

**Buone pratiche nell'attività giudiziaria**

- Coordinamento delle indagini tra le diverse Procure e tra queste e la DNA
- Collaborazione tra le Procure e, spesso, la Polizia di Frontiera
- La Procura di Trieste ha emesso una direttiva per interrogare come testimoni il maggior numero possibile di clandestini prima di rispedirli alla frontiera: in questo modo la polizia giudiziaria ha ottenuto preziose informazioni
- Collaborazione con le ONG
- La Procura di Lecce sottolinea il ruolo di queste organizzazioni che hanno favorito anche la determinazione delle vittime a collaborare
- Alcune Procure hanno suddiviso il lavoro per aree geografiche giacché gli ostacoli a collaborare sono diversi secondo i Paesi di origine: per le albanesi il timore di violenza fisiche; per le nigeriane le maledizioni del voodoo

(così come formulate dalla Direzione Nazionale Antimafia)

**La cooperazione sopranazionale nella lotta alla tratta**

Sin qui, sono stati illustrati gli impegni della DNA nello sviluppo dei canali di comunicazione e cooperazione relativi agli aspetti interni del fenomeno. Tuttavia, la tratta ha una forte connotazione transnazionale e necessita d'interventi che superino i limiti del territorio nazionale. La Direzione Nazionale Antimafia ha quindi dedicato una sempre maggiore attenzione alla stipula d'intese bilaterali con i paesi d'origine e di transito delle vittime della tratta, sulla base della profonda convinzione che il fulcro attorno al quale ruota la prevenzione è il più ampio scambio d'informazioni possibile. Ciò facilita il controllo degli spostamenti dei gruppi criminali attraverso l'invio di documenti, più o meno attendibili, relativi ad arresti, fermi e intercettazione dei componenti di tali gruppi criminali operanti nel settore. In questo periodo, sono attivi accordi con la Russia, l'Ucraina, il Kazakistan, la Repubblica ceca, la Repubblica slovacca, la Polonia, la Romania, la Bulgaria, Malta, la Lituania, l'Estonia e la Lettonia.

**Buone pratiche e criticità nell'ambito della cooperazione internazionale**

- Vi sono Paesi chiusi e Paesi collaborativi. Tra i primi: Nigeria, Cina (spesso non si tenta neppure di chiedere la collaborazione perché i tentativi sarebbero sproporzionati al possibile materiale raccolto), Gambia e Senegal.
- Paesi che si avviano alla collaborazione: Paesi dell'Est Europa, Slovenia
- Paesi con esperienze alternative positive e negative: Albania, Turchia (la collaborazione con l'Albania è stata molto favorita da un Accordo tra la DNA e quella Procura Generale)
- Collaborazione con Interpol ed Eurogol: entrambi hanno fornito un importante contributo nello sviluppo delle indagini internazionali

(così come formulate dalla Direzione Nazionale Antimafia)

### 5.3. LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN RAPPORTO AL QUADRO EUROPEO

#### 5.3.1. PRINCIPALI CARATTERISTICHE E NOVITÀ INTRODOTTE DALLA L. 228/2003, ANCHE ALLA LUCE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA IN VIGORE

Con la legge n. 228/2003 l'Italia è andata a colmare un vuoto legislativo sul fenomeno della tratta d'esseri umani, divenuto negli ultimi anni particolarmente preoccupante. Si tratta della conversione in legge del DDL n. 1584 del 3 luglio 2003, presentato dal Ministro per le Pari opportunità, di concerto con i Ministri della Giustizia, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze.

La legge ha avviato un processo d'adeguamento della legislazione nazionale ai principi fissati negli atti internazionali ed europei, dando attuazione, con largo anticipo, alle disposizioni adottate in materia dal Consiglio dell'Unione Europea: valga per tutti la Decisione quadro sulla tratta del 19 luglio 2002<sup>15</sup> che determina i requisiti minimi in materia per le leggi penali vigenti nei Paesi membri ed cui fa riferimento la Risoluzione del 20 ottobre 2003 sulle attività contro la tratta d'esseri umani<sup>16</sup>, adottata dal Consiglio Europeo, su iniziativa della presidenza italiana. Inoltre, in questa trova attuazione la raccomandazione del Consiglio di procedere all'introduzione di sanzioni sufficientemente severe contro soggetti, siano essi persone fisiche o persone giuridiche, coinvolti nel traffico d'esseri umani e nella loro riduzione in schiavitù o servitù. La legge, in tal senso, prevede un aggravamento della pena (da un terzo alla metà) se le condotte sopra menzionate sono poste in essere in danno di minore degli anni diciotto, oppure sono finalizzate allo sfruttamento della prostituzione o al prelievo di organi. In tal modo, si riconosce alla condizione del minorenne vittima di tratta un'attenzione particolare, in linea con quanto disposto dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (1989) e in combinato con il Protocollo a questa addizionale in materia di vendita di bambini, prostituzione minorile e pornografia rappresentante bambini (2000). L'Italia ha provveduto alla ratifica di entrambi questi documenti, rispettivamente con la legge del 27 maggio 1991, n. 176 e la legge dell'11 marzo 2002, n. 46. Si tratta di due documenti che propongono, entrambi, un approccio alla tratta di minorenni strettamente correlato alla promozione ed al rispetto dei diritti e del benessere del bambino. Il fenomeno della tratta per sua connotazione nelle sue diverse forme e nei vari passaggi che lo caratterizzano, viola un'ampia gamma di diritti in essi enucleati, che riguardano il diritto alla vita (art. 6.1), il diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6.2), il diritto a non essere separato dai propri genitori (artt. 9 e 10) (art. 19.1), il diritto alla partecipazione (art. 12) e il diritto alla protezione in generale dalle discriminazioni (art. 2.2), dalla violenza fisica e psicologica, dalle forme di sfruttamento economico (art. 32) e dallo sfruttamento sessuale (art. 34). Di conseguenza, la Convenzione ONU propone interventi e politiche a favore dei minori vittime di tratta attraverso, sia nei paesi d'origine sia nei paesi di destinazione, la garanzia della massima protezione del benessere del minore e dei suoi interessi. Cruciale importanza è riconosciuta all'analisi e alla gestione dei singoli casi, in termini di prevenzione, protezione e reintegrazione e sulla base dei principi e standard individuati dalla Convenzione e dal suo Protocollo, operanti come una griglia di riferimento per tutte le politiche e tutti gli interventi possibili.

In altre parole, la Convenzione propone un modello strategico e di intervento cui trarre ispirazione per azioni di livello sia sopranazionale sia nazionale, basato sulla tutela dei diritti del bambini e non tanto sulla criminalizzazione del fenomeno; di conseguenza, la tratta viene affrontata come una grave violazione dei diritti e dei bisogni del bambino, così come espressi all'art. 35 della Convenzione ONU. Questo articolo non fornisce una definizione di tratta o di vendita di minorenni, tuttavia, in esso si sottolinea chiaramente la responsabilità degli Stati a porre in essere gli strumenti nazionali, bilaterali e multilaterali necessari al fine di prevenire ogni tipo di abuso connesso alla tratta dei bambini. Il Protocollo addizionale alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo rafforza ed integra le disposizioni contenute nella Convenzione stessa, fornendo la definizione di vendita di bambini, prostituzione e pornografia minorile. L'art. 3 del suddetto Protocollo richiede agli Stati ratificanti di introdurre nei propri ordinamenti nazionali delle disposizioni specifiche che criminalizzino le tre fattispecie di reato in questione, senza alcuna limitazione in relazione alla connotazione nazionale o transnazionale della condotta e alla perpetrazione di questa ad opera di un gruppo criminale organizzato oppure su base individuale, quando l'offerta, la consegna o l'accettazione, attraverso l'uso di qualsiasi mezzo fraudolento, di un minorenne sia realizzata con il presupposto di sfruttarlo sessualmente, di prelevarne gli organi o di sfruttarne l'attività lavorativa.

