

### **1.6 Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di persone, in particolare di donne e bambini**

Il presente Protocollo<sup>125</sup>, che l'Italia ha sottoscritto, è aggiuntivo alla Convenzione sul crimine organizzato transnazionale. È composto di 20 articoli suddivisi in quattro parti ed è stato redatto per sopperire alla mancanza di uno strumento internazionale in materia di traffico di persone, nonché per dare attuazione alla risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu nella quale si decise di costituire un Comitato intergovernativo *ad hoc* finalizzato all'elaborazione di tale trattato<sup>126</sup> in considerazione del fatto che per prevenire e combattere il traffico, è necessario un approccio internazionale che includa i Paesi di origine, transito e destinazione dello stesso. Il rilievo del Protocollo, ma anche degli altri atti qui analizzati, risiede nell'indicare la cooperazione e l'integrazione come una strategia importante per riuscire a contrastare con efficacia fenomeni criminosi la cui forte dimensione transnazionale sfida la capacità dei singoli Stati.

Lo sforzo continuo che si ritrova nel Protocollo e anche negli altri atti, di definire il fenomeno e le linee di azione, è motivato dal fatto che in questo ambito le differenze nelle politiche nazionali costituiscono un limite che favorisce drammaticamente la permanenza e lo sviluppo del fenomeno criminale.

Tornando al Protocollo, la prima parte riguarda le disposizioni generali e affronta gli obiettivi, la definizione del campo d'azione e la penalizzazione delle condotte individuate.

In merito agli obiettivi<sup>127</sup>, si chiarisce che il Protocollo non riguarda solo la prevenzione e la lotta contro il traffico di persone, ma anche la protezione e l'assistenza alle vittime, nonché la cooperazione fra gli Stati parti.

Come nella Risoluzione del Parlamento europeo analizzata in precedenza, anche nel Protocollo emerge fin da subito una preoccupazione rispetto alla definizione. Nel documento con il termine "traffico di persone"<sup>128</sup> si intende il reclutamento, trasporto, trasferimento, accoglienza o ricezione di persone per motivi di sfruttamento, attraverso la minaccia o l'uso della forza o di altra forma di coercizione, sequestro, truffa, inganno, abuso di potere o di

---

<sup>125</sup> Il presente Protocollo è stato approvato il 12 dicembre 2000 durante la Conferenza sul crimine organizzato internazionale di Palermo.

<sup>126</sup> Cfr il Preambolo del presente Protocollo.

<sup>127</sup> Cfr art.2 "Esposizione dei fini".

<sup>128</sup> Cfr art.3 "Uso dei termini".

posizione di vulnerabilità oppure di consegna o ricezione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona avente il controllo su di un'altra persona. Nello sfruttamento dovrà includersi lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro forzato o prestazioni, schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, servitù o il trapianto di organi. Il consenso della vittima del traffico di persone ai fini di sfruttamento sarà irrilevante qualora venga usato uno degli intenti appena indicati. Infine, dopo aver definito "bambino" qualunque persona di età inferiore ai diciotto anni, si chiarisce che il reclutamento, trasporto, trasferimento, accoglienza o ricezione di un bambino ai fini di sfruttamento sarà considerato "traffico di persone" anche senza la presenza di uno degli intenti sopra indicati.

Gli Stati che ratificheranno il presente trattato saranno tenuti a recepire e trasferire nel proprio diritto interno la definizione di traffico di persone fornita dal Protocollo che però non risulta pienamente esaustiva qualora si riferisca ai bambini perché mancano alcune modalità del traffico che tipicamente interessano i minori. La clausola di chiusura del Protocollo sembra offrire una soluzione a questo problema consentendo di estenderne l'applicazione anche ad ipotesi non ricomprese nella definizione indicata, ad esempio nel caso delle adozioni internazionali illegali, in quanto è sufficiente la presenza del concetto di "sfruttamento" per far rientrare il caso specifico nelle ipotesi di reato previste. Quanto stabilito nel Protocollo si applicherà ai casi di prevenzione, indagine e perseguimento dei reati indicati, qualora tali reati abbiano carattere transnazionale e coinvolgano un gruppo criminale organizzato<sup>129</sup>.

Si parla di reati proprio perché il Protocollo prevede che la fattispecie del traffico di persone con le differenti condotte individuate venga riconosciuta dagli Stati parti come reato perseguito penalmente, qualora commesso intenzionalmente, quindi con la presenza dell'elemento soggettivo del dolo<sup>130</sup>.

