

## PARTE IV

### LE INIZIATIVE IN SEDE EUROPEA E INTERNAZIONALE

---

#### CAPITOLO 4 – IL III CONGRESSO MONDIALE CONTRO LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DI BAMBINI E ADOLESCENTI (Rio de Janeiro, 25-28 novembre 2008)

##### 4.1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il **Terzo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti** si inserisce nel contesto delle più importanti iniziative internazionali per la salvaguardia dei diritti dei minori e, in particolare, rappresenta il frutto di un impegno globale per proteggere bambini e adolescenti dal fenomeno dello sfruttamento sessuale a fini commerciali.

Il Congresso, organizzato dal Governo brasiliano, UNICEF, ECPAT (End Child Prostitution, Pornography and Trafficking for sexual purposes) ed il Gruppo delle ONG per la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, si è tenuto in Brasile, a Rio de Janeiro, dal 25 al 28 Novembre 2008. L'evento ha riunito esperti, enti e associazioni di spicco di tutto il mondo per affrontare il crescente problema dello sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti che avviene attraverso il traffico transnazionale, la pedopornografia ed il turismo sessuale e, dunque, per riesaminare e rinnovare gli impegni necessari per combattere questo turpe fenomeno.

Lo scopo principale del Congresso di Rio è stato sostanzialmente quello di valutare i progressi compiuti nel corso dell'ultimo decennio per combattere lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti: esso ha rappresentato una straordinaria opportunità di confronto e discussione rispetto ai risultati emersi dai migliori progetti realizzati in questo ambito, con l'obiettivo di mettere a fuoco nuovi approcci e strategie per contrastare il fenomeno, garantendo un'efficacia d'azione sempre maggiore.

##### 4.2 I PRECEDENTI: I CONGRESSI DI STOCOLMA (1996) E YOKOHAMA (2001)

Il **Primo Congresso Mondiale** contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali ha avuto luogo a Stoccolma, nell'agosto del 1996, con l'intento di prendere in considerazione tutte le forme di sfruttamento sessuale, non solo il turismo sessuale.

All'evento parteciparono i rappresentanti dei governi di 122 Paesi, ECPAT, UNICEF e il Gruppo delle ONG per la Convenzione ONU del 1989.

Il Primo Congresso si concluse con l'adozione della "Dichiarazione di Stoccolma e il Piano d'Azione per l'Infanzia", che tutti i partecipanti si impegnarono ad attuare. In questa occasione, ECPAT-International assunse il ruolo di organo di monitoraggio delle azioni intraprese dai Paesi firmatari.

Il **Secondo Congresso Mondiale** contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali è stato invece ospitato dal governo giapponese nel dicembre 2002, a Yokohama. Il numero dei Paesi partecipanti fu di 144, con un aumento notevole non solo di rappresentanti, ma anche di attività.

Al termine del Secondo Congresso mondiale fu firmato l'"Impegno globale di Yokohama", un importante documento con il quale i Governi degli Stati partecipanti si impegnarono a rafforzare la lotta contro ogni forma di sfruttamento sessuale dei minori – prostituzione, pornografia, tratta, turismo sessuale. ECPAT International fu nuovamente incaricata di monitorare i progressi fatti da ogni Paese presente al Congresso.

#### **4.3 I LAVORI PREPARATORI AL CONGRESSO: I MEETING NAZIONALI**

In vista del Terzo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti, molti dei Paesi partecipanti, attraverso la collaborazione di Istituzioni, Enti, Associazioni ed ONG, hanno organizzato, a livello nazionale, diversi meeting preparatori alla partecipazione al III Congresso.

Tra gli eventi preparatori realizzati nei diversi Stati, il Governo italiano è stato chiamato a partecipare ai seguenti incontri:

1. l'incontro "**Europe and Central Asia Regional Preparatory Meeting for the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents**", organizzato a Ginevra, dall'ILO e da ECPAT il 17 e 18 settembre 2008;
2. il Seminario di studi "**Verso il III Congresso Mondiale contro lo Sfruttamento Sessuale dei bambini e degli adolescenti – Nuove emergenze, priorità d'azione e responsabilità collettive nella lotta allo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti**", tenutosi a Roma il 21 ottobre 2008 ed organizzato da UNICEF Italia unitamente ad ECPAT Italia. Il Seminario preparatorio, cui l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile – Dipartimento per le Pari Opportunità ha preso parte all'interno della sessione tecnica, nel gruppo di lavoro

dedicato al tema “lo sfruttamento sessuale a fini commerciali e le sfide emergenti”, si proponeva di indurre i partecipanti ad una riflessione, allargata a tutti i settori della società civile, sulla situazione italiana rispetto al fenomeno, al fine di comprendere se e come gli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale fossero stati rispettati.