<sup>15</sup> Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002.

<sup>16</sup> Pubblicata in GUCE C 260 del 29 ottobre 2003.

A tali documenti adottati dalla comunità internazionale, vanno aggiunti i Protocolli opzionali sulla tratta di persone e sul traffico di clandestini che integrano la Convenzione delle Nazioni unite di Palermo del 2000, contro la criminalità organizzata transnazionale. La legge n. 228/2003, nella sostanza, introduce nel nostro ordinamento i principi e le disposizioni contenute nel Protocollo in materia di tratta d'esseri umani ed in particolare di donne e bambini annesso alla Convenzione di Palermo, non ancora ufficialmente ratificato dall'Italia poiché il disegno di legge di formale ratifica della Convenzione stessa, e dei protocolli a questa annessi, è ancora pendente in Parlamento (atto Senato 2351-A).

In modo particolare, va qui ricordato che i due Protocolli, appena menzionati, integrano la Convenzione di Palermo stessa e sono interpretati unitamente a questa (art. 1). Tale disposizione da concreta formulazione dell'unicità sostanziale tra i Protocolli e la Convenzione, facendone discendere sul piano del diritto sostanziale e processuale due importanti conseguenze:

1. i delitti previsti dai Protocolli rientrano tra quelli compiuti dalla criminalità organizzata transnazionale e dalla ratifica di questi consegue l'obbligo degli Stati firmatari di adottare disposizioni normative che criminalizzino questo tipo di attività illecite;
2. e le norme processuali necessarie per indagare sui fatti illeciti oggetto dei Protocolli, debbono essere quelle predisposte per la criminalità organizzata, in tal modo, gli strumenti investigativi indicati nella Convenzione di Palermo - intercettazioni telefoniche, azioni sotto copertura -, potranno essere impiegate nelle attività investigative sulla tratta di persone e sul trasporto di clandestini.

Dal punto di vista processuale l'introduzione di queste previsioni legislative risulta essere particolarmente necessaria per quei Paesi i cui ordinamenti nazionali non prevedono questi particolari strumenti investigativi nella lotta alla criminalità organizzata.

Sono queste considerazioni che stanno alla base della formulazione della legge n. 228/03 stessa, che estende l'intera legislazione antimafia alla tratta di persone, con l'inserimento dei delitti di tratta di persone nell'ambito dell'art. 51.3 bis c.p.p., che pone l'Italia in una posizione d'avanguardia tra tutti i Paesi europei.

Due sono i principali aspetti che caratterizzano la legge in esame, da un lato, come già detto, essa estende al fenomeno della tratta l'intera legislazione antimafia, dall'altra, si bilancia correttamente l'aspetto repressivo con quello sociale e di protezione delle vittime stesse.

Per quanto riguarda l'aspetto repressivo, la legge fornisce i mezzi per dare attuazione alla risposta dello Stato sotto il profilo della repressione penale, introducendo nel nostro ordinamento importanti disposizioni volte a modificare talune figure di reato già presenti nel nostro codice (artt. 600, 601 e 602), e ad inserire una nuova ipotesi di reato d'associazione a delinquere (art. 416 comma 6 c.p.), anche in riferimento alla tratta di persone. La nuova enunciazione dell'art. 600 c.p. prevede la punibilità del delitto di riduzione in schiavitù e di servitù (art. 1 della legge 228/2003), con la pena della reclusione da otto a venti anni per chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, ovvero all'accattonaggio o, comunque, a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento. In modo particolare, tale riduzione o mantenimento nella condizione di servitù si configura, stando sempre alla nuova formulazione della norma, quando il relativo comportamento è attuato mediante la violenza, minaccia, inganno, abuso d'autorità o approfittando di una situazione d'inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità della vittima, o anche mediante promessa o dazione di somme di denaro o d'altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

Invece, l'articolo 2 predispone una modifica integrale dell'art. 601 c.p., fornendo una definizione più aggiornata di tratta di persone, capace di catturare tutte le sfaccettature del fenomeno, così come riscontrate nella realtà italiana, caratterizzata da una forte connessione della tratta con i reati di abuso e sfruttamento sessuale di donne e minori nelle maglie della prostituzione coatta.

Così come formulata la definizione di tratta di persone prevede due ipotesi: da una parte, che la vittima si trovi già in stato di schiavitù e servitù e diviene oggetto di tratta all'estero o all'interno del territorio nazionale; e, dall'altra, la vittima da persona libera è introdotta nello Stato, al fine di ridurla in schiavitù o servitù. Casi di questa doppia ipotesi si riscontrano, in particolare, in procedimenti avvenuti a Perugia e a Venezia. Tale formulazione del delitto di tratta abbraccia tutte le possibili manifestazioni delle attività criminose, che in precedenza potevano essere contestate solo separatamente, come il favoreggiamento

della prostituzione, la violenza carnale e il sequestro di persona, e che possono sempre concorrere con il reato principale in questa fattispecie, la tratta di persone.

L'art. 5 estende le sanzioni previste ai delitti di tratta anche alla responsabilità delle persone giuridiche, accogliendo così pienamente la raccomandazione della Decisione quadro del Consiglio europeo del 19 luglio 2002, e in sintonia con l'art. 10 della Convenzione di Palermo che richiede l'adozione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, anche di carattere non penale nei confronti delle persone giuridiche. A tale, proposito va posto l'accento sul fatto che nella legge in esame manca un se pur indiretto riferimento al riciclaggio di denaro proveniente dal delitto di tratta, ipotesi invece contemplata nel DDL governativo di ratifica della Convenzione di Palermo, in corso di esame.

Inoltre, in modo da poter fronteggiare meglio il fenomeno, la legge estende il ritardo dell'arresto e del sequestro per fini investigativi e l'attività sotto copertura anche alle indagini sulla tratta. Per quanto riguarda il ritardo dell'arresto relativo alle ipotesi contemplate dall'art. 600bis, ter, quater, quinquies - in altre parole alla prostituzione e allo pornografia minorile - la legge ha unificato la legislazione repressiva verso tutte le forme di sfruttamento della persona. Mentre, l'art. 10 fa riferimento al DL del 18 ottobre 2001 in materia di terrorismo, estendendo ai delitti di tratta le attività sotto copertura. Si tratta, di una disposizione, però, infelice-mente formulata, dato che, per come è elaborata, le operazioni indicate dovrebbero essere effettuate solo ed esclusivamente dagli ufficiali di polizia giudiziari specializzati in azioni di contrasto al terrorismo. Tuttavia, la disposizione contenuta al comma 2 dell'art. 10 della legge 228 viene interpretata estensivamente, richiamando le norme per la repressione dei delitti sessuali e a tutela dei minori e attribuendo agli ufficiali di polizia giudiziaria che operano in questo ambito la facoltà di avvalersi di azioni sotto copertura. Tale interpretazione estensiva, sopperisce ad una carenza formulativa della nuova legge, che in attesa di una modifica, già all'esame della commissione Parlamentare antimafia, consente l'implementazione più ampia della disposizione, che altrimenti risulterebbe come "inutiliter data". Le attività che rientrano in quelle esperibili sotto copertura riguardano l'acquisto, la ricezione e la sostituzione di denaro, di armi di documenti e di stupefacenti, escludendo l'acquisto simulato di esseri umani da parte di una simulata organizzazione criminale, contrariamente a quanto proposto nella prima formulazione del DDL. Inoltre, nell'estendere ai reati di tratta la normativa vigente in materia di reati di mafia, l'art. 11 da attuazione, anche in materia di tratta d'esseri umani, alle norme per i collaboratori di giustizia per i fatti di mafia.