La parte seconda del Protocollo affronta l'argomento della protezione delle vittime del traffico di persone. In particolare si richiede agli Stati parti che adottino tutte le misure necessarie al fine di proteggere la privacy e l'identità delle vittime, nonché misure volte all'ascolto protetto, alla fornitura di un alloggio, assistenza legale, medica, psicologica, materiale, lavorativa, educativa e formativa, il tutto tenendo in debita considerazione età, genere e specifici bisogni della vittima, in particolare se si tratta di bambini, nonché sicurezza fisica e risarcimento del danno subito, possibilità di restare sul territorio dello Stato in

---

<sup>129</sup> Cfr art.4 "Ambito di applicazione".

<sup>130</sup> Cfr art.5 "Penalizzazione".

particolari circostanze, così come una regolamentazione di modalità e casistiche per il rimpatrio<sup>131</sup>. La normativa italiana in merito ha già una previsione normativa di base, limitata ai casi di sfruttamento sessuale di donne, per l'adozione di particolare misure di sostegno e di protezione delle vittime di sfruttamento sessuale<sup>132</sup>.

La parte terza è dedicata alla prevenzione, cooperazione e ad altre misure che gli Stati parti sono tenuti ad adottare al fine di combattere il traffico di persone e di proteggere le vittime da ulteriori violenze.

Si indicano politiche, programmi e altre misure che includano la cooperazione con le ONG, con altre organizzazioni rilevanti e con altri soggetti della società civile; lo scambio di informazioni; la formazione per il rafforzamento delle leggi, del personale che si occupa di immigrazione e di ogni altro personale rilevante ai fini della prevenzione del traffico di persone.

Vengono presentate le misure di controllo alle frontiere di cui avvalersi per prevenire e scoprire il trasporto di persone vittime della tratta da parte di vettori commerciali, nonché misure di sicurezza e di controllo dei documenti per verificarne la legittimità e la validità.

Per quanto attiene alla situazione italiana, il Protocollo fornisce una guida importante per il completamento di quanto già disposto dal nostro ordinamento e rassicura sulla conformità delle politiche italiane a quanto stabilito in sede internazionale. Si pensi, ad esempio, ai programmi di protezione sociale realizzati tramite i finanziamenti *ex-art. 18* del Testo unico sull'immigrazione e ai progetti di cooperazione internazionale per la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza. La prevenzione, l'assistenza e la protezione sono aspetti chiave trattati dal Protocollo, ma in questo settore una sinergia importante non potrà che provenire dalla possibilità di collegare a questo tipo di interventi anche l'azione svolta dalle forze di polizia nel corso delle attività di indagine e di controllo, come affermato nella parte finale del Protocollo stesso.

---

<sup>131</sup> Cfr artt. 6, 7 e 8 del Protocollo.

<sup>132</sup> Cfr art. 18 L.40/98 sulla disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

### **1.7 Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del CE agli Stati Membri su una campagna contro il traffico di bambini per bloccare le rotte dell'Europa dell'est: il caso della Moldavia**

Dopo la disamina di documenti "cornice" la presente Raccomandazione costituisce un concreto esempio di azione contro il traffico<sup>133</sup> (*trafficking*) di bambini. L'assemblea del CE in 13 paragrafi affronta il fenomeno e conferma l'impegno nella lotta contro tale fenomeno, anche in considerazione del fatto che tutti gli Stati coinvolti (di origine, transito e destinazione del traffico) sono Stati membri del CE.

Il fenomeno del traffico di bambini è definito innanzi tutto come un reato da perseguire, che dal versante delle vittime ha implicazioni nelle politiche migratorie, nel diritto di asilo, nella libertà di movimento e nelle politiche socio-economiche.

Gli autori di reato vengono identificati in organizzazioni internazionali violente e potenti, che usano i tecnologie moderne e operano in un mercato altamente redditizio.

L'Assemblea sollecita a porre attenzione sulle caratteristiche multiformi del fenomeno: il traffico di bambini non è realizzato solo a fini sessuali, ma anche per il traffico di organi, così come per il mercato delle adozioni illegali in cui perfino la gravidanza e il parto diventano attività commerciali.

Nel documento si lamenta la mancanza di dati sufficienti e attendibili sui vari aspetti del fenomeno, ad esempio sul numero dei bambini che scompaiono dagli istituti, dei bambini di strada e delle bambine e ragazze vittime della prostituzione che provengono dai Paesi dell'Europa dell'est, rapite, picchiate, imprigionate, private dei documenti d'identità e ridotte in schiavitù.

