

dichiarazioni ministeriali approvate in occasione della seconda conferenza ministeriale euro-africana su migrazione e sviluppo (Parigi, 25 novembre 2008), incentrata sulla rotta migratoria dell'Africa occidentale, e in occasione della conferenza ministeriale "Instaurare partenariati in materia di migrazione" (Praga 27-28 aprile 2009), incentrata sulle Regioni limitrofe orientali e sudorientali dell'UE. La tratta di esseri umani è inoltre affrontata in numerosi documenti di strategia nazionale e programmi indicativi nazionali e regionali, come ad esempio nei Paesi dell'Asia meridionale e sudorientale in cui il problema è persistente a livello sia di paese che di regione, e in vari piani d'azione bilaterali con i Paesi PEV.

La tratta di esseri umani è sollevata nel dialogo politico con i Paesi Terzi, in particolare nel quadro dei dialoghi sui diritti umani tenuto con più di 30 Paesi nel mondo. L'UE sostiene inoltre lo sforzo internazionale in questo settore promuovendo in vari consessi delle Nazioni Unite la prevenzione della tratta di esseri umani, la protezione e l'assistenza alle vittime, la creazione di un quadro legislativo, l'elaborazione delle politiche e l'azione di contrasto e il coordinamento e la cooperazione internazionali in materia di tratta di esseri umani. La priorità data alla lotta contro la tratta di esseri umani si rispecchia anche negli strumenti di finanziamento comunitario disponibili per la cooperazione con i Paesi Terzi e nei programmi tematici.

Inoltre, in conformità con il programma pluriennale dell'Aia sul rafforzamento dell'UE quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel dicembre 2005 il Consiglio ha adottato un piano d'azione sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani<sup>10</sup>. Nell'ottobre 2008, la Commissione ha presentato una relazione contenente conclusioni sull'attuazione del piano d'azione, nella quale ha proposto di concentrare gli sforzi su alcune azioni chiave a breve termine e di mettere a punto una nuova strategia in base ai risultati ottenuti per la fine del 2009. Una delle raccomandazioni è "rafforzare l'azione in corso nell'ambito delle relazioni esterne, in particolare nei Balcani occidentali e con i vicini orientali dell'UE, così come con i Paesi del Nord Africa, specialmente eliminando gli ostacoli alla cooperazione giudiziaria in materia penale. Includere il problema della lotta contro la tratta degli esseri umani nel dialogo politico e in materia di cooperazione, nei documenti di strategia nazionali e nelle strategie di riduzione della povertà e di cooperazione con i Paesi partner".

Nel dicembre 2005 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato una strategia per la dimensione esterna nel settore della giustizia e degli affari interni (GAI)<sup>11</sup>, che chiedeva l'elaborazione di documenti mirati all'azione riguardanti Paesi, Regioni o tematiche prioritarie specifiche. Secondo la strategia, detti documenti dovrebbero includere: i) un'analisi della

<sup>10</sup> 15321/2/06 CRIMORG 177.

<sup>11</sup> Una strategia per la dimensione esterna nel settore GAI: libertà, sicurezza e giustizia a livello mondiale, 15446/05 JAI 488 RELEX 741.

questione e degli obiettivi dell'UE, sulla base delle informazioni pertinenti fornite dalle istituzioni dell'UE; ii) una sintesi dell'azione condotta attualmente sia dalla Commissione che dagli Stati membri; e iii) l'individuazione delle misure necessarie a livello politico, tecnico e operativo per raggiungere gli obiettivi dell'UE.

La strategia e i relativi documenti mirati all'azione rispecchiano l'obiettivo dell'Unione di sviluppare le sue relazioni esterne al fine di rafforzare il suo ruolo e la sua capacità di agire in cooperazione con Paesi, Regioni e organizzazioni terzi a livello internazionale per affrontare problemi comuni e conseguire obiettivi politici condivisi. La tratta di esseri umani è un fenomeno che ha mostrato ripetutamente l'esistenza di collegamenti tra l'UE e Paesi Terzi, anche all'interno della stessa UE. Rappresenta pertanto un problema comune per l'UE e i Paesi Terzi, rispetto ai quali l'UE dovrebbe promuovere un approccio maggiormente pro attivo, coordinato e coerente. Tutti gli aspetti del settore GAI sono interessati: in quanto attività economica illecita, la tratta di esseri umani è una delle principali fonti di finanziamento della criminalità organizzata; quale reato contro la dignità umana, è una violazione grave dei diritti umani fondamentali che l'Unione non può tollerare; in quanto attività transfrontaliera illecita, è un settore importante di cooperazione all'interno dell'UE e di partenariato tra l'UE e i Paesi Terzi. È inoltre di natura e complessità tali da richiedere interventi in un'ampia gamma di settori politici oltre a quello GAI per essere affrontata efficacemente.

La tratta di esseri umani costituisce pertanto un tema prioritario per l'UE e la dimensione esterna dovrebbe essere rafforzata tramite un documento mirato all'azione.

Negli ultimi anni si è verificato un evidente aumento del numero di vittime della tratta verso l'UE, in particolare attraverso e a partire da Federazione russa, Ucraina, Europa centrale e sud-orientale.