Per di più, sempre in linea con l'approccio fornito dal Protocollo di Palermo, la legge n. 228/03, affronta anche le questioni sottese alla prevenzione e alla protezione delle vittime. Per quanto riguarda le misure di prevenzione, l'art. 14 prevede, al fine di dare efficacia all'azione di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, che il Ministro degli Affari esteri elabori politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi d'origine delle vittime e provveda ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le Pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione e sensibilizzazione. Al fine di dare un concreto e tempestivo aiuto alla vittima, la legge dispone all'art. 12 e all'art. 13, la creazione del Fondo per le misure antitratta e lo Speciale programma d'assistenza per le vittime. Il Fondo, finalizzato al reinserimento sociale della vittima, dovrebbe essere alimentato dalla confisca, di beni e proventi della tratta, disposta a conclusione dei procedimenti giudiziari. Il programma speciale d'assistenza per le vittime mira a garantire loro un primo ed immediato supporto, fornendo un vitto adeguato, un alloggio "protetto" e l'assistenza sanitaria più appropriata. Il regolamento attuativo che definisce lo speciale programma d'assistenza, adottato dal Ministro per le pari opportunità il 9 settembre 2005, prevede che i programmi d'assistenza previsti dalla legge sulla tratta di persone siano attuati da Regioni, Enti Locali e soggetti privati convenzionati<sup>17</sup>, i quali devono sottoporre ad una Commissione ad hoc, istituita presso il Ministero per le Pari Opportunità, progetti trimestrali di assistenza, prorogabili per altri 3 mesi. I progetti così selezionati saranno finanziati per l'80% dallo stato e per il restante 20% dalle regioni o dagli enti locali.

Questi strumenti, in combinazione con l'art. 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/98), bilanciano l'aspetto repressivo proprio delle precedenti disposizioni con quello preventivo e sociale. L'art. 18 fornisce la possibilità di concedere alla vittima che si distacca dai trafficanti, anche senza collaborare con la giustizia, un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari (di 6 mesi) che, stando a quanto afferma

<sup>17</sup> Si tratta di tutti quei soggetti privati iscritti nell'apposito registro delle associazioni che svolgono attività in favore degli immigrati

la Direzione nazionale antimafia, rappresenta un utile strumento per facilitare e incrementare le collaborazioni con la giustizia da parte delle vittime nelle attività d'investigazione e di persecuzione dei propri trafficanti. Tali programmi d'assistenza per le vittime di tratta saranno meglio analizzati in seguito, tuttavia preme qui sottolineare che l'art. 18 rappresenta un motivo di vanto per l'Italia, dato che altri Stati europei (ad esempio il Belgio) e la stessa Unione Europea (Direttiva del 29 aprile 2004) prevedono solo permessi di soggiorno temporaneo subordinati alla cooperazione della vittima con la giustizia.

#### 4.3.2. UNA PANORAMICA DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA

Per meglio comprendere la portata innovativa della normativa italiana in materia di tratta di persone e il valore aggiunto di questa, sia sul piano della repressione del fenomeno che su quello della protezione delle vittime è interessante fare una riflessione su quanto accade a livello europeo.

##### Unione europea

L'Unione europea sin dalla metà degli anni '90 è impegnata attivamente nell'elaborazione di una linea d'azione esaustiva e multidisciplinare che coinvolga i paesi di origine, transito e destinazione al fine di prevenire e reprimere la tratta degli esseri umani. Al momento tale linea d'azione sembra essere, sulla base dell'operato del Gruppo di Esperti dell'Unione europea in materia di tratta di esseri umani, incentrata sulla prevenzione del fenomeno, la protezione, il sostegno delle vittime e l'efficacia dei procedimenti penali contro i mercanti di esseri umani. La strategia dell'Unione in materia prende le mosse dall'esplicito riferimento alla tratta degli esseri umani e ai reati contro i bambini, contenuto nel Trattato sull'Unione su cui poggiano le comunicazioni presentate dalla Commissione nel 1996, 1998 e 2000. Tuttavia, solo a seguito del Consiglio di Tampere nell'ottobre 1999 e dell'adozione della Carta europea dei diritti fondamentali nel 2000, che vieta esplicitamente la tratta di persone, la legislazione comunitaria si è evoluta più concretamente con l'obiettivo di migliorare le procedure penali e agevolare la protezione delle vittime. Attualmente, le principali disposizioni normative in materia di tratta di esseri umani e questioni a questa afferenti sono:

- Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 relativa alla lotta contro la tratta degli essere umani<sup>18</sup>;
- Risoluzione, 20 ottobre 2003, Iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne<sup>19</sup>;
- Decisione quadro del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile<sup>20</sup>;
- Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al titolo di soggiorno rilasciato a cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, che cooperino con le autorità competenti<sup>21</sup>.

La Decisione quadro sulla tratta di esseri umani, contribuisce alla prevenzione e contrasto del fenomeno, affermando la necessità di combattere il reato di tratta degli esseri umani, non solo attraverso l'azione individuale di ogni Stato membro, ma anche attraverso un approccio globale. Essa individua:

<sup>18</sup> Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002.

<sup>19</sup> Risoluzione, 20 ottobre 2003, Iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne, pubblicata in GUCE C 260 del 29 ottobre 2003.

<sup>20</sup> Decisione quadro del 22 dicembre 2003, 2004/68/GAI relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, pubblicata in GUCE L 13 del 20 gennaio 2004. Il testo integrale della decisione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

<sup>21</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, pubblicata in GUCE L 261 del 6 agosto 2004.

- gli elementi costitutivi della legislazione penale che dovrebbero essere comuni a tutti gli Stati membri, tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; le tipologie di reato da perseguire; i criteri base per l'applicazione delle sanzioni penali;
- i soggetti responsabili, tra cui le persone giuridiche; la giurisdizione per l'esercizio dell'azione penale;
- le forme di protezione e assistenza delle vittime.

Inoltre, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il Consiglio dell'Unione europea emana le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi e invita gli Stati membri a adottare le norme necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio entro il 1° agosto 2004.

La Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani, in particolare le donne, adottata durante la presidenza italiana, il 20 ottobre 2003, conferma l'impegno dell'Italia a livello europeo nell'attività di contrasto a tale fenomeno. La Risoluzione, richiamando i principali documenti internazionali ed europei in materia di tratta, ribadisce l'importanza di agire contro tale fenomeno e in particolare la necessità di tutelare le vittime. Invita, in particolare, a ratificare e ad attuare il Protocollo di Palermo addizionale alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata e tutti gli altri strumenti e convenzioni internazionali contro la tratta, a valutare la possibilità di individuare relatori nazionali sul fenomeno e ad accrescere le risorse a disposizione dei programmi di assistenza, protezione e recupero delle vittime, in particolare donne e bambini.

