- (3) Il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 30 marzo 2000⁶ relativa alla comunicazione della Commissione sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia⁷ ribadisce che il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia è un reato strettamente connesso ai reati di sfruttamento sessuale dei bambini e di pornografia infantile, e allo stesso tempo chiede alla Commissione di

¹ GU C 19 del 23.1.1999.

² COM (2000) 167 definitivo, paragrafo 4.3 Lotta contro determinate forme di criminalità.

³ A5-0090/2000.

⁴ GU L 63 del 4.3.1997.

⁵ GU L 138/1 del 9.6.2000.

⁶ A5-0052/2000.

⁷ COM (99) 262.

avanzare una proposta di decisione quadro che stabilisca le regole minime comuni relative agli elementi costitutivi dei suddetti atti criminosi.

- (4) Lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile costituiscono gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto fondamentale di tutti i bambini ad una crescita, un'educazione ed uno sviluppo armoniosi.
- (5) Il fenomeno della pornografia infantile, una forma particolarmente grave di sfruttamento dei bambini, è in crescita e si diffonde attraverso l'uso delle nuove tecnologie e di Internet.
- (6) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali deve essere integrata da quella dell'Unione europea.
- (7) È necessario affrontare i gravi reati di sfruttamento sessuale dei minori e di pornografia infantile con un approccio globale che comprenda quali parti integranti al tempo stesso elementi costitutivi della legislazione penale comuni a tutti gli Stati membri, tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, e la cooperazione giudiziaria più ampia possibile; la presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.
- (8) È necessario introdurre, contro gli autori dei reati di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI⁸ sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato e l'azione comune 98/733/GAI⁹ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.
- (9) La presente decisione quadro non pregiudica i poteri della Comunità europea.
- (10) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile, integrando gli strumenti adottati dal Consiglio quali l'azione comune 96/700/GAI¹⁰, che crea un programma di incentivazione e di scambi per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (STOP), l'azione comune 96/748/GAI¹¹, che estende il mandato conferito all'Unità Droghe di Europol, la decisione del Consiglio e del Parlamento europeo 293/2000/CE¹² sul programma DAPHNE relativo a misure preventive dirette a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne, l'azione comune 98/428/GAI¹³ sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, il piano d'azione contro i contenuti illegali e nocivi di Internet¹⁴, l'azione comune

⁸ GUL 333 del 9.12.1998, pag. 1.

⁹ GUL 351 del 29.12.1998, pag. 1.

¹⁰ GUL 322 del 12.12.1996.

¹¹ GUL 342 del 31.12.1996.

¹² GUL 34 del 9.2.2000.

¹³ GUL 191 del 7.7.1998, pag. 4.

¹⁴ GUL 33 del 6.2.1999.

96/277/GAI¹⁵, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di contatto diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'azione comune 98/427/GAI¹⁶ sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1
Definizioni

Ai sensi della presente decisione quadro s'intende per:

- a) "*bambino*" una persona d'età inferiore ai diciotto anni;
- b) "*pornografia infantile*" materiale pornografico che rappresenta visivamente un bambino coinvolto in condotte sessualmente esplicite;
- c) "*sistema informatico*" qualsiasi dispositivo o sistema di dispositivi interconnessi o collegati, dei quali uno o più di uno opera il trattamento automatico di dati secondo un programma;
- d) "*persona giuridica*" qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 2
Reati relativi allo sfruttamento sessuale dei bambini

Ciascuno Stato membro adotta le misure legislative necessarie affinché sia punita come reato la condotta di chi:

- a) costringe, sfrutta, induce, trae profitto dalla o comunque favorisce la prostituzione di un bambino;
- b) coinvolge un bambino in atti sessuali, laddove:
 - i) faccia uso di persuasione o coercizione, violenza o minacce, oppure
 - ii) dia denaro, altri articoli di valore economico o altre forme di remunerazione ad un bambino in cambio di favori sessuali, oppure
 - iii) faccia uso dell'autorità o dell'influenza che ha sulla vulnerabilità del bambino.

Articolo 3
Reati di pornografia infantile

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure legislative necessarie affinché siano punite come reato, che siano o meno poste in essere a mezzo di un sistema informatico, le seguenti condotte intenzionali:

¹⁵ GUL 105 del 27.4.1996.

¹⁶ GUL 191 del 7.7.1998.

- a) produzione di pornografia infantile, oppure
 - b) distribuzione, diffusione o trasmissione di pornografia infantile, oppure
 - c) offerta o comunque messa a disposizione di pornografia infantile, oppure
 - d) acquisto o possesso di pornografia infantile.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché, fatte salve le definizioni altrimenti previste nella presente decisione quadro, le condotte di cui al paragrafo 1 siano punite come reato qualora riguardino materiale pornografico che rappresenta visivamente un bambino coinvolto in attività sessualmente esplicite, a meno che non sia dimostrato che la persona che rappresenta il bambino aveva un'età superiore ai diciotto anni al momento della rappresentazione.