Tale evento si inserisce nel quadro delle iniziative previste come contributo italiano ai lavori preparatori del Congresso di Rio de Janeiro, con lo specifico obiettivo di comprendere se il sistema italiano, nel suo complesso, sia in grado di garantire protezione e assistenza a tutti i bambini e gli adolescenti sul territorio.

3. la **Conferenza Preparatoria (PrepCom)** dal titolo “**International Cooperation for Preventing and Responding to Sexual Exploitation of Children and Adolescents: The Role of International Actors and Donors**”, organizzata dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri (MAE) di concerto con UNICEF, che si è svolta a Firenze il 23 e 24 ottobre 2008 e che ha coinvolto rappresentanti degli Stati membri UE, del Consiglio d'Europa e di altri Paesi donatori maggiormente impegnati su tale tema.

Il tema della Prepcom è stato incentrato sul ruolo dei Paesi donatori nel contrasto allo sfruttamento sessuale commerciale minorile, al fine di contribuire ai lavori del Congresso di Rio che hanno riguardato il tema relativo alle “Strategie per la cooperazione internazionale”.

La Prepcom di Firenze, evento di risonanza internazionale cui il Dicastero per le Pari Opportunità ha partecipato ad un duplice livello, sia politico – istituzionale (Uffici di Gabinetto dell'On. Ministro) sia tecnico (Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile), ha rappresentato un importante momento di confronto tra tutti i Paesi partecipanti, specie in relazione alla concreta applicazione della **Convenzione di Lanzarote**, che raccomanda agli Stati Membri del Consiglio d'Europa l'uso dello strumento della cooperazione internazionale per combattere questo fenomeno. L'evento ha sottolineato come tale raccomandazione sia stata inserita nella Convenzione grazie all'intervento della delegazione italiana, per giungere a una strategia comune nella prevenzione e il contrasto di questo crimine. Da questo tavolo preparatorio è infatti scaturito il documento illustrativo di “outcomes”, contenente una serie di raccomandazioni strategiche ed operative da presentare nel corso dei lavori al III Congresso Mondiale di Rio de Janeiro.

#### 4.4 LE TEMATICHE CENTRALI DEL CONGRESSO DI RIO

Gli obiettivi principali del Terzo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti erano essenzialmente quelli di:

- Analizzare i nuovi scambi e dimensioni odierne dello sfruttamento sessuale, identificando approcci e lacune nei contesti legislativi;
- Condividere le esperienze per l'implementazione di piani d'azione congiunti tesi a combattere il mercato del sesso con bambini e adolescenti;
- Sviluppare strategie e obiettivi misurabili che porteranno alla eliminazione dello sfruttamento sessuale.

Per poterli perseguire, il Congresso ha scelto di focalizzare la proprio attenzione su cinque grandi tematiche, nell'ambito delle quali la delegazione italiana si è distinta per gli interventi ad ampio raggio effettuati:

1. **Forme di sfruttamento sessuale ai fini commerciali: nuovi scenari** – traffico a scopo di sfruttamento sessuale, sfruttamento di bambini e adolescenti nella prostituzione e turismo, pedofilia e pornografia minorile, crimini on-line e nuove tecnologie.
2. **Quadro legislativo e responsabilità** – revisione della legge sullo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti, implementazione del Protocollo Opzionale, impunità e responsabilità, procedure per investigazioni speciali.
3. **Politiche intersettoriali integrate** - costruzione di politiche pubbliche intersettoriali, cooperazione tra diversi livelli governativi, integrazione con il sistema di giustizia, ruolo delle agenzie di formazione.
4. **Iniziative di responsabilità sociale d'impresa** - il mercato e le regole del settore privato, il ruolo di sistemi di finanziamento globale e nuove iniziative di promozione dei diritti, buone pratiche di mercato.
5. **Strategie per la cooperazione internazionale** - meccanismi multilaterali e regionali per combattere lo sfruttamento sessuale di minori, monitoraggio e valutazione dei progressi previsti dal Congresso Mondiale.