La Decisione quadro del 22 dicembre 2003 mira a integrare gli strumenti adottati a tale proposito dal Consiglio negli ultimi anni<sup>22</sup> ed a far sì che gli Stati adottino misure atte a punire le condotte di coloro che intenzionalmente costringono o inducono un bambino alla prostituzione e alla produzione di spettacoli a carattere pornografico traendone profitto, partecipano ad attività sessuali con un bambino, facendo uso della forza, pagando un corrispettivo per la prestazione sessuale del minore e/o abusando di una posizione di fiducia o di influenza nei confronti di questo, producono, distribuiscono, diffondono e trasmettono materiale pedopornografico, offrono o mettono a disposizione, acquistano o possiedono tale materiale. La decisione individua, inoltre, le pene e le circostanze aggravanti e prevede che l'azione penale relativa a reati complementari sia procedibile d'ufficio ovvero non debba dipendere da una denuncia o accusa formulata dal soggetto vittima del reato.

Infine, la direttiva del 29 aprile 2004 prevede il riconoscimento di un titolo di soggiorno da rilasciare a cittadini di paesi terzi vittime della tratta o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, che decidano di cooperare con le autorità preposte alla lotta contro questi reati.

Il titolo di soggiorno in questione ha durata limitata e mira a promuovere e incitare la cooperazione dei beneficiari di questo con le autorità competenti nella lotta alla tratta e all'immigrazione illegale. A tale scopo, la direttiva dispone l'individuazione dei criteri di rilascio di tale permesso di soggiorno e un periodo di riflessione che consenta ai beneficiari di riprendersi, sottrarsi dall'influenza degli autori dei reati e decidere consapevolmente se cooperare con le autorità competenti. La cooperazione con l'autorità giudiziaria rappresenta condizione essenziale per il rilascio di tale permesso di soggiorno. La direttiva non individua la durata minima di tale periodo di riflessione - lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri - e non include nel suo ambito operativo i minorenni coinvolti nei reati in questione rimettendo sempre agli Stati membri la possibilità, in deroga, di ampliare la portata applicativa di questa. Nel caso tale ampliamento sia disposto, raccomanda l'adattamento del procedimento all'età e al grado di maturità del minore, il prolungamento della durata del periodo di riflessione e l'accesso al sistema scolastico.

<sup>22</sup> Tra i quali l'azione comune 96/700/GAI, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, l'azione comune 96/748/GAI, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità droghe di Europol, l'azione comune 98/428/GAI, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, l'azione comune 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, relativa a un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea e l'azione comune 98/427/GAI, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale, nonché altri atti adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio, quali la decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 gennaio 1999, che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, e la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa a un programma di azione comunitaria nelle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne).

### **Il Gruppo di esperti dell'Unione europea in materia di tratta di esseri umani**

Un consistente impulso alla strategia dell'Unione europea in materia di tratta è oggi realizzato ad opera del Gruppo di Esperti dell'Unione europea istituito dalla Commissione europea<sup>23</sup> a seguito delle Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 maggio 2003<sup>24</sup>, successivamente dell'adozione della Dichiarazione di Bruxelles. Il Gruppo, attraverso la stesura di relazioni tematiche, così come richiesto dalla Dichiarazione di Bruxelles<sup>25</sup>, svolge una funzione di consulenza e assistenza alla Commissione nella preparazione di iniziative politiche<sup>26</sup>. Sulla base delle informazioni prodotte dal Gruppo d'esperti la Commissione adotterà una comunicazione entro la fine del 2005 con l'obiettivo di formulare nuove proposte riguardanti questo settore politico.

Tra le attività d'impulso svolte dal Gruppo di esperti merita di essere menzionato il parere del 24 settembre 2004 relativo alla Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di azioni di contrasto alla tratta di esseri umani. Nel parere viene sottolineata l'importanza dell'istituzione di un organo di monitoraggio sull'implementazione della Convenzione stessa con poteri di ricerca, inchiesta e d'accesso alle informazioni più disparate, sulla base delle quali formulare raccomandazioni in relazione all'operato dei singoli Stati membri.

Infine, si ricorda che il 22 dicembre 2004, il Gruppo di esperti ha presentato alla Commissione europea il rapporto sulla tratta di esseri umani in Europa, dando adempimento alla richiesta formulata in tal senso dalla Commissione europea con decisione 2003/209/C, adottata il 27 agosto 2003. Il rapporto è il risultato di un anno di lavoro e mira attraverso la formulazione d'osservazioni e proposte d'intervento ad individuare le modalità più opportune al fine di rafforzare gli interventi, i programmi e le azioni già esistenti.

Considerando la Dichiarazione di Bruxelles come una piattaforma di partenza per la lotta alla tratta di esseri umani, il rapporto segue la struttura di questa, dividendo il suo contenuto su tre macro-aree: prevenzione, assistenza delle vittime, persecuzione e repressione del fenomeno, cui si aggiunge la trattazione di una serie di tematiche trasversali come, ad esempio, la necessità di un approccio basato sui diritti umani, l'importanza di interventi specifici contro la tratta di bambini e l'importanza di interventi integrati e multidisciplinari.

Due sono le raccomandazioni centrali formulate nel rapporto: la prima è legata alla necessità di perfezionare un approccio basato sui diritti umani e i diritti dei minori; la seconda alla necessità di sviluppare un approccio multidisciplinare e integrato, che data la complessità del fenomeno, vada a concretizzarsi nello sviluppo d'attività di cooperazione e coordinazione degli interventi. L'Italia ha preso attivamente parte alla stesura di tale rapporto presentato un Position paper alla Bozza del rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani, presentato e discusso in occasione del workshop consultivo nell'ambito del Forum dell'Unione europea in materia di prevenzione e crimine organizzato, tenutosi a Bruxelles il 26 ottobre 2004.

<sup>23</sup> Decisione della Commissione del 25 marzo 2003 che istituisce un gruppo consultivo denominato «Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani», pubblicata GUCE L 79, del 26 marzo 2003.

<sup>24</sup> Pubblicata in GUCE C 137 del 12 giugno 2003.

<sup>25</sup> Adottata a conclusione della Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani: una sfida globale per il XXI secolo del 18 e 20 settembre 2002, finanziata dalla Commissione europea nell'ambito del programma STOP II, che ha lo scopo di sovvenzionare iniziative di prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale di bambini, la Conferenza è stata preparata dall'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (IOM), in stretta cooperazione con il Parlamento europeo e la Commissione europea e con il supporto di quei governi particolarmente interessati al problema e che hanno ospitato le riunioni preparatorie all'evento.

<sup>26</sup> In particolare, elabora raccomandazioni su standard e buone pratiche per prevenire ed eliminare il traffico d'esseri umani, pone in essere politiche di intervento cooperative e multidisciplinari e delinea una politica europea contro il traffico di esseri umani che affronta ogni anello della catena del traffico, inclusi i paesi di origine, transito e destinazione, i reclutatori, i trasportatori, gli sfruttatori, gli intermediari, i clienti ed i beneficiari di tali commerci.

## Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa già dai primi anni '90 dedica un'attenzione particolare al fenomeno della tratta di persone. Risale al 1991 la prima raccomandazione (91)11 del Comitato dei Ministri in materia di sfruttamento sessuale, di pornografia, prostituzione e di tratta a danno di minori e giovani adulti e cui negli anni sono seguiti diversi documenti su temi, quali le attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e l'individuazione di linee guida in materia d'azioni antitrattra, principalmente destinate alla protezione di donne e bambini, ritenuti i gruppi più vulnerabili allo sfruttamento nella catena della tratta<sup>27</sup>. Tale interesse ha trovato ulteriore conferma con l'adozione, il 3 maggio 2005, della Convenzione europea in materia di azioni antitrattra, con la quale si è voluto porre in essere, sulla scia di quanto disposto dal Protocollo di Palermo del 2000, un bilanciamento tra le questioni concernenti, da una parte, la protezione dei diritti umani delle vittime e, dall'altra, la persecuzione dei reati e dei perpetratori di questi.