Articolo 4

Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che l'istigazione, il favoreggiamento, e la complicità nella commissione dei reati di cui agli articoli 2 e 3 siano puniti come reato.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 2 e all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a c), sia punito come reato.

Articolo 5

Pene e circostanze aggravanti

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2, all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a c), e all'articolo 4 siano punibili con pene efficaci, proporzionate e dissuasive, tra cui la reclusione in carcere per una durata massima non inferiore ai quattro anni e, per quanto riguarda il reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), non inferiore ad un anno.
2. Fatta salva la possibilità di adottare eventuali definizioni aggiuntive a livello di legislazione nazionale, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2, lettera a), e all'articolo 4, con riferimento alla fattispecie prevista da quest'ultima, siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni quando:
 - il reato coinvolge un bambino di età inferiore ai dieci anni, o
 - il reato è commesso con particolare crudeltà, o
 - il reato genera proventi consistenti, o
 - il reato è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale.
3. Fatta salva la possibilità di adottare eventuali definizioni aggiuntive a livello di legislazione nazionale, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati

di cui all'articolo 2, lettera b), e all'articolo 4, con riferimento alla fattispecie prevista da quest'ultima, siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni quando:

- il reato coinvolge un bambino di età inferiore ai dieci anni, o
 - il reato è commesso con particolare crudeltà.
4. Fatta salva la possibilità di adottare eventuali definizioni aggiuntive a livello di legislazione nazionale, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a c), e all'articolo 4, con riferimento alle fattispecie previste da queste ultime, siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni quando:
- il reato coinvolge la rappresentazione di bambini di età inferiore ai dieci anni, o
 - il reato coinvolge la rappresentazione di bambini sottoposti a violenza morale o fisica, o
 - il reato genera proventi consistenti, o
 - il reato è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale.
5. Ciascuno Stato membro prevede la possibilità di interdire, in via temporanea o permanente, le persone fisiche che siano state condannate per uno dei reati previsti negli articoli 2, 3 o 4, dall'esercizio di attività attinenti alla cura di bambini.

Articolo 6

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:
 - a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o
 - b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o
 - c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1, abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.
3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

Articolo 7
Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 6 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico, oppure
- b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale, oppure
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, oppure
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento, oppure
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 8
Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 laddove:
 - a) il reato sia commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, oppure
 - b) l'autore del reato sia un suo cittadino, oppure
 - c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.
2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.
3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non autorizza l'estradizione dei propri cittadini deve adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4, ed, eventualmente, a perseguirli qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.
4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.
5. Al fine di stabilire la giurisdizione sui reati di cui all'articolo 3, ciascuno Stato membro considera che il reato sia stato commesso in tutto o in parte sul suo territorio quando il reato sia stato commesso a mezzo di un sistema informatico a cui l'autore ha avuto accesso da tale territorio, a prescindere dal fatto che il sistema stesso si trovi o meno su tale territorio.

Articolo 9
Vittime

Ciascuno Stato membro deve garantire che alle vittime dei reati previsti nella presente decisione quadro sia riconosciuta una tutela legale adeguata nonché la legittimazione a stare in giudizio. Gli Stati membri dovranno, in particolar modo, garantire che attività investigative e procedimenti giudiziari non cagionino ulteriori danni alle vittime.

Articolo 10
Cooperazione tra Stati membri

1. Gli Stati membri, conformemente alle convenzioni e agli accordi di vario tipo bilaterali o multilaterali applicabili, si prestano la più ampia assistenza reciproca nei procedimenti penali relativi ai reati previsti alla presente decisione quadro.
2. Nei casi in cui più Stati membri abbiano giurisdizione sui reati previsti dalla presente decisione quadro, tali Stati si consultano a vicenda nell'intento di coordinare le loro iniziative per pervenire ad un'azione penale efficace. Si dovrà fare un uso adeguato dei meccanismi di cooperazione esistenti, quali lo scambio di magistrati di collegamento e la rete giudiziaria europea.
3. Ai fini dello scambio d'informazioni relativo ai reati di cui agli articoli 2, 3, e 4, e in conformità con le regole sulla protezione dei dati, gli Stati membri stabiliscono dei punti di contatto operativi o utilizzano i meccanismi di cooperazione esistenti. In particolare, gli Stati membri assicurano il pieno coinvolgimento di Europol, entro i limiti del suo mandato, e dei punti di contatto comunicati ai sensi della decisione del Consiglio relativa alla lotta contro la pornografia infantile.
4. Ciascuno Stato membro informa il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione del punto di contatto designato per lo scambio d'informazioni relative allo sfruttamento sessuale dei bambini ed alla pornografia infantile. Il Segretariato generale del Consiglio informa gli altri Stati membri dei punti di contatto designati.

Articolo 11
Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 31 dicembre 2002.
2. Gli Stati membri trasmettono, entro la stessa data, al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che operano il recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 30 giugno 2004, valuterà, sulla base di un rapporto redatto a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 12
Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Bruxelles, addì

*Per il Consiglio
Il Presidente*