## **4.5 LA PARTECIPAZIONE ITALIANA AL III CONGRESSO**

### **4.5.1 Le premesse**

Il Governo brasiliano, co-organizzatore del terzo Congresso mondiale, ha espresso l'auspicio che le delegazioni presenti fossero guidate a livello ministeriale, pur tenendo conto che destinatari dell'invito sono stati anche rappresentanti di organizzazioni governative e non, attori del sistema di protezione dei diritti umani, stakeholder e adolescenti provenienti dai diversi Paesi chiamati a partecipare.

Considerate tali premesse, il Governo italiano ha svolto un ruolo attivo nella preparazione di questo importante evento, in vista di una cospicua partecipazione al Congresso da parte della delegazione italiana, guidata dall'On. Ministro per le Pari Opportunità Maria Rosaria Carfagna. In particolare, il Ministero degli Affari Esteri ha rappresentato la struttura istituzionale di coordinamento delle Amministrazioni interessate a partecipare al Congresso, al fine di costituire la delegazione italiana che ha partecipato all'evento. Alcuni incontri interministeriali con tutte le Amministrazioni coinvolte, organizzati presso il Ministero degli Affari Esteri dalla DGCP (Direzione Generale per la Cooperazione Politica Multilaterale e i Diritti Umani), d'intesa con la DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) ed unitamente al CIDU (Comitato Interministeriale per i Diritti Umani), hanno preceduto la partecipazione della delegazione italiana al Congresso, con lo scopo di definire ed approfondire la strategia unitaria da seguire in vista di questo importante appuntamento.

### **4.5.2 L'intervento del Governo italiano al Congresso**

#### **a) *La rappresentanza politica***

L'On. Ministro Carfagna ha guidato la delegazione italiana ed è intervenuto nel corso del Congresso, all'interno della Sessione di Alto Livello dedicata ai rappresentanti governativi prevista nell'ambito del Panel relativo alla tematica "Quadro legislativo e responsabilità".

Uno dei messaggi che l'On. Ministro ha ritenuto di primaria importanza trasmettere è stato quello di evidenziare che il significato profondo della presenza del Governo italiano al III Congresso era rappresentato dalla volontà di porre in risalto la necessità dell'azione di cooperazione internazionale in questo campo. Tale azione dovrebbe essere duplicemente orientata, e cioè volta alla interazione tra le forze di polizia giudiziaria nonché ad un'auspicabile opera di adeguamento normativo del sistema brasiliano.

In particolare, l'intervento dell'On. Ministro ha posto in risalto i seguenti aspetti:

- L'esperienza normativa italiana ed il sostanziale allineamento del codice penale italiano ai principali strumenti internazionali relativi al tema dello

sfruttamento sessuale dei minori: in particolare, il Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo relativo alla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia con riguardo alle fattispecie criminose dell'abuso ma soprattutto dello sfruttamento sessuale;

- L'attività di coordinamento svolta dal Governo italiano attraverso il Comitato CICLOPE in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno, nonché la previsione normativa di appositi organismi di monitoraggio, come l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ed il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet;
- Il significativo impegno dell'Italia nella negoziazione e nell'avvio dell'iter di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale, lo strumento più avanzato in campo internazionale, in grado di fornire agli Stati indicazioni precise sugli standard da raggiungere nell'ambito della prevenzione e repressione del fenomeno e della protezione delle vittime, all'interno del quale si raccomanda l'uso dello strumento della cooperazione internazionale per combattere questa piaga, spesso di natura transnazionale;
- Il fondamentale ruolo di Paese donatore ricoperto appunto dallo Stato italiano, attraverso il MAE - Cooperazione Italiana allo Sviluppo, sia per il finanziamento di progetti di cooperazione nei Paesi più a rischio di sfruttamento sia rispetto alle conferenze preparatorie allo stesso III Congresso Mondiale.

#### **b) La rappresentanza tecnica**

Per quanto riguarda il profilo tecnico, la partecipazione al Congresso delle Amministrazioni rappresentate all'interno della delegazione italiana è stata posta in evidenza dall'intervento congiunto dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo – Ministero degli Affari Esteri, nell'ambito del Panel dedicato alle Strategie per la Cooperazione Internazionale.

#### **4.6 IL PATTO DI RIO**

Così come già avvenuto a seguito dei Congressi precedenti di Stoccolma e Yokohama, sulla scia di quanto discusso nel corso del Terzo Congresso Mondiale, è stato un nuovo documento programmatico, il cosiddetto "Patto di Rio", denominato, nella sua

versione definitiva, “la Dichiarazione di Rio de Janeiro ed il Piano d’Azione per prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti”. Tale documento auspica un intensa azione di cooperazione internazionale tra i Paesi firmatari, al fine di adottare una strategia comune tesa a contrastare la problematica dello sfruttamento e del turismo sessuale.