Per l'analisi sullo stato degli interventi e sulle condizioni da cui può trarre origine questo fenomeno, l'Assemblea prende esplicitamente ad esempio lo Stato della Moldavia, membro del CE dal 1995. La Moldavia viene descritta come un Paese totalmente abbandonato a se stesso e nel quale l'aumento della povertà ha causato un'ondata di emigrazione all'estero per necessità di vera e propria sopravvivenza.

Su questi aspetti drammatici della situazione dello Stato moldavo, si rivolgono alcune richieste al Comitato dei ministri, tra le quali: fornire immediata assistenza per realizzare un censimento della popolazione; fornire aiuti soprattutto economici per sostenere

---

<sup>133</sup> Il termine "traffico" è usato quale sinonimo di "tratta", ed è tradotto dal termine inglese "trafficking" e dal termine francese "trafic".

prioritariamente l'educazione, la formazione e la creazione di opportunità di lavoro per i giovani e soprattutto le giovani. Inoltre, si chiede di rafforzare la cooperazione per reintrodurre l'educazione primaria obbligatoria gratuita, per prevenire l'abbandono dei bambini, per istituire la figura indipendente di difensore civico dell'infanzia, per ricostruire un sistema sociale che garantisca un livello minimo di cure e tutele. Si chiede altresì al Comitato dei Ministri di rafforzare il supporto alle ONG che svolgono una funzione di prevenzione della tratta mettendo in campo campagne di informazione rivolte alle giovani moldave.

Inoltre l'Assemblea chiede che il Comitato dei Ministri raccomandi a sua volta agli Stati membri del CE che:

- il traffico dei bambini sia previsto come reato grave nelle normative nazionali e perseguito come tale;
- sia creato un servizio speciale delle forze dell'ordine per la protezione dei bambini;
- siano sviluppate misure volte a reprimere la domanda che alimenta il traffico di bambini;
- sia nominato un difensore nazionale per le vittime del traffico;
- sia creata una rete di difensori nazionali a livello europeo per la raccolta di informazioni ed esperienze;
- sia creato un archivio nazionale centralizzato e informatizzato di bambini e giovani adulti scomparsi che funzioni per tutta l'Europa e aiuti altresì le forze dell'ordine e le famiglie a ritrovarli.

L'Assemblea chiude la Raccomandazione con l'invito al Comitato dei Ministri di procedere all'attuazione del Patto di Stabilità per i Paesi dell'Europa del sud-est e con la task force sul traffico di esseri umani, ma soprattutto con l'erogazione di finanziamenti alle organizzazioni internazionali che si occupano degli interventi di prevenzione, rimpatrio e reintegrazione sociale delle vittime, nonché a tenere informata l'Assemblea in merito alle campagne sul traffico lanciate con l'EU, le ONG e i media nei vari Stati europei.

### **1.8 Decisione del Consiglio dell'UE che istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini**

Come il programma d'azione Daphne, anche il programma Stop<sup>134</sup> è stato rinnovato una seconda volta con un finanziamento pari a 4 milioni di euro per il periodo 2001-2002<sup>135</sup>.

Nella parte introduttiva dei *consideranda*, oltre a richiamare le conclusioni del Consiglio di Tampere e l'art. 29 del trattato sull'UE che persegue l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza attraverso la prevenzione e la repressione di reati quali la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, vengono richiamati una serie di elementi determinanti per una efficace lotta contro questi reati sia a livello di prevenzione che di repressione:

- un approccio coordinato e multidisciplinare che coinvolga i diversi responsabili della lotta contro questi reati;
- la dimensione internazionale dei reati che necessita di far fronte ad ogni anello della catena che vede coinvolti reclutatori, trasportatori, sfruttatori ed altri intermediari oltre che i clienti;
- il ruolo dell'UE rispetto ai singoli Stati che facilita la sensibilizzazione e la cooperazione fra gli operatori;
- il coinvolgimento nel programma anche dei paesi candidati all'adesione.

La decisione si ricollega alla richiesta esplicita del Parlamento europeo di rinnovare l'azione comune per altri due anni, nonché alla necessità di coordinarla con le azioni del programma Daphne.

La seconda parte è costituita da 11 articoli, principalmente dedicati alla procedura di gestione del programma. Fra le disposizioni più interessanti vanno sicuramente menzionate quella relativa agli obiettivi del programma<sup>136</sup> nonché quella relativa alle azioni<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Il primo programma Stop è stato istituito con l'azione comune 96/700/GAI del Consiglio del 29 novembre 1996 ed è visionabile sul sito Internet [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/project/stop\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/stop_fr.htm)

<sup>135</sup> Cfr art.5 della Decisione.