Nel corso delle indagini condotte negli Stati membri dell'UE sulla tratta di esseri umani sono abitualmente individuate persone provenienti da tali Paesi e Regioni. Dati il carattere globale della tratta di esseri umani e l'esistenza di mercati lucrosi nell'UE, non sorprende il fatto che siano state regolarmente individuate anche vittime provenienti da Asia, Africa e America latina.

Nel 2009 la cooperazione dell'UE contro la tratta di esseri umani è stata un'importante questione in agenda, tra l'altro per quanto riguarda:

- **l'azione legislativa:** una seconda Decisione Quadro riveduta sulla tratta di esseri umani<sup>12</sup> che includerà disposizioni sul ravvicinamento del diritto penale nonché misure di assistenza, sostegno e protezione per le vittime della tratta di esseri umani,

<sup>12</sup> COM(2009) 136 defin., 8151/09 DROIPEN 17 MIGR 37.

- **la creazione della rete informale UE** di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti a seguito delle conclusioni del Consiglio del 4 giugno<sup>13</sup>,
- **una valutazione della cooperazione Schengen** con particolare riguardo al suo funzionamento nella lotta contro la tratta di esseri umani in vista dell'elaborazione di una relazione di valutazione che sarà ulteriormente discussa nelle strutture di lavoro del Consiglio al fine di utilizzarne al meglio le conclusioni quando gli Stati membri avranno approvato il nuovo metodo basato su un approccio tematico e geografico.

Inoltre, in occasione della terza Giornata antitratta, la conferenza ministeriale tenutasi a Bruxelles il 19-20 ottobre 2009 ha preso in esame la tratta di esseri umani quale questione prioritaria chiave che deve essere affrontata a livello di UE e nella cooperazione con Paesi Terzi, Regioni e organizzazioni a livello internazionale, ONG e altri soggetti interessati<sup>14</sup>. [...].

Parallelamente gli Stati membri, la Commissione, Organizzazioni Internazionali e ONG hanno continuato in vari modi l'azione contro la tratta di esseri umani all'interno dell'Unione e nei Paesi Terzi.

Infine il previsto programma pluriennale di azione di Stoccolma nel settore della giustizia e degli affari interni, offre un quadro entro cui saranno intraprese ulteriori importanti azioni contro la tratta di esseri umani, inclusa la strategia proposta dalla Commissione nella relazione del 2008 sul piano d'azione del 2005, e a cui il presente documento mirato all'azione costituisce un contributo.

#### **1.4.1 La revisione della Decisione Quadro 2002/629/GAI contro la tratta degli esseri umani: la proposta di Direttiva della Commissione Europea**

La proposta di Decisione Quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la Decisione Quadro 2002/629/GAI è stata presentata dalla Commissione il 26 marzo 2009.

Nel Consiglio "Giustizia e affari interni" (GAI) del 23 ottobre 2009, il Consiglio ha preso atto dello stato dei lavori e ha risolto la maggior parte delle questioni in sospeso riguardanti il testo della proposta, consentendo di avvicinarsi considerevolmente a un testo concordato, compresi i "considerando". Anteriormente alla sessione del Consiglio di ottobre, il COREPER ha discusso la proposta due volte, il 14 e il 21 ottobre 2009. Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Olanda, Slovenia e Svezia hanno emesso una riserva di esame parlamentare sulla proposta.

<sup>13</sup> 8723/4/09 CRIMORG 63 MIGR 43 ENFOPOL 86.

<sup>14</sup> AT ha formulato una riserva d'esame

Il COREPER è stato pertanto invitato a:

- fatto salvo lo scioglimento delle riserve, approvare il testo, che riflette la posizione collettiva attuale in seno al Consiglio su tale questione, fermo restando che questo punto sarà esaminato in una fase successiva alla luce del trattato di Lisbona, e
- presentare il testo della proposta al Consiglio "GAI" del 30 novembre-1° dicembre 2009 per consentire al Consiglio di procedere a un dibattito orientativo.

A parere della Presidenza (che era al momento quella svedese), tale dibattito avrebbe dovuto concentrarsi su come l'Unione potrebbe progredire nella lotta contro la tratta di esseri umani, alla luce del documento mirato all'azione.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il negoziato, iniziato sotto la Presidenza Ceca nell'aprile 2009 è stato interrotto sotto la Presidenza Svedese ad ottobre 2010, dopo numerose riunioni.

Per migliorare la cooperazione in materia penale nella lotta contro la tratta degli esseri umani è necessario ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale ed poiché a tal fine il Trattato prevede specificamente soltanto l'adozione di direttive, la Commissione ha presentato al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea, un testo di Direttiva, concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la Decisione Quadro 2002/629/GAI<sup>15</sup>.

## **1.5 L'ITALIA E LA POLITICA ESTERA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI**

La tutela dei diritti dei minori e, in particolare, la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale, tratta dei minori a fini di sfruttamento sessuale e pedopornografia, costituiscono una parte importante della politica estera italiana relativa ai diritti umani. L'azione dell'Italia si manifesta innanzitutto all'interno dei principali fora multilaterali di cui essa è parte, in particolare l'Unione Europea e le Nazioni Unite.

---

<sup>15</sup> Il testo integrale della Direttiva è consultabile in Appendice Normativa.