PAGINA BIANCA

---

## **PARTE V**

### **FOCUS TEMATICO**

---

#### **FOCUS 1 – LA TRATTA DEI MINORI A SCOPO DI SFRUTTAMENTO SESSUALE**

##### **1.1 PREMESSA**

La tratta di esseri umani è un fenomeno che si estende coinvolgendo segmenti di gruppi nazionali diversi, con modalità di coinvolgimento diverse e con diverse modalità di sfruttamento, (di tipo sessuale, lavorativo, accattonaggio), ora manifeste e facilmente individuabili, ora non espresse e mimetizzate proprio al fine di non essere comprese e contrastate. Le azioni di contrasto al fenomeno della tratta, quale che sia lo scopo di sfruttamento prefissato dai trafficanti, non possono che essere orientate alla tutela dei diritti umani delle vittime.

In Europa il fenomeno ha chiari legami con l'immigrazione clandestina e il traffico di persone. I due fenomeni sono chiaramente distinti. La tratta è un reato che viola i diritti fondamentali delle persone, mentre il traffico infrange la legislazione in materia di protezione delle frontiere. Nel caso dell'immigrazione clandestina esiste un accordo tra l'immigrato ed una persona che ne agevola l'entrata illegale e la relazione fra queste due persone termina quando l'immigrato entra nel territorio dello Stato di destinazione. La tratta, invece, sicuramente prevede il ricorso alla coercizione, all'inganno o all'abuso di una condizione di vulnerabilità: il trasferimento delle persone coinvolte avviene allo scopo di un successivo sfruttamento che comincia generalmente nel paese di destinazione.

La tratta di esseri umani è una forma di criminalità grave che limita il pieno godimento di tutti i diritti umani delle persone. È lo sfruttamento di persone vulnerabili, per lo più donne e bambini, da parte di criminali, che le trattano come merci da comprare e vendere solo a scopo di lucro. La tratta comporta inevitabilmente un abuso fisico e psicologico duraturo della vittima.

La povertà, l'emarginazione, l'esclusione economica, le ineguaglianze sociali e di genere insieme a pratiche discriminatorie nei confronti di bambini e minoranze etniche, nonché il bisogno estremo di trovare un luogo che offra la speranza o la prospettiva di un futuro più prospero sono i fattori di vulnerabilità normalmente sfruttati dai trafficanti quando reclutano o adescano le loro vittime. Considerata la grande diffusione di dette cause sottostanti che mettono le persone, soprattutto le donne e i bambini, a rischio di cadere

vittima della tratta di esseri umani, nel mondo esistono numerose fonti potenziali di vittime. Il carattere occulto del crimine, le statistiche incomplete e non comparabili insieme al quadro lacunoso fornito dall'intelligence di contrasto rendono attualmente difficile stimare esattamente quante siano le vittime della tratta verso e all'interno dell'Unione europea. Fin quando esisteranno le cause profonde fondamentali della tratta di esseri umani, compresi la domanda di prestazioni sessuali o di manodopera a basso costo, questa forma di criminalità continuerà a crescere a livello mondiale. La tratta di esseri umani continuerà ad attrarre le reti di criminalità organizzata, piccoli gruppi e singoli "operatori" il cui solo scopo è guadagnare quanto più denaro possibile dallo sfruttamento di un altro essere umano.

La tratta di esseri umani è mossa dal profitto. I trafficanti, che per lo più appartengono alla criminalità organizzata, tengono conto delle forze di mercato in modo analogo alle imprese legali. In molti Stati membri e Paesi Terzi, i gruppi e le reti criminali dediti alla tratta di esseri umani rispondono alla maggior parte dei criteri dell'UE per essere definiti criminalità organizzata, inclusi quelli previsti nella Decisione Quadro del 2008<sup>1</sup> relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale. I trafficanti adattano i loro metodi al contesto in cui operano e ai mercati esistenti per sfruttamento sessuale, lavori forzati e altre forme di sfruttamento quali accattonaggio, microcriminalità e persino prelievo di organi per fini di trapianto. Nonostante la maggiore consapevolezza nella società di cosa sia la tratta di esseri umani e dei pericoli nascosti di un'occasione "troppo buona per essere vera", ci sono ancora migliaia di persone con famiglie da sostenere che diventano preda dei trafficanti per la disperazione e la difficile situazione in cui versano.