<sup>136</sup> Cfr art.2 della Decisione.

<sup>137</sup> Cfr art.4 della Decisione.

La prima include all'interno della prevenzione e della lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini, anche la pornografia infantile, le violenze sessuali, nonché l'assistenza alle vittime. Il programma è finalizzato allo sviluppo di una politica europea in materia, a promuovere e rafforzare il lavoro in rete e le forme di cooperazione nel lavoro sul campo, al miglioramento della formazione e della ricerca scientifica, rendendovi partecipi anche organismi pubblici o privati dei paesi candidati all'adesione all'UE e, infine, a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni regionali ed internazionali competenti.

Per quanto riguarda le azioni ammesse dal programma, queste si possono raggruppare nelle seguenti categorie: formazione, scambi e tirocini, studi e ricerche, riunioni e seminari ed infine diffusione dei risultati raggiunti. Tali azioni possono essere singole o combinate, come per esempio la realizzazione di una ricerca e la disseminazione dei suoi risultati fra gli addetti ai lavori degli Stati membri.

Per accedere ai finanziamenti del programma d'azione, occorre essere direttamente impegnati in qualità di enti pubblici o privati degli Stati membri nella lotta al fenomeno, e presentare un progetto transnazionale che coinvolga almeno 3 Stati membri o 2 Stati membri e 1 paese candidato.

Sarà la Commissione a valutare, selezionare e seguire i progetti presentati, assistita da un Comitato detto Comitato Stop II, nonché da un Comitato consultivo e da un Comitato di gestione.

I criteri con cui verranno selezionati i progetti sono i seguenti:

- la conformità con gli obiettivi del programma;
- la dimensione europea e la partecipazione di paesi candidati;
- la compatibilità con le priorità politiche dell'UE;
- la complementarità con altri progetti;
- la capacità dell'organizzazione di attuare il progetto;
- l'importo della sovvenzione richiesta anche in proporzione rispetto ai risultati;
- il carattere multidisciplinare dell'azione;
- la qualità del progetto;
- l'impatto dei risultati previsti.

Una relazione annuale verrà stilata dalla Commissione per consentire la valutazione dei progetti e del programma d'azione.

La Decisione del Consiglio riafferma la volontà delle istituzioni europee di sostenere interventi concreti nel settore attraverso la messa a disposizione di finanziamenti per progetti che devono produrre valore aggiunto non solo a livello nazionale ma anche europeo. I programmi Daphne e Stop II possono costituire dei punti di riferimento a livello nazionale per la definizione di piani di azione volti a sviluppare a livello locale azioni di contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

### **1.9 Raccomandazione del Comitato dei Ministri del CE agli Stati membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale**

La presente raccomandazione, richiama l'esigenza di un maggior impegno nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, in particolare per la loro protezione.

La parte introduttiva dei *consideranda* richiama una serie di atti internazionali, dalla Dichiarazione dei diritti umani alla recente Convenzione sul *cybercrime*, nonché tutti gli atti approvati sia dall'Assemblea parlamentare che dal Comitato dei Ministri del CE in materia di tutela dei bambini.

La parte centrale dell'atto si divide in otto capitoli: definizione e *focus*, misure generali, legge penale, procedura e misure coercitive in generale, misure relative alla pornografia che coinvolge bambini, misure relative alla prostituzione di bambini, misure relative al traffico di bambini, ricerche prioritarie, cooperazione internazionale.

Il capitolo relativo alle definizioni lo si incontra generalmente nei trattati internazionali in cui si inquadra la tematica trattata dal singolo atto, che viene così identificato, delineato e circoscritto. Anche alcune raccomandazioni del CE hanno questa impostazione e risulta quindi interessante confrontare il contenuto delle definizioni contenute nel presente atto con le definizioni degli stessi concetti, contenute in altri atti.

Per "bambino" si intende qualunque persona di età inferiore a 18 anni, e tale definizione è più restrittiva rispetto per esempio a quella contenuta nella Convenzione di New York che per "fanciullo"<sup>138</sup> fa salvi i limiti di maggiore età diversi previsti dalle singole normative nazionali. Uno degli obiettivi risulta essere proprio quello di uniformare le normative dei vari paesi, quantomeno rispetto alla questione della fascia di età protetta.

---

<sup>138</sup> Cfr nota 63.