Altre disposizioni normative adottate dal Consiglio d'Europa nel periodo di riferimento di questa relazione (giugno 2003-giugno 2005) in questa materia sono:

- Risoluzione 1337 (2003) in materia di migrazione connessa alla tratta di donne e prostituzione<sup>28</sup>;
- Raccomandazione 1610 (2003) sull'immigrazione connessa alla tratta di donne e sulla prostituzione<sup>29</sup>;
- Raccomandazione 1611 (2003) sul traffico d'organi in Europa<sup>30</sup>;
- Raccomandazione 1663 (2004) sulla schiavitù domestica: lavoro servo, au pairs e mogli su ordinazione<sup>31</sup>;
- Raccomandazione (2004)7 sul traffico d'organi<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Per la descrizione del contenuto del Position paper elaborato del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si rimanda alla sezione relativa alle iniziative intraprese dall'Italia in sede europea ed internazionale di questa stessa pubblicazione.

Recommendation No. R (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies).

Tra i vari documenti adottati dal Consiglio d'Europa si ricorda: Rec (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies); Rec (97)13 of the Committee of Ministers to member states concerning intimidation of witnesses and the rights of defence (adopted by the Committee of Ministers on 10 September 1997, at the 600th Meeting of the Ministers' Deputies); Rec(2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation (adopted by the Committee of Ministers on 19 May 2000, at the 710th meeting of the Mi Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe; Rec (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies); Rec (97)13 of the Committee of Ministers to member states concerning intimidation of witnesses and the rights of defence (adopted by the Committee of Ministers on 10 September 1997, at the 600th Meeting of the Ministers' Deputies); Rec (2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation (adopted by the Committee of Ministers on 19 May 2000, at the 710th meeting of the Ministers' Deputies); Rec 1325 (1997) on traffic in women and forced prostitution in Council of Europe member states; Rec 1450 (2000) on violence against women in Europe; Rec 1467 (2000) on clandestine immigration and the fight against traffickers; Rec 1523 (2001) on domestic slavery; Rec 1526 (2001) on a campaign against trafficking in minors to put a stop to the east European route: the example of Moldova; Res 1307 (2002) on sexual exploitation of children: zero tolerance; Rec 1545 (2002) on a campaign against trafficking in women; Rec(2001)11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles on the fight against organised crime (adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001, at the 765th meeting of the Ministers' Deputies); Rec (2001)16 of the Committee of Ministers on the protection of children against sexual exploitation (adopted by the Committee of Ministers on 31 October 2001 at the 771st meeting of the Ministers' Deputies); Rec(2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection (adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2001 at the 774th meeting of the Ministers' Deputies); Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence (adopted by the Committee of Ministers on 30 April at the 794th meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>28</sup> Resolution 1337 (2003), Migration connected with trafficking in women and prostitution, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

<sup>29</sup> Recommendation 1610 (2003) Migration connected with trafficking in women and prostitution.

<sup>30</sup> Recommendation 1611 (2003), Trafficking in organs in Europe, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

<sup>31</sup> Recommendation 1663 (2004) on domestic slavery: servitude, au pairs and mail-order brides.

<sup>32</sup> Recommendation Rec (2004)7, 19 May 2004, Organ trafficking.

La Risoluzione 1337 (2003) in materia connessioni intercorrenti tra il fenomeno migratorio e la tratta di donne e lo sfruttamento della prostituzione adottata il 25 giugno 2003 dall'Assemblea parlamentare, enfatizza la preoccupazione del Consiglio d'Europa per le crescenti connessioni tra questi fenomeni e la tratta di donne. Quindi, esorta l'adozione di politiche migratorie che permettano l'immigrazione legale in base ad accordi bilaterali per brevi periodi di lavoro, maggiori controlli su agenzie matrimoniali, di collocamento, l'adozione ed emissione per le vittime della tratta di permessi di soggiorno per motivi umanitari e lo sviluppare più efficaci politiche d'accesso al mercato del lavoro per le immigrate. In particolare, l'Assemblea propone l'istituzione di un ente nazionale di monitoraggio sulla tratta d'esseri umani e sostiene l'elaborazione da parte del Consiglio d'Europa, di una convenzione sulla tratta d'esseri umani.

La raccomandazione 1610 (2003) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sempre adottata il 25 giugno 2003 - facendo anche riferimento alla risoluzione 1337 (2003), sopra richiamata - sottolinea che il fenomeno della tratta di donne, dello sfruttamento della prostituzione e dei movimenti migratori per essere efficacemente contrastato necessita di un'azione comune. Di conseguenza, auspica l'adozione di una convenzione sulla tratta d'esseri umani da parte del Consiglio d'Europa e invita il Comitato dei ministri ad elaborare una proposta di convenzione con il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare. Inoltre, vi si auspica che la convenzione imponga l'introduzione nelle normative nazionali di un'esplicita proibizione della tratta di esseri umani, l'armonizzazione delle pene applicabili ai trafficanti e l'adozione di misure legali che permettano la perseguibilità di questi facilitando l'estradizione e l'applicazione del principio *aut ledere aut iudicare* in tutte quelle situazioni riguardanti la tratta di esseri umani, così da garantire la giusta condanna per i criminali.

La Raccomandazione 1611 (2003) in materia di traffico d'organi, adottata anch'essa il 25 giugno 2003, ribadisce che la pratica del trapianto d'organi a seguito del rapido sviluppo della medicina e della tecnologia è diventata una routine nei trattamenti medici, tuttavia le liste d'attesa per il trapianto d'organi sembrano essere particolarmente lunghe e si stima che il 15-30% dei pazienti muoiano durante l'attesa a causa della penuria di donatori, si prevede che l'attesa per un trapianto raggiungerà i dieci anni nel 2010. Di ciò trae vantaggio il crimine organizzato che, approfittando dell'opportunità lucrativa fornita dal divario presente tra domanda e offerta, ha sviluppato una rete di traffico d'organi che in Europa coinvolge minori provenienti dall'Europa dell'Est. L'Assemblea parlamentare si rammarica dell'assenza di una specifica disciplina in materia all'interno delle legislazioni nazionali dei singoli Paesi membri, esorta i cosiddetti "Paesi donatori" (donor countries) a intraprendere campagne di informazione e sensibilizzazione, a identificare i procacciatori illegali d'organi e a perfezionare la normativa in materia e sollecita, al contempo, i cosiddetti "Paesi richiedenti" (demand countries) a intensificare i sistemi di controllo sui trapianti d'organi e a rafforzare o predisporre disposizioni normative appropriate in materia, al fine di rendere la pratica del trapianto il più trasparente possibile.

La Raccomandazione 1663(2004) adottata il 22 giugno 2004 dall'Assemblea parlamentare si occupa della riduzione in schiavitù e di pratiche a questa affini, soffermandosi sui casi della servitù domestica, degli scambi "alla pari" e delle "mogli su ordinazione". Vi si ricorda, inoltre, che in Europa la schiavitù continua a essere largamente diffusa nonostante sia stata abolita più di 150 anni fa: migliaia di persone ogni anno si trovano ridotte in schiavitù, trattate come oggetti, umiliate e abusate sotto continue minacce psicologiche e fisiche. L'Assemblea parlamentare invita gli Stati membri ad adottare, così come in Italia, una legislazione specifica in materia di tratta degli esseri umani e ad ampliare e integrare la criminalizzazione della riduzione in "schiavitù" con il concetto di "servitù", accordando una particolare attenzione alla protezione e cura delle vittime. Per quanto riguarda i minori, si raccomanda l'elaborazione di codici di condotta e l'individuazione di una serie di standard a cui le agenzie che realizzano il collocamento "alla pari" debbano attenersi, imponendo indagini e accertamenti preventivi sulle famiglie presso cui i cosiddetti "ragazzi alla pari" vengano collocati.

La Raccomandazione (2004)7 del Comitato dei ministri, adottata il 19 maggio 2005, affronta nuovamente la problematica del traffico d'organi, evidenziando in modo particolarmente allarmato il fatto che la scarsa disponibilità d'organi e tessuti umani induce, coloro che ne necessitano, a ricorrere a vie illegali ed eticamente scorrette, in cui le organizzazioni criminali coinvolte nella tratta degli esseri umani trovano un ampio margine di manovra. La raccomandazione mira a proteggere la dignità e l'identità d'ogni individuo e a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali sul trapianto d'organi e tessuti umani. Sottolinea l'importanza della cosiddetta "traceability of the human organs and tissues" e cioè la possibi-

lità di poter risalire al precedente proprietario dell'organo e dei tessuti umani che sono oggetto del trapianto e alle modalità con cui questi sono stati rimossi. Inoltre, si criminalizzano tutte le forme di remunerazione del donatore vivente, ad eccezione del caso in cui tale pagamento non abbia uno scopo compensativo di spese, perdite di denaro dovute alla rimozione oppure di un ingiustificato danno risultante dalla rimozione stessa. Il Comitato invita gli Stati membri ad adottare la legislazione necessaria contro la tratta di esseri umani connessa al traffico di organi e auspica l'introduzione di una normativa nazionale più puntuale, che venga a occuparsi di tutte le fasi del processo dalla rimozione al trapianto. In particolare, si richiede l'implementazione di sistemi nazionali riconosciuti che garantiscano l'accesso paritario a tale servizio, che oltre a raccogliere in un apposito registro una serie di informazioni relative al materiale da trapiantare e ai motivi del trapianto, verifichi che questi siano destinati solo a persone elencate in un'ufficiale lista d'attesa nazionale.

La strategia operativa del Consiglio d'Europa è divenuta senza alcun dubbio più incisiva dopo l'approvazione della Convenzione europea sulla tratta di esseri umani. La proposta di preparare una Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta degli esseri umani fu approvata dal Comitato dei ministri durante la sua 838<sup>o</sup> riunione del 30 aprile 2003, e nella stessa occasione fu, inoltre, istituito sotto l'autorità del Comitato dei Ministri, il Comitato ad hoc per la lotta alla tratta di esseri umani (CAHTEH<sup>35</sup>) con il principale compito, tra gli altri, di redigere la Convenzione europea sulla lotta alla tratta di esseri umani.

I lavori preparatori presero il via nel settembre 2003 e si svilupparono in otto riunioni del CAHTEH, la bozza di Convenzione fu adottata durante la riunione del dicembre 2004 e fu trasmessa al Comitato dei Ministri per essere poi sottoposto all'Assemblea parlamentare. In gennaio 2005 l'Assemblea parlamentare emise il proprio parere sulla bozza di Convenzione<sup>36</sup> e il CAHTEH prese in considerazione gli emendamenti proposti dall'Assemblea parlamentare nel corso della sua ultima ed ottava riunione realizzata dal 22 al 25 febbraio 2005, cui ha preso parte anche una rappresentanza del Governo italiano, durante la quale ha finalizzato la versione definitiva della Convenzione adottata dal Consiglio d'Europa durante la riunione del Comitato dei ministri del 3 e 4 maggio 2005<sup>37</sup>.

La Convenzione dedica una particolare attenzione ai diritti delle vittime di tratta, con un approccio basato sulla parità di genere, alla prevenzione, investigazione, persecuzione e cooperazione internazionale. In particolare, mira alla prevenzione, alla protezione dei diritti umani delle vittime di tratta, alla promozione della cooperazione internazionale e, al fine di dare piena attuazione alle disposizioni in essa contenute, prevede l'istituzione di uno organo di monitoraggio sull'implementazione della convenzione stessa (art. 1). Questa trova applicazione alla tratta di persone in ogni sua forma, prescindendo dalla presenza d'organizzazioni criminali e dall'attraversamento delle frontiere nazionali (artt. 2 e 4) e anche dalla presenza ab origine dei presupposti di sfruttamento. Un' enfasi particolare è dedicata alla protezione e promozione dei diritti della vittima e ai principi che vanno implementati senza alcuna forma di discriminazione (art.3). Per quanto riguarda il sistema di monitoraggio, la convenzione istituisce il Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA), un sistema di monitoraggio indipendente, destinato a vigilare sull'implementazione delle previsioni contenute in questo documento. Il GRETA si compone di 10-15 esperti, che durano in carica quattro anni e sono nominati a titolo personale, ma devono essere rappresentativi delle varie aree geografiche che compongono il Consiglio d'Europa.

<sup>35</sup> Ad hoc Committee on action against trafficking in human beings sito web: [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>36</sup> Opinion No. 253 (2005), 26 January 2005.

<sup>37</sup> Per ulteriori informazioni si consulti il sito web: [http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/)

#### **4.4. I PROGETTI DI PROTEZIONE SOCIALE CHE COINVOLGONO VITTIME MINORI**

##### **4.4.1. UNA PANORAMICA SULLE CARATTERISTICA PIÙ RILEVANTE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO EX ART. 18 D.LGS 286/98**

La legge n. 228/03 in materia di protezione, accoglienze e recupero delle vittime di tratta fa esplicito rinvio all'art. 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - decreto legislativo n. 286/98 -, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari o di protezione sociale. Le principali peculiarità di tale permesso di soggiorno sono rappresentate dall'essere fortemente centrato sulla tutela dei diritti delle vittime attraverso la previsione, per la prima volta, di disposizioni di carattere umanitario e dalla presenza di un forte elemento innovativo attraverso la determinazione di un doppio percorso, quello giudiziario e quello sociale, in cui il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non è in alcun modo subordinato alla presentazione di una denuncia da parte della vittima, né alla collaborazione di questa ad altro titolo con le autorità giudiziarie.

Così come è strutturato, tale permesso di soggiorno consente alla vittima di recuperare un certo equilibrio personale e sociale, tale da consentirgli di acquisire una maggior consapevolezza dei propri diritti e una maggiore fiducia nella giustizia italiana e nelle autorità a questa preposta, facilitando così la successiva collaborazione di questa con la giustizia.

Al contrario di quanto accade in altri paesi europei (ad esempio il Belgio) e a livello europeo con l'adozione della Direttiva 2004/81/CE del Consiglio d'Europa del 29 aprile 2004 (relativa al titolo di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta) si costata che l'art. 18 ha una finalità prevalentemente sociale e mira a consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale.

In altre parole non ha quell'ottica di tipo "giuridico-amministrativo che caratterizza la Direttiva del Consiglio appena menzionata e che si rinviene in paesi come l'Olanda e il Belgio, dove si è posta in essere una normativa puntuale e rigorosa sul controllo di frontiera, che sanziona penalmente il fenomeno della tratta e dello sfruttamento sessuale o lavorativo a questa connesso, ma senza dedicare alcuna attenzione alla protezione dei diritti delle vittime<sup>38</sup>.

##### **4.4.2. L'ANALISI DEI PROGETTI DI PROTEZIONE SOCIALE FINANZIATI EX ART. 18 D.LGS N. 286/98**

Le pratiche operative nell'area della prevenzione e della protezione sperimentate in Italia si sviluppano lungo quattro/fasi funzioni: rilevazione, protezione, accertamento, assistenza.

Nell'area tipica degli interventi di contrasto alla tratta, faccio esplicito riferimento al circuito prostituzionale, i principali modelli che stanno alla base delle pratiche sociali sono:

- Prevenzione sanitaria
- Lavoro di strada e riduzione del danno
- Accoglienza e presa in carico
- Zoning
- Controllo sociale e repressione.

---

<sup>38</sup> In questi paesi i permessi di soggiorno sono rilasciati solo a seguito della collaborazione della vittima con le autorità giudiziarie.

Le modalità ricorrenti di lavoro diretto con le vittime sono invece:

- l'unità di strada, équipe mobili che intervengono nei luoghi di prostituzione, quasi esclusivamente in strada;
- i drop in center, o sportelli a bassa soglia, che svolgono una funzione di filtro tra la strada, i servizi interni ed esterni e i percorsi di uscita;
- gli interventi di accoglienza e di accompagnamento verso l'autonomia, microstrutture residenziali, case di fuga, case di accoglienza intermedia, famiglie case gestite in autonomia;
- le attività di orientamento, formazione, inserimento sociolavorativo.

Ma tali esperienze non esauriscono l'universo degli interventi nel settore dello sfruttamento. A questo è necessario aggiungere ciò che esiste nell'ambito delle politiche di tutela dei minori dal maltrattamento e dall'abuso sessuale, sviluppatesi lungo quattro principali linee di azione:

1. Prevenzione, attraverso la sensibilizzazione della comunità e la formazione degli operatori per l'acquisizione di saperi specialistici, tutto sommato massiccio è stato l'investimento in una formazione di base e specialistica diffusa in materia di maltrattamento e abuso, non altrettanto si può dire rispetto ai temi connessi a forme di sfruttamento sessuale dei minori così come codificate nella legge n. 69/98.
2. Mobilitazione e promozione delle risorse istituzionali e del terzo settore
3. Integrazione tra i diversi servizi del territorio e coordinamento tra i vari sistemi istituzionali di protezione e tutela
4. Specializzazione dei servizi esistenti e creazione di nuovi per la rilevazione, l'accoglimento della domanda di aiuto, la protezione, l'accertamento della violenza denunciata, la valutazione della recuperabilità della famiglia, l'accompagnamento psicosociale nell'iter processuale e il trattamento. Si pensi alla costituzione di équipe specializzate nei servizi territoriali di base; all'apertura di centri specialistici; all'istituzione di gruppi di raccordo per la diagnosi delle situazioni di sospetto violenza su minore.

Nell'attuale ordinamento le vittime minorenni della tratta a fini di sfruttamento sessuale hanno beneficiato degli interventi finanziati ex art. 18 D.lgs n. 286/98.

Le vittime di tratta devono affrontare difficoltà, talvolta drammaticamente insormontabili, per riuscire a recuperare un'accettabile percezione di sé e a reinserirsi nel tessuto sociale. Le vittime devono imparare a gestire la paura di essere nuovamente vittimizzate e che l'organizzazione criminale faccia del male a loro familiari, devono riuscire a rielaborare il loro vissuto, devono ridisegnare il loro progetto migratorio, ricostruire la fiducia in se stesse e negli altri, creare e accettare una nuova rete di relazioni affettive, ritesse i rapporti con la famiglia di origine oppure, laddove la famiglia è stata connivente, accettare la risoluzione di questi rapporti e confrontarsi con una nuova dimensione lavorativa meno redditizia di quella promessa dagli sfruttatori. L'Italia dà una concreta risposta ai bisogni delle vittime con l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 DLGS 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e del suo Regolamento attuativo (decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Sulla base di quanto disposto dall'art. 18, il Dipartimento per le pari opportunità, dal 2000 al 2005, ha bandito n. 6 Avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti di protezione e assistenza delle vittime e ne ha co-finanziati n. 371, dando applicazione ai programmi di assistenza ed integrazione sociale nei quali vittime possono essere inserite sulla base a quanto disposto dall'art. 18 T.U..

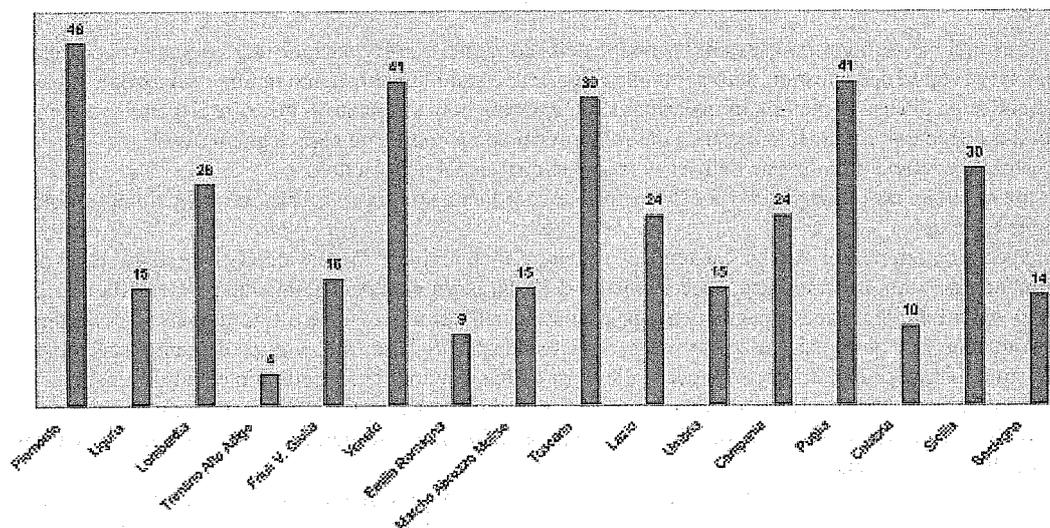
I programmi realizzati sono stati particolarmente complessi e articolati in base alle delicate e variegate esigenze delle vittime di tratta, in ogni caso questi si collocano essenzialmente in tre aree di servizio sociale: sanitario, psicologico e legale soprattutto per la regolarizzazione giuridica della propria posizione.

I progetti di protezione sociale hanno una durata media di un anno e hanno l'obiettivo di portare la vittima, adulta o minorenne, al miglior grado possibile d'autonomia, attraverso un percorso c.d. socio-lavorativo. A seguito dell'esperienza accumulata, gli addetti ai lavori, registrano un miglioramento non solo

quantitativo, ma anche qualitativo dei progetti di contrasto alla tratta grazie all'accrescimento delle competenze del personale coinvolto e della qualità dei risultati raggiunti. Inoltre, si riscontra che i programmi di protezione e integrazione delle vittime sono uno strumento valido ai fini dell'allontanamento delle stesse dalle maglie della prostituzione coatta: la cooperazione delle organizzazioni non governative, degli attori sociali e delle Forze dell'ordine hanno contribuito al recupero delle vittime, al reinserimento sociale e a sostenere la collaborazione di questa con la giustizia.

Come dalla figura qui sotto riportata, sul totale dei 371 progetti co-finanziati le regioni, che risultano essere più attive sul fronte degli interventi in materia di protezione sociale ex art. 18 risultano essere: il Piemonte con 46 progetti, il Veneto e la Puglia con 41, la Toscana con 39 e a seguire la Sicilia con 30 progetti.

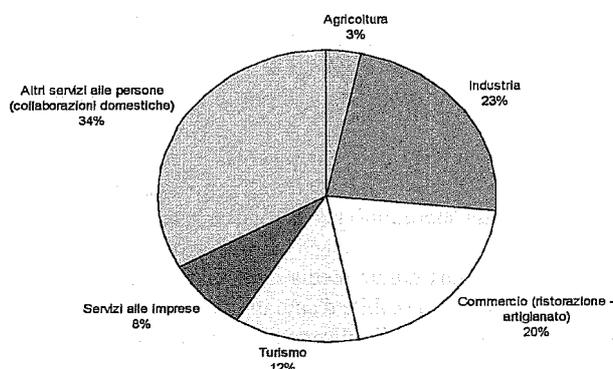
Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale - Art. 18 D.Lgs 286/98  
(Tot. n. 371 progetti - 6 Avvisi dal 1999 al 2005)



Durante il periodo che va dal marzo del 2000 al marzo del 2004, si registrano 29.097 vittime contattate e accompagnate ai vari servizi sociali (sanitari, psicologici e legali) di queste 7.359 risultano inserite nei progetti di protezione sociale, 5.865 sono state avviate a percorsi di formazione, alfabetizzazione o fruizione di borse di studio/lavoro, mentre 3.734 risultano avviate a percorsi di inserimento lavorativo.

In modo particolare per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, dal grafico che segue si evince che il 34% degli inserimenti lavorativi riguardano le collaborazioni domestiche ed i servizi alla persona, cui fa seguito l'inserimento nell'industria con il 23% e l'inserimento nel settore del commercio ed in particolare nel settore agricolo e artigianale con il 20%.

ripartizione percentuale per inserimento lavorativo (periodo 2000-2004)



Per quanto riguarda la nazionalità di provenienza delle vittime inserite nei programmi si riscontra pressoché costante la presenza delle nigeriane e di donne provenienti dall'Europa dell'Est. Negli ultimi anni si è invece verificata una diminuzione di albanesi e un aumento della presenza di rumene, moldave e ucraine.

Per quanto riguarda i dati relativi alla presenza di minori si riscontra un consistente, se non quasi esclusivo, sfruttamento di questi nel contesto della prostituzione coatta. Le condizioni in cui questi vertono sono durissime, spesso tali da non consentirgli di uscirne fuori e di emanciparsi dalla condizione servile di cui difficilmente riescono a prendere coscienza. Dal marzo 2000 al febbraio 2002 la nazionalità prevalente, cui appartengono i minori vittima di tratta ai fini prostituzione, risulta essere quella albanese, a seguire quella rumena, quella moldava e quella nigeriana, con alcune minorenni provenienti dall'ex Jugoslavia, dall'Ucraina, dalla Bulgaria, dalla Tunisia, dall'Ungheria, dalla Colombia e dalla Russia. Nel periodo che va dal febbraio 2002 e il marzo 2003, si è registrata una netta diminuzione di minori albanesi, cui ha corrisposto un consistente incremento nel numero di minori provenienti dalla Romania, dal Marocco (in prevalenza minori maschi) e dall'America del Sud.

Per quanto riguarda l'età, tra il 2003 e il 2004 è stato registrato un abbassamento dell'età media, cui corrisponde un aumento della presenza di minorenni, che passano a rappresentare dal 4% al 6% dei soggetti accolti nel 2004.

Tra i minori inseriti nei progetti sociali si registra anche una discreta presenza di minori stranieri non accompagnati, per lo più di sesso maschile e di età di poco inferiore ai 18 anni. Si tratta di minori privi di una figura parentale o di un adulto di riferimento, provenienti principalmente dall'Europa dell'est (Romania, Albania, Moldavia, Serbia e Montenegro) e dall'Africa del Nord (Marocco, Tunisia e Palestina). Nel loro caso la prostituzione minorile maschile, contrariamente a quella delle coetanee donne, risulta essere meno coercitiva ed ha più una connotazione autonoma e alternata a forme di sfruttamento lavorativo e/o all'accattonaggio. Questi in ogni caso richiedono una regolarizzazione della propria posizione giuridica più attraverso i permessi di soggiorno per minore età, che per protezione sociale ex art. 18. Secondo le ultime stime fornite dal Comitato per i minori stranieri presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 15 aprile 2005 sono circa 5.573 i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, di cui 4.462 maschi e 1.111 femmine.

Infine, va qui segnalato che all'art. 18 del T.U. non contiene delle disposizioni specifiche in relazione a fondi e attività dedicate esclusivamente ai minori vittime di tratta, di conseguenza i progetti posti in essere esclusivamente a favore di questi sono il frutto di iniziative autonome degli operatori come: il Gruppo Abele, l'Associazione Lule, la Comunità Papa Giovanni XXIII, l'Associazione On the road, la Cooperativa sociale Parsec, la Regione Emilia Romagna e la Casa dei diritti sociali Focus.

Le maggiori criticità operative in questo settore sono costituite da:

- l'elevata mobilità delle vittime di minore età sul territorio nazionale;
- l'esercizio in luoghi chiusi delle attività di prostituzione, che rendono particolarmente complicata individuazione di questi minorenni;
- la soggezione psico-fisica più forte all'interno del gruppo-famiglia di strada, meglio organizzato e più difficile da penetrare.

Inoltre, sempre nel caso dei minori, questi elaborano più difficilmente la possibilità di staccarsi dal gruppo-famiglia di strada e di riformulare il proprio progetto migratorio. In tal senso, dall'esperienza fatta dagli operatori del settore, una buona tecnica d'aggancio sembra essere l'utilizzo del peer educator durante gli interventi di strada. Facilitare il contatto con coetanei della stessa nazionalità diversi risulta essere una pratica efficace per convincere il minore alla fuoriuscita dalla prostituzione e alla emancipazione individuale.

Sempre in attuazione del disposto dell'art. 18 TU, va ricordata l'attuazione del Numero verde antitratta, un'azione di sistema avviata alla fine del luglio 2000, oggi finanziata dal Ministero per le Pari opportunità con fondi nazionali di cui all'art. 18 (DLGS 286/98). Il servizio è attivo 24 ore su 24 e si compone di una postazione nazionale e di 14 postazioni locali. Il Numero verde riceve richieste di informazioni e di aiuto direttamente dall'utenza, vaglia e seleziona le chiamate ritenute attendibili e avvia le procedure per mettere in contatto le vittime con le postazioni locali e successivamente con gli operatori dei progetti. Dal

luglio 2000 a marzo 2003 il Numero verde ha ricevuto 520.936 chiamate e ne ha gestite 194.350. Le chiamate da parte di vittime minorenni infraquattordicenni sono state pari all'1% dei contatti avuti fra gennaio e marzo 2003. È invece più alta la percentuale dei minori tra i 14 i 17 anni, pari al 7% del totale dei chiamanti. Rispetto all'età, non è da escludersi che il picco nella fascia 19-25 (35% del totale) nasconda in verità anche ragazze minorenni che dichiarano una maggiore età perché è stato imposto loro dagli sfruttatori.

Infine, un'altra importante iniziativa, compiuta sempre in attuazione dell'art. 18 T.U. e facendo ricorso agli stanziamenti da questo predisposti, è stata l'azione di sistema finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e attuata dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Si tratta di un'azione per il rimpatrio volontario assistito di donne e minori vittime di traffico, che volontariamente vogliono ritornare nel loro Paese d'origine. L'azione fornisce i mezzi per il rimpatrio e provvede alla reintegrazione sociale della vittima attraverso l'attivazione di programmi di reinserimento. L'azione iniziata nel 2001 si è conclusa nel settembre 2004 portando a compimento 180 rimpatri assistiti, di cui 19 di minorenni di nazionalità rumena, in misura inferiore di nazionalità albanese, slovacca e moldava.

PAGINA BIANCA