## **1.2 L'AZIONE DELLE NAZIONI UNITE NELLA LOTTA AL TRAFFICO DI ESSERI UMANI.**

### **1.2.1 Special Rapporteurs**

L'impegno delle Nazioni Unite in materia di prevenzione, assistenza e tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale, nonché da tutti i fenomeni criminosi o violenti quale il fenomeno della tratta, vede quale riferimento principale la Convenzione sui Diritti del Fanciullo, adottata il 20 novembre 1989 (ad oggi ratificata da 193 Stati).

A partire dal 1990 l'accresciuta consapevolezza internazionale sullo sfruttamento sessuale dei bambini a fini di lucro aveva portato la Commissione per i Diritti Umani (precursore dell'odierno Consiglio per i Diritti Umani con sede a Ginevra) a nominare, con la **risoluzione 1990/68, uno Special Rapporteur sulle tematiche del commercio di bambini, della prostituzione e della pornografia minorile**, le cui raccomandazioni, incluse in rapporti

---

<sup>1</sup> Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42).

periodici, sono rivolte principalmente a Governi, agenzie ed organismi ONU e organizzazioni non-governative. L'attuale Special Rapporteur, nominato nel 2008, è **Najat M'jid Maalla**.

Il mandato del Relatore Speciale è stato da ultimo rinnovato nel marzo del 2008 per un periodo triennale. La risoluzione con la quale è stato disposto il rinnovo assegna tra i vari compiti quello di analizzare le cause profonde all'origine della vendita dei bambini, di identificare le nuove modalità di vendita dei bambini, identificare e promuovere le migliori pratiche di lotta a questi fenomeni, continuando a promuovere strategie e misure di prevenzione

Nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo, all'art. 2.a, la vendita di bambini è definita come "*any act or transaction whereby a child is transferred by any person or group of persons to another for remuneration or any other consideration*". Le finalità della vendita possono essere lo sfruttamento sessuale, l'impiego in attività criminali o sportive, l'accattonaggio, l'utilizzo nei conflitti armati, il lavoro forzato, l'adozione, il matrimonio, il traffico di organi o altro;

Altra figura rilevante nel panorama dell'ONU è quella del **Relatore Speciale sul trafficking delle persone, specie donne e bambini, istituita con decisione 2004/110** dell'ormai estinta Commissione Diritti Umani. Il mandato del Relatore Speciale è stato da ultimo rinnovato per un periodo triennale il 18 giugno 2008 con risoluzione del Consiglio Diritti Umani 8/12, ed è **Ms. Joy Ngozi Ezeilo**.

Il Relatore Speciale può acquisire informazioni anche da individui, tramite l'indirizzo di posta elettronica [urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org) od anche [SRtrafficking@ohchr.org](mailto:SRtrafficking@ohchr.org). In caso di violazioni imminenti o in corso, il Relatore può portare all'attenzione dei Governi interessati determinate situazioni con il lancio di "urgent appeals" di natura umanitaria. Se le violazioni di diritti umani nella cornice del fenomeno trafficking sono avvenute in passato, il Relatore può richiedere agli Stati dei chiarimenti in proposito.

### 1.2.2 Il ruolo dell'ILO

Con riferimento alla problematica della tratta di esseri umani, occorre evidenziare l'azione dell'ILO contro il lavoro minorile. Le pertinenti Convenzioni ILO sono la n. 182 (ILO Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labour, 1999) e la n. 138 (ILO Convention No. 138 on the Minimum Age for Admission to Employment and Work).

Tra le recenti iniziative intraprese dall'ILO, assieme all'UNICEF, figura la pubblicazione di un "Training manual to fight trafficking in children for labour, sexual and other forms of exploitation" disponibile al sito:

[http://www.ilo.org/ipecc/areas/Traffickingofchildren/lang--en/WCMS\\_111537/index.htm](http://www.ilo.org/ipecc/areas/Traffickingofchildren/lang--en/WCMS_111537/index.htm)

Fondamentale importanza politica e operativa riveste poi il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per

prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000). Il Protocollo promuove un approccio internazionale globale nei Paesi di origine, transito e destinazione, che include misure atte a prevenire la tratta, punire i trafficanti e tutelare le vittime, in particolare proteggendo i loro diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. Il Protocollo di Palermo definisce la tratta di persone come il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi a scopo di sfruttamento sessuale, lavoro o prestazioni forzate, asservimento o prelievo di organi.