### **1.5.1 L'azione dell'Italia in ambito ONU**

Nel 2009 l'Italia, in qualità di Presidente del G8, ha prestato particolare attenzione al contrasto al crimine transnazionale organizzato, anche con significativo riferimento ai temi della tratta dei minori e della pedopornografia.

Ogni anno l'Italia promuove e presiede il negoziato volto all'adozione in Assemblea Generale della Risoluzione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale ("Strengthening the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, in particular its Technical Cooperation Capacity"). La Risoluzione detta le linee-guida per l'attività dell'ONU nel settore e le coordinate operative e finanziarie dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga e il Crimine (UNODC), con sede a Vienna.

A seguito dell'iniziativa italiana, la 64° Sessione dell'Assemblea Generale ha adottato per consenso nel dicembre 2009 la Risoluzione 64/179. Sponsorizzata da ben 120 Stati, la Risoluzione rappresenta il segno di una riconosciuta leadership del nostro Paese nel settore della lotta al crimine organizzato.

La Risoluzione prevede tra l'altro una serie di iniziative nel decimo anniversario dell'adozione della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale e dei suoi Protocolli addizionali (tra essi quello per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini) al fine di promuoverne l'universalità e la migliore attuazione.

### **1.5.2 L'azione dell'Italia in ambito UE**

#### **a) La proposta di revisione della Decisione Quadro (15996/09 DROIPEN 155), contro la tratta degli esseri umani**

La Presidenza svedese ha posto sotto un unico cappello diversi documenti in materia di tratta degli esseri umani, tema su cui ha profuso molte energie nel corso del semestre. Nonostante l'ampio quadro giuridico internazionale di contrasto alla tratta degli esseri umani, la Commissione, pur riconoscendo che gli Stati Membri abbiano in larga misura soddisfatto gli obblighi previsti dalla attuale Decisione Quadro, è giunta alla conclusione che il contrasto previsto nei confronti di tale fenomeno sia insufficiente.

Le cause sono in gran parte riconducibili alla presenza nella vigente Decisione Quadro di una serie di disposizioni che consentono la possibilità di far ricorso ad eccezioni o riserve rispetto a regole di esclusivo rilievo penale.

L'attuazione di una politica globale di lotta contro la tratta degli esseri umani negli Stati Membri appare pertanto insoddisfacente e suscettibile di nuovi interventi. Nel marzo 2009 la Commissione, in coerenza con le linee guida del Programma dell'Aja, ha presentato la proposta di una nuova Decisione Quadro sulla lotta al traffico di esseri umani e sulla protezione delle vittime che intende definire un quadro più coerente ed efficace di lotta contro

la tratta tramite un'azione volta ad imporre l'armonizzazione di pene più severe e delle condotte di rilevanza penale, senza tralasciare l'aspetto della prevenzione di questo tipo di reati con particolare attenzione al sostegno delle vittime anche mediante la costruzione di un utile sistema di monitoraggio.

Il dibattito e i negoziati sinora condotti hanno fatto registrare importanti risultati per effetto dell'atteggiamento di grande collaborazione mostrato dagli Stati Membri.

Nel Consiglio GAI dello scorso ottobre i Ministri avevano preso atto dello stato dei lavori in corso nelle competenti istanze del Consiglio relativi allo strumento in questione dando ad esse mandato di proseguire i lavori per favorire il raggiungimento dell'accordo politico in occasione del Consiglio GAI del 1 dicembre.

Va ricordato che l'Italia in quella sede aveva confermato lo scioglimento della propria riserva rispetto alla disposizione contenuta nell'art. 10, par. 3, della proposta che prevede l'obbligo per gli Stati membri, senza pregiudizio per i diritti della difesa e purché ciò risulti in accordo con i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, di permettere che l'identità di una vittima di tratta, che rivesta la qualità di testimone in un processo, non sia rivelata. Scioglimento della riserva condizionato ad una Dichiarazione unilaterale da parte italiana che dovrà essere allegata al testo dello strumento che sarà adottato e successivamente pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, secondo un modello già sperimentato in occasione dell'adozione della Decisione Quadro sul mandato europeo per la ricerca delle prove (Decisione Quadro 2008/978 del 18 dicembre 2008) ed articolata in tre elementi chiave:

1. *Affermazione della incompatibilità della norma in questione rispetto ai principi cardine dell'ordinamento giuridico italiano.*
2. *Monitoraggio, da parte italiana, dell'impatto che le decisioni giudiziarie delle corti italiane, che rifiuteranno richieste basate su tale principio, avranno negli Stati membri.*
3. *Auspicio da parte italiana che tale principio non costituisca un precedente per gli strumenti legislativi futuri dell'Unione Europea.*

La Germania ha mantenuto le ultime riserve (non sostanziali) che riguardano l'art. 1 (definizione) e l'art. 3.2.c (vittime minori considerata come circostanza aggravante).

La Presidenza aveva invitato i Ministri ad avere un dibattito d'orientamento per cercare di definire una posizione comune del Consiglio in vista dei futuri negoziati in regime di co-decisione con il Parlamento Europeo, anche perché era noto che sarebbe intervenuta una nuova proposta di Direttiva con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'Italia sostiene con forza l'iniziativa essendo particolarmente sensibile al tema della lotta alla tratta disponendo di un sistema giuridico sia repressivo sia preventivo e di sostegno alle vittime di tratta all'avanguardia nell'Unione.

L'Italia, dopo aver sciolto la propria riserva sulla "testimonianza anonima", ha accettato il testo presentato dalla Presidenza auspicando che possa costituire un ottimo punto di partenza per i futuri lavori.

***b) Adozione dell'Action Oriented Paper e dibattito tematico sulla tratta degli esseri umani e sui relativi meccanismi istituzionali per combatterla efficacemente***

La Presidenza intende impostare il dibattito di orientamento sulla Decisione anche alla luce di un documento di riflessione che riprende le linee d'azione individuate dall' Action Oriented Paper sul rafforzamento della dimensione esterna GAI in materia di lotta al traffico di esseri umani. Il Paper definisce un approccio orizzontale per rendere più efficace l'azione dell'UE nella lotta alla tratta degli esseri umani, con particolare riferimento alla dimensione esterna del fenomeno. La tratta viene affrontata sotto vari aspetti, normativi, sociali, giudiziari e di polizia ed è oggetto di alcune raccomandazioni per azioni più incisive da attuare con la collaborazione dei Paesi Terzi. Tra queste assumono rilievo la prevenzione e la "riduzione della domanda" e la protezione delle vittime, in particolari i minori. Ogni Paese membro ha contribuito alla redazione del documento fornendo un proprio contributo illustrativo delle esperienze e delle *best practices* a livello nazionale. Il dibattito ha preso in considerazione anche la *Dichiarazione* adottata dalla "Conferenza Ministeriale sulla tratta degli esseri umani", tenutasi a Bruxelles il 19 e 20 ottobre scorso. In quella circostanza, aperta agli Stati Membri, agli Stati terzi, alle organizzazioni internazionali (governative e non), sono emerse alcune soluzioni da adottare per migliorare la risposta complessiva dell'UE nella lotta al fenomeno. L'aspetto innovativo emerso dai lavori riguarda la creazione di un meccanismo di Coordinatore europeo (ATC- Anti-trafficking Coordinator). Tale figura dovrebbe consolidare e sviluppare, in un'ottica coerente ed orizzontale, la politica UE di lotta al traffico di esseri umani, abbracciando non solo i temi di pertinenza GAI ma anche le questioni riguardanti la non discriminazione, l'equità sociale, l'impiego e gli affari sociali. Il tutto promuovendo i rapporti di collaborazione con i Paesi Terzi. L'esempio di riferimento dovrebbe essere quello del Coordinatore Antiterrorismo. La proposta è stata ampiamente affrontata nel corso del dibattito per la definizione del Programma di Stoccolma, dove tuttavia numerose delegazioni, tra cui quella italiana e della Commissione, si sono espresse in senso contrario.

Il documento di riflessione della Presidenza pone quattro quesiti specifici, finalizzati ad individuare le modalità migliori per impostare correttamente l'azione dell'UE sia sul piano

delle relazioni esterne (mediante delle *partnerships* dedicate) sia su quello interno, dove numerosi fori (anche diversi dall'area GLS) si occupano della materia.

Il tema del traffico di esseri umani deve essere per l'Italia al centro di un rinnovato impegno della UE ispirato ai principi di solidarietà tra Stati Membri e di cooperazione con Paesi Terzi. Al riguardo bisogna tener conto che il business della tratta è in termini economici il terzo a livello globale, dopo quello della droga e del traffico di armi, fruttando diversi miliardi di dollari l'anno ai network criminali. In tale quadro va evidenziato il forte impegno italiano su tale fronte, che si è sostanziato nella conclusione di ben 52 accordi di cooperazione con Paesi Terzi in materia di sicurezza, nell'adozione di una normativa all'avanguardia che prevede tra l'altro il rilascio di un particolare permesso di soggiorno per le vittime della tratta, in programmi di sostegno alle vittime nonché in programmi con l'OIM per l'assistenza e la reintegrazione delle vittime nei loro Paesi di origine. Infine, sul versante delle *best practices*, va rilevato che il modello italiano di lotta al traffico di esseri umani è stato riconosciuto dall'Organizzazione Internazionale sulle Migrazioni (OIM) come uno dei più efficaci esempi di applicazione dell'approccio multidisciplinare europeo in materia, in quanto basato su di una legislazione avanzata ed un'efficace cooperazione tra tutte le forze di polizia, magistrati e selezionate ONG, sotto la guida coordinata del Ministero dell'Interno e della Direzione Nazionale Antimafia.

L'Italia ritiene che la lotta al traffico di esseri umani è forse uno degli ambiti di cooperazione dove, dato il carattere interdisciplinare del fenomeno, è necessario coordinare ed impostare correttamente l'azione dell'UE, individuando obiettivi, ruoli e risorse, sia a livello comunitario che nazionale e chiamando in causa anche gli attori della società civile.

L'Italia, pertanto, ritiene utile rafforzare il coordinamento delle azioni dell'UE sia a livello comunitario che nei confronti dei Paesi Terzi, dove il tema della lotta alla tratta dovrebbe figurare in ogni agenda di cooperazione, definendo anche, se necessario, come propone la Presidenza, partenariati dedicati a questo tema.

Inoltre, con il Trattato di Lisbona e con la scomparsa dell'architettura a Pilastri, sarà necessario ricercare interrelazioni e raccordi tra i diversi settori di cooperazione, al fine di inquadrarli in un contesto unitario comunitario.

Tuttavia, si ritiene che tale ruolo di coordinamento, già efficacemente svolto dalla Commissione, debba continuare ad essere sviluppato dall'Esecutivo Comunitario a cui spetta, in via primaria ed esclusiva, la funzione di impulso, armonizzazione e monitoraggio delle politiche UE. Eventuali soluzioni innovative, quali la Creazione di un Coordinatore Europeo sulla Tratta, dovrebbero essere prima attentamente valutate in termini di reale valore aggiunto che potrebbero apportare al lavoro della Commissione.

L'Italia ha manifestato la propria volontà nel tenere un dibattito politico periodico sul tema, senza però ricorrere ad una programmazione predefinita, lasciando che sia il Consiglio a

decidere di volta quando ed in che termini affrontare la questione. In tale circostanza potrà essere esaminata la possibilità di sfruttare meglio il meccanismo OCTA (Organised Crime Trend Assessment) di Europol per meglio individuare le aree d'intervento e le priorità operative.

## **1.6 LA POLITICA INTERNA DELL'ITALIA IN MATERIA DI LOTTA AL TRAFFICO DI ESSERI UMANI**

L'Italia – come gli altri Paesi europei – è interessata, ormai da oltre un decennio dal fenomeno della tratta di esseri umani e il Dipartimento per le Pari Opportunità è l'autorità centrale delegata al coordinamento degli interventi attuati sul territorio nazionale per la prevenzione ed il contrasto della tratta di persone, nonché per l'assistenza e reintegrazione sociale delle vittime.

Da circa un decennio l'Italia si è munita di un dispositivo di lotta al traffico di esseri umani a scopo di grave sfruttamento che si dispiega su due direttrici: la prima di contrasto vero e proprio affidato alle Forze di Polizia, l'altro di protezione delle vittime affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale. La norma che prevede questa possibilità di intervento sociale è l'art. 18 T.U. sull'immigrazione, mentre il contrasto è affidato alla Legge 228/2003.

Al fine di coordinare e dare impulso alle suddette attività, il Dipartimento presiede la Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, che rappresenta un importante organo di coordinamento interistituzionale volto alla programmazione ed al monitoraggio degli interventi.

Poiché la tratta è un fenomeno estremamente complesso ed in continua evoluzione, si ritiene fondamentale affiancare e supportare i sistemi legislativi, delle politiche e degli interventi con adeguati strumenti di osservazione e monitoraggio del fenomeno e delle azioni poste in essere, in grado di fornire una lettura aggiornata ed approfondita e di contribuire di conseguenza alla loro programmazione.

Proprio in tale ottica il Dipartimento per le pari opportunità ha previsto la costituzione di un Osservatorio sulla tratta degli esseri umani con il precipuo compito di elaborare tutti gli strumenti necessari al monitoraggio ed all'analisi del fenomeno e quello che direttamente gravita intorno ad esso, sia in termini di servizi che di progetti.

Per l'attivazione dell'Osservatorio, il Dipartimento ha affidato, attraverso una procedura di gara, all'Ente di ricerca Transcrime un servizio di expertises e competenze esterne per il monitoraggio, raccolta dati, ricerca sperimentali, elaborazione ed implementazione di un sistema informatico.

Tra i principali obiettivi previsti per l'attivazione dell'Osservatorio, al quale sta lavorando Transcrime, vi è quello della creazione di una banca dati centralizzata, informatizzata ed interrogabile in ogni momento, che potrebbe essere uno strumento determinante per l'individuazione di segnali precoci di cambiamento del fenomeno. L'elaborazione ed implementazione del nuovo sistema informatico, che sarà operativo dal prossimo luglio 2010, consentirà un'efficace raccolta, lettura ed elaborazione dei dati concernenti il fenomeno. Il nuovo sistema informatizzato rappresenta sicuramente un grande passo avanti verso l'acquisizione di una cultura della qualità dell'informazione e del monitoraggio di un fenomeno così rilevante, indispensabile per un'efficace politica di contrasto della tratta degli esseri umani.

In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1), che prevede la possibilità per le vittime di tratta di esseri umani di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, il Dipartimento per le pari opportunità, dal 2000 al 2010, ha bandito 11 Avvisi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati n. 573 (l'Avviso n. 11 è stato pubblicato nel mese di marzo 2010).

Tali progetti di protezione sociale, realizzati sull'intero territorio nazionale, hanno accolto e assistito circa 14.689 vittime di tratta, di cui 986 minori di anni 18.<sup>16</sup>

Tale dato ci porta a considerare che, nel corso del periodo innanzi indicato, la percentuale dei soggetti minorenni, vittime di tratta, per le quali si è riusciti ad attivare percorsi di sganciamento dai circuiti di sfruttamento per prostituzione rispetto al numero delle corrispondenti vittime adulte oscilla tra il cinque ed il quattro per cento.

Passando ad analizzare le forme di sfruttamento in relazione all'età delle vittime emergono significative differenze rispetto alle vittime adulte: i minori sono sempre più coinvolti nell'accattonaggio e nelle economie illegali, rispetto alle altre fasce di età, anche se resiste una certa percentuale significativa di coinvolgimento nello sfruttamento di tipo sessuale.

La prostituzione coercitiva è tra le forme di sfruttamento che più interessa le componenti minorili tanto da essere assimilata a forme e modalità di assoggettamento che ricordano da vicino le pratiche para-schiavistiche. I minori che si trovano in queste condizioni spesso vengono a trovarsi in situazioni così difficili che non riescono a modificarle e ad uscirne.

Con riferimento alle nazionalità delle vittime si possono invece fare, alla luce dei dati inerenti le vittime inserite nei progetti di protezione sociale, stime che sono più facilmente riscontrabili con la percezione avuta dagli operatori sociali.

<sup>16</sup> Questi dati si riferiscono a progetti relativi al periodo che va dal 2000 al 2008, i dati dei progetti dal 2009 non sono ancora disponibili.

In base ai dati anzidetti si è potuto notare che, nel periodo marzo 2000 - febbraio 2001, le nazionalità prevalenti cui appartenevano i minori vittime di tratta a fini di prostituzione erano quella albanese, assolutamente predominante, quella romena (al secondo posto), quella moldava e quella nigeriana, di entità assimilabile; in minor parte vi erano anche vittime provenienti da Paesi dell'ex Jugoslavia, dall'Ucraina e dalla Bulgaria, dalla Tunisia, dall'Ungheria, dalla Colombia e dalla Russia. Tali dati sono stati riscontrati sostanzialmente invariati fino al 2002, quando si è potuto riscontrare una lieve flessione delle vittime di nazionalità moldava.

Mentre negli ultimi anni si è assistito ad una netta diminuzione delle ragazze, minori di anni 18, di nazionalità albanese, cui ha corrisposto un sensibile aumento di quelle di nazionalità romena, divenuta la nazionalità prevalente, ed un aumento di minori provenienti dal Marocco, dal Sud America e dalla Cina.

Sul difficile coinvolgimento di minori nei progetti di protezione sociale (art. 18) si possono fare varie riflessioni dovute proprio alla specifica condizione dei soggetti coinvolti: bisogna innanzitutto considerare il rischio "imprenditoriale" del trafficante, che è sicuramente più elevato se si tratta di ragazze minorenni, e il relativo pericolo di intercettazione da parte delle Forze dell'ordine che ha prodotto una riduzione del numero dei minori sulla strada. Questo fenomeno appare simile a quello che si riscontra tra le adulte, con il passaggio all'esercizio della prostituzione in luoghi chiusi, in appartamenti, in locali notturni, siti web difficilmente raggiungibili.

L'analisi dei dati sembra confermare la marginalità socio-economica delle minori, provenienti da situazioni di estremo disagio, di povertà e, spesso, con bassa scolarizzazione. Occorre inoltre considerare la maggiore difficoltà, rispetto alle ragazze adulte, ad elaborare una possibile via di uscita dal circuito della prostituzione e a rivedere il proprio progetto migratorio

A livello normativo è molto importante il contributo offerto dalla nuova legge recante misure contro la tratta, la n. 228 del 2003.

Con tale legge si è provveduto ad implementare la risposta dello Stato alle organizzazioni che gestiscono il traffico delle persone sotto il profilo della repressione penale, introducendo nel nostro ordinamento importanti disposizioni volte a modificare talune figure di reato già presenti nel nostro codice penale e ad estendere il campo di applicazione di alcuni istituti del processo penale in modo tale da adeguarli alle particolarità del fenomeno della tratta, così da poterlo fronteggiare, sotto il profilo della risposta sanzionatoria e persecutoria, in maniera più efficace rispetto a quanto fatto in precedenza. Inoltre, è stata prevista una specifica aggravante nel caso in cui le vittime dei reati in questione siano minori di anni diciotto, nel caso in cui gli stessi reati siano finalizzati allo sfruttamento della prostituzione, oppure al prelievo di organi.

Altro aspetto rilevante della legge in questione è l'art. 13 che prevede l'istituzione di un "Fondo speciale" per la realizzazione di un programma di assistenza che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone. In ottemperanza delle disposizioni di tale articolo, il D.d.p.o. ha emanato quattro bandi per l'attuazione di progetti destinati alle vittime dei reati sopra citati e ad oggi (marzo 2010) sono stati approvati e co-finanziati 97 progetti.

In particolare **rispetto al periodo luglio 2007-marzo 2010** si precisa che in tale arco di tempo il DPO ha bandito i seguenti Avvisi:

Avvisi 8 – 9 – 10 – 11 di cui all'art. 18 D.lgs 286/98. I dati disponibili sono relativi soltanto all'Avviso 8, che si riferisce al periodo 2007/2008, che hanno registrato la partecipazione di 1.172 vittime di tratta di cui 48 minori;

Avvisi 3 e 4 di cui all'art. 13 Legge 228/2003. I dati disponibili sono relativi agli avvisi 1 e 2 (periodo dal 2006 al 2008) che hanno registrato il coinvolgimento di circa 890 vittime di tratta, di cui 91 minori.

Per quanto concerne le progettualità messe in essere dal Ministero dell'Interno finalizzate alla prevenzione del fenomeno della "tratta di minori", le cui risultanze investigative hanno evidenziato una stretta connessione alla gestione illegale di flussi migratori, si sta provvedendo ad organizzare appositi corsi di formazione dedicati al personale delle Squadre Mobili e degli uffici di Polizia di Frontiera.

In tale ambito il Servizio Centrale Operativo ha anche partecipato a due Progetti europei dell'O.I.M., nel 2007 e nel 2009, di formazione multidisciplinare per Autorità giudiziarie, Forze dell'ordine, Organizzazioni Non Governative e Organizzazioni Internazionali impegnate nella prevenzione, protezione delle vittime e contrasto alla tratta di esseri umani negli Stati membri dell'Unione Europea, nei Paesi candidati e limitrofi.

Per quanto riguarda la tratta di minori in particolare, il citato Servizio è Project Partner del Progetto europeo "AGIRE. Austria, Greece, Italy and Romania. Acting for stronger private-public partnerships in the field of identification and support of child victims and at risk of trafficking in Europe", del Programma comunitario "Prevenzione e lotta al crimine", condotto dall'Associazione Onlus "Save the Children – Italia", finalizzato alla individuazione dei criteri di riconoscibilità delle vittime della tratta di esseri umani, in particolare di minori, al fine di monitorare il fenomeno e definire soluzioni comuni (best practices) da adottare nei Paesi dell'Unione Europea interessati. L'iniziativa è stata avviata nel 2008 e si è sviluppata nel corso del 2009.

---

## **PARTE V**

### **FOCUS TEMATICI**

---

#### **FOCUS 2 – MINORI E MEDIA**

##### **2.1 IL COMITATO MEDIA E MINORI**

Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Media e Minori – denominazione che sostituisce quella di Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e Minori ha il compito di dare applicazione al Codice di autoregolamentazione per la tutela dei Minori nei rapporti con la Tv, sottoscritto nel 2002 da tutte le Emittenti, pubbliche e private, nazionali e locali.

Rivolto a tutelare i diritti e l'integrità psichica e morale dei minori, il Codice enuncia una serie di principi e norme di comportamento per le Emittenti. Il Comitato ha sede presso il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Comunicazioni.

I membri del Comitato, rappresentanti di Istituzioni, Utenti ed Emittenti, sono nominati con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico d'intesa con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Le delibere del Comitato sono trasmesse all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che esercita il potere sanzionatorio amministrativo con efficacia coattiva, mentre il Comitato ha un potere di verifica delle violazioni del Codice, con l'effetto giuridico di imporre alle Emittenti di far conoscere all'utenza televisiva la violazione commessa. Dopo la fase iniziale di autoregolamentazione, il Codice è stato recepito in via legislativa dalla Legge 3 maggio 2004, n.112, trasfusa nel Testo Unico della Radiotelevisione di cui al Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n.177. Con la legificazione operata, il Codice è divenuto vincolante per tutte le Emittenti.

Nel corso della sua attività il Comitato ha considerato oltre 2.000 casi e aperto centinaia di procedimenti accertando numerose violazioni. Ha prodotto delibere e raccomandazioni, documenti di indirizzo e segnalazioni all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Gli interventi hanno riguardato film, telefilm, fiction, reality, talk show, varietà, informazione, pubblicità. Hanno integrato l'attività del Comitato alcuni documenti orientativi su temi di portata generale. Infine, sono state effettuate numerose audizioni con emittenti televisive, associazioni di tutela dei minori, docenti ed esperti del settore. Anima e Presidente del Comitato dalla sua fondazione è stato Emilio Rossi, deceduto il 4 dicembre 2008.

Nel 2009 si è proceduto al rinnovo delle nomine dei membri del Comitato. Con Decreto 31 luglio 2009 del Ministro dello Sviluppo Economico On.le Claudio Scajola, tutti i componenti del Comitato sono stati nominati. L'Ufficio di Presidenza risulta composto da: Franco Mugerli

(Presidente), Paolo Bafile e Maria Eleanora Lucchin (Vicepresidenti). Membri effettivi: Alessia Caricato, Maria Eleanora Lucchin, Gianfranco Noferi, Bianca Papini e Filippo Rebecchini per le Emittenti; Mariella Bocciardo, Barbara Mannucci, Franco Mugerli, Francesco Soro, Emilia Visco per le Istituzioni; Paolo Bafile, Giovanni Baggio, Maria Burani Procaccini, Elisa Manna, Angela Nava Mambretti per gli Utenti. Membri supplenti: Mario Albanesi, Marcello Ciannamea, Rocco Monaco, Stefania Rotolo per le Emittenti; Giovanni Biondi, Alessandro Caroselli, Pietro Carrella, Micaela Ottomano per le Istituzioni; Milly Buonanno, Giorgio De Marinis, Domenico Infante, Giuseppe Notarstefano, Claudia Di Lorenzi per gli Utenti.

Non sono più presenti Isabella Poli e Loredana Albano, dopo aver prestato la loro preziosa collaborazione al Comitato nel precedente triennio.

### 2.2.1 L'attività del Comitato nel 2009

Il protrarsi dei tempi di emanazione del decreto di nomina ha comportato l'impossibilità a riunire il Comitato per ben cinque mesi. Ciononostante, è continuata l'attività di monitoraggio sull'applicazione del Codice nella programmazione televisiva, come pure la rappresentanza istituzionale in diverse manifestazioni pubbliche, dibattiti, convegni. Non appena il Comitato è stato ricostituito, è ripreso il lavoro di verifica delle segnalazioni di presunte violazioni del Codice. Per la ragione anzidetta, il Comitato ha tenuto solo 13 sedute plenarie e 39 sedute di sezione di carattere istruttorio, il numero minimo nella sua pur breve storia.

Sono state realizzate due audizioni: il Comitato, in seduta plenaria, si è incontrato con l'Osservatorio di Pavia, che ha presentato la ricerca "Valori di cartone. Valori, personaggi e linguaggi dei cartoni animati", concernente le tematiche valoriali nella programmazione dei cartoni animati su tutte le reti televisive; inoltre, nella persona del Presidente, è stato ricevuto in audizione presso la Commissione parlamentare per l'infanzia in merito a una "Indagine conoscitiva sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione".

**Tavola A – I lavori del Comitato 2003-2009**

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	TOTALE
<b>SEDUTE PLENARIE</b>	13	21	22	15	23	24	22	140
<b>SEDUTE DI SEZIONE ISTRUTTORIA</b>	39	63	66	42	96	77	62	445
<b>AUDIZIONI</b>	2	4	8	4	4	3	3	28

**a) I provvedimenti adottati**

Anche nel 2009 il lavoro è stato intenso. I casi considerati sono stati più numerosi di quelli dell'anno precedente: 264 nel 2009 (228 nel 2008). Così pure le violazioni accertate: 46 nel 2009 (28 nel 2008). Sono diminuite le delibere con raccomandazioni: sono state 20 rispetto alle 36 dell'anno precedente.

Riguardano casi in cui, pur non ritenendo di dichiarare violazione del Codice, il Comitato reputa di fornire un orientamento e un'azione suasive nei confronti delle Emittenti. Sono invece sensibilmente aumentate le segnalazioni preliminari inviate all'AGCom (23 rispetto a 3 del 2008). In presenza di questi casi - presuntivamente trasmissioni del tipo "a luci rosse" diffuse nella programmazione notturna per lo più da emittenti locali - il Comitato, senza aprire proprio procedimento, provvede a trasmettere direttamente la segnalazione all' AGCom per le valutazioni e l'eventuale seguito di competenza.

Il Comitato, infine, ha adottato due documenti: una nota su BabyTv, il canale dedicato ai bambini al di sotto dei tre anni lanciato nell'agosto scorso da Sky, e un documento sulla rappresentazione della donna nei media.

**Tavola B – Atti prodotti dal Comitato 2003-2009**

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	TOTALE
<b>CASI CONSIDERATI</b>	<b>264</b>	228	339	296	379	512	355	<b>2373</b>
<b>PROCEDIMENTI INSTAURATI</b>	<b>89</b>	69	112	98	119	146	90	<b>723</b>
<b>VIOLAZIONI ACCERTATI</b>	<b>46</b>	28	37	31	47	53	32	<b>274</b>
<b>DELIBERE CON RACCOMANDAZIONI</b>	<b>20</b>	36	36	40	38	39	24	<b>233</b>
<b>DOCUMENTI DI INDIRIZZO</b>	<b>2</b>	2	5	4	6	7	9	<b>34</b>
<b>SEGNALAZIONI PRELIMINARI ALL'AGCOM</b>	<b>23</b>	3	36	19	11	48	16	<b>156</b>

Analizzando il dato disaggregato delle violazioni accertate, tra le emittenti generaliste si rileva la stessa tendenza già registrata negli ultimi anni. Rai ha ricevuto 14 risoluzioni, più o meno in media con il valore registrato negli anni scorsi, ad eccezione del 2006, i cui dati sono tuttavia riferiti a un periodo più ristretto.

Le risoluzioni avute da Mediaset sono state 7, in media con il biennio precedente e con una sensibile riduzione rispetto al primo quadriennio di attività del Comitato (2003 – 2006). Una sola risoluzione per La7 e 4 ad altre Emittenti locali.

Sensibilmente cresciuto il numero di risoluzioni ricevute da Emittenti satellitari. Un segmento questo che, insieme al digitale terrestre, costituisce ormai un'importante realtà nel panorama del consumo televisivo e che, come tutte le altre Emittenti, il Comitato richiama alla comune assunzione di responsabilità nella tutela dei minori.

**Tavola C – Violazioni per Emittente 2003-2009**

	2009	2008	2007	2006*	2005	2004	2003	TOTALE**
<b>RAI</b>	<b>14</b>	12	10	7	13	14	11	<b>81</b>
<b>MEDIASET</b>	<b>7</b>	6	9	18	17	28	14	<b>99</b>
<b>LA SETTE</b>	<b>1</b>	/	3	2	3	5	4	<b>18</b>
<b>ALTRE EMITTENTI NAZIONALI</b>	/	/	1	/	/	/	/	<b>1</b>
<b>EMITTENTI LOCALI</b>	<b>4</b>	2	4	3	14	6	3	<b>36</b>
<b>EMITTENTI DIGITALI TERRESTRI</b>	/	/	1	/	/	/	/	<b>1</b>
<b>EMITTENTI SATELLITARI</b>	<b>20</b>	8	13	1	/	/	/	<b>42</b>

\* i dati del 2006 riguardano il periodo maggio-dicembre 2006

\*\* non c'è corrispondenza tra violazioni accertate e il totale delle violazioni per Emittente in quanto talvolta una risoluzione riguarda più Emittenti