Nel termine “sfruttamento sessuale” vengono incluse la pornografia infantile, la prostituzione infantile, la schiavitù sessuale e il traffico di bambini per tali scopi. In tale definizione ci troviamo di fronte ad un arco di situazioni più ampio, basti pensare al traffico e alla schiavitù sessuale, che generalmente altre definizioni di sfruttamento sessuale, come quella della Convenzione di New York, non prevedono. Lo stesso vale per la pornografia infantile, per la prostituzione infantile e per il traffico di bambini, che includono una serie di condotte che vanno ad identificare in modo più chiaro gli autori di tali fattispecie criminose.

Il capitolo secondo riguarda invece misure generali, ossia iniziative volte a informare l'opinione pubblica, formare coloro che sono responsabili dei bambini sul fenomeno dello sfruttamento e abuso sessuale e informare i minori che non frequentano la scuola dei rischi che corrono rispetto al fenomeno. Si propongono inoltre scambi di informazioni sulle buone pratiche e sulle misure di prevenzione e di contrasto del fenomeno; si raccomanda la cooperazione internazionale nell'attuazione di tutte queste azioni e l'identificazione di quelle aree in cui l'assistenza tecnica e il contributo di paesi con maggiore esperienza è da ritenere particolarmente utile.

Si appoggia lo sviluppo e il finanziamento di agenzie polivalenti che adottino un approccio multidisciplinare nel prevenire e identificare lo sfruttamento sessuale di bambini e nel fornire supporto legale, psicologico e sociale alle vittime.

Viene riconosciuto il ruolo centrale delle ONG nel campo della prevenzione dello sfruttamento sessuale.

Rispetto ai media si chiede di contribuire ad una informazione corretta che tuteli il bambino dal punto di vista della privacy, dell'identità e della dignità. Inoltre si chiede che rappresentanti dei media partecipino a programmi di informazione e formazione sullo sfruttamento sessuale.

Rispetto ad Internet si chiedono una serie di azioni da parte dei *service provider* al fine di informare correttamente sull'uso degli strumenti di tecnologia moderna e sui rischi di sfruttamento sessuale, di collaborare con le autorità competenti al fine di identificare e combattere tale fenomeno, di adottare un codice di condotta idoneo. Si riconosce l'esigenza da parte delle autorità preposte all'applicazione della legge di essere messe in condizione di poter raccogliere le tracce dell'uso illecito di Internet, nonché di creare *hot line* e incoraggiare l'opinione pubblica a segnalare casi di pornografia infantile.

Il terzo capitolo è incentrato sulla normativa, in particolare rispetto alle vittime e agli autori di reato e si chiede che le condotte definite nel presente atto entrino a fare parte delle leggi penali nazionali, sia che il reato sia commesso all'interno o al di fuori del territorio dello Stato, sia che sia commesso da una persona fisica che da gruppi organizzati. Inoltre si invitano le forze dell'ordine a dedicare un'attenzione particolare al fenomeno e ad allocare risorse umane sufficienti per condurre a termine le indagini.

Rispetto alle vittime di reati di sfruttamento sessuale si richiede che:

- vengano presi in considerazione i diritti e gli interessi del bambino durante tutto l'arco del procedimento penale affinché si rispetti il suo diritto ad essere sentito, difeso, rappresentato, senza ovviamente che ciò comporti la lesione dei diritti dell'accusato;
- nei casi in cui siano coinvolti bambini, questi ultimi siano trattati con l'assoluta priorità e il più rapidamente possibile, con il rispetto della privacy, del segreto istruttorio, dell'audizione protetta degli stessi qualora siano vittime o testimoni di reato, che sia limitato il numero di audizioni e di dichiarazioni richieste al minore e che ad esse sia attribuito il massimo della credibilità nel rispetto della sua dignità;
- si conceda alle vittime e alle loro famiglie la possibilità di restare sul territorio dello Stato al fine di poter partecipare al procedimento in cui sono coinvolte;
- si forniscano misure di protezione soprattutto allorquando si tratta di reati commessi da reti criminali;
- vengano previsti il risarcimento del danno subito dai bambini vittime e la non perseguibilità di questi ultimi per qualunque atto commesso in connessione con tali reati.