Il Protocollo si applica alla prevenzione, alle attività di indagine e al perseguimento dei reati di natura transnazionale che coinvolgono un gruppo criminale organizzato, nonché alla tutela delle vittime di tali reati. Vengono prese in considerazione l'età, il sesso e le specifiche esigenze delle vittime della tratta di persone - con particolare riferimento ai bambini (minori di 18 anni) - inclusi un alloggio, un'educazione e delle cure adeguati.

### **1.3 L'AZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA NELLA LOTTA AL TRAFFICO DI ESSERI UMANI**

La tratta di esseri umani è diventata uno dei maggiori flagelli in Europa. Questo fenomeno che riguarda uomini, donne e minori, ha raggiunto un livello senza precedenti, così che possiamo parlare di una nuova forma di schiavitù.

Il valore aggiunto apportato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Convenzione di Varsavia aperta alla firma il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 febbraio 2008) è costituito principalmente dall'affermazione che la tratta di esseri umani costituisce una violazione grave dei diritti umani ed una lesione della dignità e l'integrità dell'essere umano. Dunque, una maggiore protezione è necessaria per tutte le vittime.

In secondo luogo, la Convenzione si riferisce a tutte le forme di tratta (nazionale, transnazionale, legata o meno al crimine organizzato, a fini di sfruttamento), con particolare riferimento alle misure di protezione delle vittime ed alla cooperazione internazionale. Inoltre, la Convenzione stabilisce un meccanismo di monitoraggio per assicurare una attuazione efficace delle disposizioni da parte dei singoli Stati.

Riprendendo un concetto già espresso all'art.4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che proibisce la schiavitù ed il lavoro forzato (" Nessuno può essere ridotto in schiavitù o in stato di servitù; 2. Nessuno può esser costretto a compiere un lavoro forzato o

obbligatorio [...]”), la definizione della “tratta di esseri umani”, ripresa nell’art.4 della Convenzione sulla tratta, si riferisce in modo specifico alla “schiavitù” .

Il Protocollo addizionale delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata finalizzato a prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori (“ Protocollo di Palermo”) ha posto le fondamenta della lotta internazionale contro la tratta.

La Convenzione del Consiglio d’Europa, mentre considera il Protocollo di Palermo come un punto di partenza e tiene conto degli altri strumenti giuridici internazionali - universali o regionali – pertinenti nella lotta alla tratta di esseri umani, intende rafforzare la protezione garantita da quegli strumenti e sviluppare le disposizioni ivi contenute.

Posto che uno degli obiettivi primari del Consiglio d’Europa è la protezione dei diritti e della dignità della persona umana e che la tratta di esseri umani attenta direttamente i valori sui quali il Consiglio d’Europa si basa, è logico che trovare soluzioni a questo problema costituisce una priorità per l’Organizzazione.

Ciò appare tanto più pertinente se si considera che il Consiglio d’Europa ha, tra i suoi 47 Stati membri, Paesi di origine, di transito e di destinazione delle vittime della tratta. Dalla fine degli anni ‘80, il Consiglio d’Europa è stato perciò un punto focale nelle attività di lotta alla tratta di esseri umani<sup>1</sup>.

In effetti, la tratta riguarda un certo numero di argomenti che sono stati trattati nel quadro del Consiglio d’Europa, come, ad esempio, lo sfruttamento sessuale di minori, la protezione delle donne contro la violenza, il crimine organizzato e l’emigrazione. Il Consiglio d’Europa ha assunto varie iniziative in questo campo: elaborazione di norme giuridiche e di strategie, attività di ricerca, cooperazione giuridica e tecnica, monitoraggio.

Per quanto riguarda la tratta dei minori, la Convenzione del Consiglio d’Europa prevede delle disposizioni specifiche.

L’articolo 5 per esempio tratta in generale delle misure di prevenzione : la tratta di esseri umani è un fenomeno multiforme e settoriale, le cui implicazioni riguardano molti settori della società. Per essere efficace, e data anche la natura del fenomeno, l’azione di prevenzione della tratta deve essere coordinata. L’articolo 5 è quindi inteso a promuovere un approccio multidisciplinare del coordinamento, e richiede che gli Stati adottino misure per stabilire o rafforzare il coordinamento a livello nazionale, tra i vari organismi responsabili della prevenzione e della lotta contro la tratta di esseri umani. Questo articolo stabilisce la necessità del coordinamento di tutti i settori, la cui azione risulta essenziale per prevenire e combattere la tratta, vale a dire del coordinamento tra le istanze competenti in campo sociale, di polizia, dell’emigrazione, doganali, giudiziarie, amministrative ed anche tra le organizzazioni non governative, le altre organizzazioni competenti e gli altri soggetti della società civile.

Il comma 5 dell'articolo impone agli Stati l'obbligo di adottare misure preventive specifiche per i minori. La disposizione fa riferimento, in particolare, alla creazione di un "ambiente protetto" per i minori così da renderli meno vulnerabili alla tratta e di permettere loro di crescere senza essere oggetto di violenza e di vivere dignitosamente. E' opportuno ricordare che il concetto di "ambiente protettivo", promosso dall'UNICEF, si basa su otto elementi essenziali:

- la protezione dei diritti dei minori a prescindere dalle mentalità, dalle tradizioni, dagli usi, dai comportamenti e dalle pratiche;
- l'impegno del governo a rispettare, proteggere e rendere operativo il diritto del minore alla protezione;
- un dibattito ed un dialogo costruttivi sulle tematiche che riguardano la protezione dei minori;
- l'elaborazione di una legislazione a tutela e la sua effettiva attuazione;
- la capacità delle persone che sono in rapporto ed in contatto minori, delle famiglie e delle comunità, di proteggere i minori.
- la preparazione dei minori alla vita sociale, alla conoscenza e alla partecipazione;
- la realizzazione di un sistema di sorveglianza continua e di denuncia nei casi di abuso;
- la messa in opera e l'accesso a programmi e servizi di riabilitazione e di reinserimento in favore dei minori vittime della tratta.

Per quel che riguarda infine le misure di natura penale relative alla tratta, la Convenzione prevede specificamente come una circostanza aggravante quando il reato di tratta è commesso contro un minore, cioè, ai sensi della Convenzione, contro una persona di meno di 18 anni di età.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta è entrata in vigore il 2 febbraio 2008 e è stata ratificata da 27 Stati.

#### **1.4 L'AZIONE DELL'UE NELLA LOTTA AL TRAFFICO DI ESSERI UMANI**

Da più di dieci anni la tratta di esseri umani è una questione importante nell'agenda dell'UE, in particolare nel settore GAI e nelle relazioni esterne dell'UE. Ha richiamato forte attenzione politica e su di essa è stata convenuta una serie di comunicazioni della Commissione, conclusioni e altri documenti politici del Consiglio, progetti finanziati dall'UE e strumenti giuridici.

L'adozione della Decisione Quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani<sup>2</sup> il 19 luglio 2002 (attualmente in fase di revisione), e quella della Direttiva riguardante il titolo temporaneo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi Terzi vittime della tratta di esseri umani, il 29 aprile 2004,<sup>3</sup> possono essere considerate tappe fondamentali nella cooperazione dell'UE in materia di lotta alla tratta di esseri umani.

Per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche, significative sono le Conclusioni del Consiglio dell'8 maggio 2003 sulla dichiarazione di Bruxelles<sup>4</sup> in quanto sono diventate il quadro politico dell'azione dell'UE volta a contenere la tratta di esseri umani in molti suoi aspetti. La dichiarazione di Bruxelles ha prodotto varie azioni di follow-up, inclusa l'istituzione di un gruppo di esperti della Commissione sulla tratta di esseri umani che, nel dicembre 2004, ha presentato una relazione esauriente, contenente complessivamente 132 raccomandazioni<sup>5</sup>. Attualmente un nuovo gruppo di esperti sta elaborando ulteriori proposte da sottoporre alla Commissione. Inoltre, il 19 giugno 2009 il Consiglio europeo ha sollecitato un forte intervento per lottare efficacemente contro la criminalità organizzata e le reti criminali dedite alla tratta di esseri umani.

I risultati conseguiti dall'UE attraverso la cooperazione contro la tratta di esseri umani si fondano su un'analisi della catena della tratta di esseri umani che va dai Paesi d'origine ai Paesi di transito e di destinazione. Poiché detta catena si estende ovviamente oltre i confini dell'UE, la dimensione esterna è stata presente nel dibattito nel corso degli anni, anche se non trattata in modo esclusivo e specifico. Oltre a tali sviluppi, la crescente interdipendenza tra la dimensione interna e esterna della cooperazione dell'UE è diventata sempre più importante.