Rispetto agli autori di tali reati si richiede di:

- impegnarsi ad assicurare che il periodo di prescrizione dei reati di sfruttamento sessuale, inizi a decorrere allorquando la vittima ha raggiunto la maggiore età;
- adottare misure volte a punire gli autori di reato;
- fornire loro trattamenti specifici se necessari;
- sviluppare programmi di prevenzione per questi ultimi;
- vietare alle persone riconosciute colpevoli di tali reati di esercitare determinate professioni o attività a contatto con i bambini;
- prevedere la chiusura temporanea o definitiva degli esercizi commerciali che sono stati coinvolti in tali reati, nonché il sequestro e la confisca di quanto connesso a tali reati;

- prevedere la perseguibilità delle persone giuridiche e non solo delle persone fisiche con sanzioni specifiche per il coinvolgimento in tali reati.

Il capitolo quarto prende in considerazione le misure volte a contrastare la pornografia infantile, concentrandosi sulla necessità di punire con sanzioni penali appropriate non solo coloro che sono coinvolti nella produzione e distribuzione di materiale di pedo-pornografia, ma anche coloro che detengono tale materiale, oltre alla necessità di organizzare campagne di informazione sulle misure esistenti per proteggere le vittime e sul fatto che la detenzione di tale materiale costituisce reato.

Il capitolo quinto prende in considerazione le misure volte a contrastare la prostituzione infantile, in particolare si chiede di:

- introdurre sanzioni penali appropriate per coloro che accettano prestazioni e/o hanno rapporti con bambini coinvolti nella prostituzione;
- assicurare attraverso un'appropriata assistenza psicologica, materiale e di altro genere, la possibilità di uscire dal circuito della prostituzione al bambino che ne sia coinvolto;
- dare priorità ai programmi educativi, preventivi e riabilitativi;
- costituire o sviluppare sezioni specializzate di polizia e rafforzare i loro metodi operativi, al fine di combattere la prostituzione infantile<sup>139</sup>;
- collocare operatori sociali formati nel lavoro di prevenzione con i bambini, soprattutto con i bambini di strada, per aiutarli ad uscire dalla prostituzione;
- coinvolgere l'industria turistica nell'azione di informazione sul turismo sessuale e nella sua individuazione;
- organizzare campagne di informazione volte a scoraggiare i potenziali turisti dall'essere coinvolti nel turismo sessuale.

Il capitolo sesto prende in considerazione le misure volte a contrastare il traffico di bambini, che si concentrano sull'aspetto dell'informazione.

In particolare si chiede di:

- introdurre appropriate sanzioni penali per il reato di traffico di bambini, che tenga conto della sua gravità;
- organizzare campagne di informazione per rendere consapevole l'opinione pubblica dei rischi che corrono i bambini, e soprattutto le bambine, coinvolti nel traffico;

---

<sup>139</sup> Cfr nota 115.

- fornire informazioni e formazione appropriate sul traffico di bambini ai rappresentanti di consolati e ambasciate, alle autorità pubbliche, ai media, alle ONG e a privati che operano nei paesi di origine delle potenziali vittime;
- assicurare che le scuole prevedano nei piani di studio l'informazione sui rischi del traffico di bambini;
- organizzare percorsi speciali di formazione per il personale diplomatico, consolare, giudiziario, di frontiera e di polizia al fine di metterlo in grado di individuare i casi di tratta di minori e di rispondere in modo appropriato.

Il capitolo settimo sollecita a svolgere ricerche, sia a livello nazionale che internazionale, che rispettino la diversità culturale e che tengano conto di alcuni fattori tra cui si segnalano gli specifici legami tra sfruttamento sessuale e crimine organizzato, sfruttamento sessuale e precedenti esperienze di incesto, abuso sessuale e pornografia, sfruttamento sessuale e adozione, nonché la natura del processo che porta la vittima a diventare un autore di tali reati.

L'ottavo e ultimo capitolo prende in considerazione la cooperazione internazionale soprattutto nella sfera dell'adeguamento della normativa (competenza extraterritoriale qualora il reato è commesso da un cittadino dello Stato, da colui che ha nel territorio dello Stato la sua residenza abituale oppure ai danni di un cittadino dello Stato), dell'azione dell'autorità giudiziaria (accordi di estradizione, misure di assistenza legale reciproca, traduzione di documenti e interpretariato) e dell'azione dei governi (accordi bi o multilaterali per prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini, ratifica e applicazione degli strumenti internazionali più importanti in questo campo). Infine si promuove la cooperazione europea e internazionale sul campo al fine di fornire assistenza tecnica o di altro genere, nonché l'adozione di strategie pan-europee per combattere il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini.

La Raccomandazione costituisce un testo articolato e di ampio respiro che nel settore della lotta allo sfruttamento sessuale può essere considerato un punto di riferimento avanzato anche per i singoli Stati .

### **1.10 L’Impegno e il Programma d’Azione degli Stati dell’Europa e dell’Asia centrale, adottato durante la Conferenza “La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale” di Budapest<sup>140</sup>.**

I rappresentanti di 42 Stati, organizzazioni internazionali, ONG, esperti, rappresentanti della gioventù e altri soggetti coinvolti, hanno adottato l’impegno e il programma d’azione di Budapest, a chiusura della conferenza regionale dell’Europa e dell’Asia centrale su “*La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale*”, organizzata per fare il punto sulla situazione in vista del Congresso mondiale di Yokohama.

Si tratta di un atto molto più ricco di contenuti e di riflessioni di quanto non sia l’atto finale approvato a Yokohama, al quale peraltro è stato allegato.

La prima parte del documento costituisce una presa d’atto di quanto è stato realizzato in questi ultimi anni per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini. Oltre a ricomprendere quanto affermato nell’atto finale di Yokohama, l’atto in esame va oltre per i punti seguenti:

- si richiamano, oltre ai trattati esistenti, alcune convenzioni in via di approvazione o di ratifica, ossia il progetto di *Convenzione sulle relazioni personali riguardanti i bambini*, la *Convenzione contro il contrabbando di migranti per via di terra, aria e mare*, la *Convenzione sul cybercrime*, nonché una serie di raccomandazioni e decisioni adottate dalle istituzioni dell’UE e del CE;
- si segnala e si raccomanda lo sviluppo di istituzioni nazionali aventi compiti di protezione e tutela dei diritti dei bambini, tra cui figure di mediatori per l’infanzia e speciali forze di polizia (i commissari per i bambini);
- si segnala la necessità di offrire nuove opportunità di partecipazione diretta dei bambini e degli adolescenti nella valutazione delle priorità regionali e di sviluppo delle politiche;
- si segnala il ruolo sempre più decisivo della società civile che ricomprende tra l’altro le ONG nazionali e internazionali;
- si segnala altresì il fatto che molti paesi in Europa e in Asia centrale non hanno ancora sviluppato propri programmi d’azione così come stabilito a Stoccolma.

La seconda parte dell’atto si riferisce agli impegni che gli Stati firmatari intendono assumere:

---

<sup>140</sup> La conferenza regionale di Budapest si è svolta dal 20 ai 21 novembre 2001.

- nominare un organismo nazionale di contatto e coordinamento in ogni Stato che sia fondato su di un mandato chiaro e su risorse e responsabilità specifiche;
- adottare e promuovere una "tolleranza zero" rispetto a tutte le forme di violenza e sfruttamento sessuale di bambini;
- incoraggiare la ratifica e l'applicazione degli strumenti internazionali in materia di protezione dei bambini, nel cui elenco si comprendono anche i trattati richiamati nella prima parte del presente atto;
- promuovere l'adozione di un mandato di arresto internazionale, a livello regionale, per poter perseguire le persone coinvolte nel traffico di bambini;
- richiedere alla Commissione Europea di includere nei programmi specifici quali Daphne e Stop II, dei progetti mirati a facilitare l'azione dei paesi della regione nell'attuazione degli impegni a suo tempo presi con l'atto finale di Stoccolma contro lo sfruttamento sessuale dei bambini;
- attribuire alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi maggior importanza, in particolare dare loro più opportunità di essere coinvolti direttamente nelle strategie, nelle misure e nell'attuazione di tutte le attività contro lo sfruttamento sessuale dei bambini senza tuttavia trasmettere a questi ultimi la responsabilità di combattere tale fenomeno, nonché incoraggiare e prendere in considerazione il punto di vista dei bambini e dei ragazzi e accettare che la loro rappresentanza e la loro partecipazione sia messa veramente in atto;
- si propone il Consiglio d'Europa come supervisore delle politiche in questo settore con il supporto delle ONG e delle organizzazioni intergovernative maggiormente coinvolte nel fenomeno;
- si prevede, nel quadro del Consiglio d'Europa, un meccanismo di monitoraggio della Raccomandazione (2001) 16 sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale, nonché una maggiore assistenza agli Stati per l'adesione ai programmi sostenuti dalla Commissione europea.

A chiusura dell'atto, gli Stati si impegnano ad attuare l'impegno e il programma d'azione per l'Europa e l'Asia centrale e ad incontrarsi nuovamente nel 2003 per fare il punto della situazione, ossia per esaminare i programmi realizzati e i problemi rimasti insoluti.

### **1.11 L'Accordo globale di Yokohama, adottato durante il Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini**

Va ricordato che il Congresso di Yokohama<sup>141</sup> si è svolto 5 anni dopo il Congresso di Stoccolma, con l'obiettivo di fare il punto della situazione sul tema dello sfruttamento sessuale dei bambini, ampliando il campo d'intervento dallo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei bambini.

L'atto finale di Yokohama è stato adottato dai governi, insieme alle organizzazioni internazionali, alle ONG, al settore privato e a membri della società civile provenienti dal mondo intero.

Va sottolineato che al Congresso hanno partecipato anche bambini e ragazzi provenienti da diversi Paesi che hanno avuto la possibilità di esprimersi direttamente e fare proposte per la promozione e la protezione dei loro diritti.

La prima parte del documento costituisce una presa d'atto di quanto è stato fatto in questi ultimi anni per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini; si rammentano, in particolare, l'adozione di strategie di intervento interdisciplinari, compresi programmi, politiche, leggi, meccanismi, risorse e diffusione dei diritti dei bambini, nonché piani d'azione nazionali ed internazionali per combattere la prostituzione infantile, la pornografia infantile e il traffico di bambini per fini sessuali, comprese nuove leggi che hanno trasformato tali fenomeni in reati anche con effetti extraterritoriali.<sup>142</sup>

Si ricorda che i piani d'azione hanno compreso altresì il rafforzamento delle politiche, delle leggi e dei programmi volti a prevenire il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini, campagne d'informazione, un migliore accesso all'educazione dei bambini, misure di sostegno a famiglie e bambini in stato di povertà, azioni contro la criminalità e la domanda di sfruttamento sessuale nonché il perseguimento di coloro che sfruttano i bambini.

Si indicano quali buone prassi e risultati raggiunti la diffusione di *helplines* telefoniche, nonché di procedure amministrative e giudiziarie volte a prevenire violazioni dei diritti dei bambini e il coinvolgimento attivo del settore privato tra cui l'industria turistica, le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori, l'industria della comunicazione compresi i

---

<sup>141</sup> Il Congresso di Yokohama si è svolto il 17 al 20 dicembre 2001.

<sup>142</sup> Cfr l'art. 10 della legge 269/98.

*service provider*, con l'adozione di politiche attive e codici di condotta per la protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale.

La prima parte si chiude con un richiamo ai trattati internazionali più importanti che sono stati adottati fino ad oggi, in particolare il Protocollo aggiuntivo per la prevenzione, soppressione e punizione del traffico delle persone in particolare di donne e bambini, la Convenzione sul cybercrime e lo Statuto del Tribunale internazionale penale permanente<sup>143</sup>, alla Convenzione 182 dell'OIL, al Protocollo opzionale sulla vendita, prostituzione infantile e pornografia infantile. Viene altresì richiamata la Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'Onu per l'Infanzia, incluso il suo *Outcome document* che verrà in tale sede approvato.

L'atto affronta, poi, quanto resta ancora da fare. Viene enfatizzato il ruolo centrale della Convenzione di New York e si incoraggiano gli Stati a ratificare gli strumenti internazionali che affrontano l'argomento del Congresso. Si riafferma l'impegno volto a costruire una cultura del rispetto di tutte le persone, basato sul principio di non discriminazione e sull'eliminazione dello sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali. Si richiamano la Dichiarazione e il Piano d'azione di Stoccolma quali punti di riferimento per i piani d'azione nazionali e, tra gli aspetti su cui focalizzare gli interventi, sono menzionate le situazioni in cui i bambini sono particolarmente a rischio di sfruttamento (per es. AIDS, conflitti armati, disfunzioni familiari, etc.), la riabilitazione dei bambini vittime e la loro non criminalizzazione.

Si individua nel lavoro in rete tra i vari soggetti che combattono il fenomeno una strada da privilegiare, auspicando che siano assicurate adeguate risorse per combattere il fenomeno.

Si sottolinea altresì il pericolo delle nuove tecnologie come Internet rispetto alla diffusione della pornografia infantile, e si riafferma il ruolo importante della famiglia per la prevenzione e la tutela dei bambini.

Si riconferma la funzione cruciale della cooperazione a tutti i livelli per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini di cui si dichiara la non tollerabilità e l'impegno ad agire di conseguenza.

---

<sup>143</sup> Il Tribunale internazionale penale permanente ha raggiunto l'11 aprile 2002, le 60 ratifiche necessarie per la sua entrata in vigore.