Lo ha rilevato ad esempio il Gruppo sul futuro (Gruppo consultivo ad alto livello sul futuro della politica europea in materia di affari interni), che, nella sua relazione<sup>6</sup>, ha concluso che le relazioni esterne costituiranno una priorità per la futura definizione degli affari interni europei e che l'UE deve spostare la sua attenzione verso la sfida crescente dell'incorporazione degli aspetti esterni e cooperare con i Paesi Terzi interessati.

Di conseguenza un numero crescente di documenti politici dell'UE affronta la tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini, i due gruppi più colpiti da questo fenomeno. La comunicazione della Commissione del 2006, intitolata "Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori", fa il punto della situazione critica in materia di tratta dei minori,

<sup>2</sup> GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

<sup>3</sup> Direttiva 2004/81/CE, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19).

<sup>4</sup> 14981/02 JAI 280.

<sup>5</sup> [ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/crime/trafficking/fsj\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm).

<sup>6</sup> 11657/08 JAI 373.

impegnandosi a ottimizzare le politiche esistenti e ad adottare misure specifiche per eliminare il problema.

Gli orientamenti dell'UE in materia di diritti del bambino (2007) individuano la tratta di bambini tra i settori di intervento comunitario attraverso, tra l'altro, la promozione della ratifica e dell'attuazione effettiva degli strumenti internazionali nel settore dei diritti umani che sono pertinenti per la lotta contro la violenza sui bambini.

La comunicazione della Commissione intitolata "Riservare ai minori un posto speciale nella politica esterna dell'UE" (2008), afferma che la lotta contro i crimini che colpiscono particolarmente i minori, come la tratta di esseri umani, deve basarsi su misure concrete di prevenzione e assistenza volte a proteggerli dalla violenza e dallo sfruttamento e a garantirne la riabilitazione, il recupero e l'inclusione sociale a lungo termine.

Nelle conclusioni sui minori nell'aiuto allo sviluppo e umanitario (2008), il Consiglio sottolinea che a causa della loro particolare vulnerabilità, in tempi di crisi, sussiste un rischio maggiore che i minori diventino vittime di differenti forme di violazioni dei diritti umani, inclusa la tratta di esseri umani. Al riguardo va rilevato che, in una relazione sulla tratta di bambini nell'UE<sup>7</sup> pubblicata nel luglio 2009, l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) ha rilevato carenze nell'individuazione e nella protezione dei bambini vittime della tratta di esseri umani. Inoltre gli orientamenti dell'UE sulle donne (2008) riconoscono che la tratta di donne a fini di prostituzione forzata, sfruttamento sessuale e qualsiasi altro tipo di sfruttamento è una delle forme di violenza contro le donne e dovrebbe essere affrontata adeguatamente.

La politica dell'UE sulla tratta di esseri umani include dunque un approccio che si fonda sui diritti dell'uomo e pone al centro i diritti delle vittime, tenendo conto delle ulteriori sfide per gruppi specifici, come le donne e i bambini, ma anche individui discriminati per qualsiasi motivo, quali membri di minoranze e gruppi indigeni.<sup>8</sup> Ciò ha trovato riscontro anche nell'ambito del Consiglio del 21 settembre 2009, che ha confermato che il tema dei minori accompagnati che entrano nel territorio dell'UE e vi chiedono asilo rappresenta una sfida importante e richiede pertanto che la Commissione presenti entro l'inizio del 2010 un piano d'azione sui minori non accompagnati che arrivano nell'UE.

Sulla base di questo quadro politico, la tratta di esseri umani è affrontata in numerosi accordi tra l'UE e Paesi Terzi, quali il partenariato strategico Africa-Unione europea firmato a Lisbona nel dicembre 2007 - che nella sezione dedicata al "Partenariato per la migrazione, la mobilità e l'occupazione"<sup>9</sup> indica tra le azioni prioritarie l'attuazione del piano d'azione Africa-UE sulla tratta degli esseri umani - e gli accordi di stabilizzazione e di associazione tra la CE e i Balcani occidentali. La questione della tratta di esseri umani è affrontata anche nelle

<sup>7</sup> Child trafficking in the EU: Challenges, Perspectives and Good Practices, <http://fra.europa.eu>.

<sup>8</sup> 10<sup>a</sup> relazione annuale dell'UE sui diritti umani, doc. 14146/2/08.

<sup>9</sup> 13440/08, ASIM 72 (Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo).