

modo che entrambi i sessi contribuiscano e fruiscano a pieno della vita sociale. Essa, inoltre, sottolinea la necessità di rafforzare la normativa nazionale a protezione delle bambini contro ogni tipo di violenza e sfruttamento, incluso l'infanticidio femminile e la selezione sessuale prenatale, le mutilazioni genitali, lo stupro, la violenza domestica, l'incesto, l'abuso sessuale, lo sfruttamento sessuale, la prostituzione e la pornografia infantile, il traffico di donne e il lavoro in condizioni di schiavitù.

Risoluzione del 19 febbraio 2003, *Rights of the child*⁶

La Risoluzione si compone di tre parti dedicate rispettivamente: la prima, a prevenzione e contrasto della vendita e dello sfruttamento sessuale dei minori, inclusa la prostituzione e la pornografia infantile, chiedendo agli Stati di elaborare politiche di lungo periodo e normative nazionale specifiche che criminalizzino tali pratiche; nella seconda, che si occupa dei minori coinvolti nei conflitti armati, l'Assemblea auspica una rapida ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, e si sofferma non solo sulla protezione dei minori nelle situazioni di conflitto, ma anche sull'importanza di adottare misure appropriate per la riabilitazione fisica e psichica di questi; infine, la terza ed ultima parte è dedicata alle strategie per l'eliminazione delle forme di sfruttamento minorile, e si invitano gli Stati ad una maggiore cooperazione nel combattere tali forme di sfruttamento allo scopo di assicurare ai minori condizioni di vita adeguate ad uno sviluppo armonioso.

Nelle conclusioni, l'Assemblea invita il Segretario generale a elaborare, in occasione della LVIII sessione, un rapporto sulla realizzazione degli obiettivi individuati durante la XXVII sezione speciale dell'Assemblea generale ed elencati nel documento *A world fit for children*⁷.

Rapporto del 17 giugno 2003 del Segretario generale delle Nazioni unite, *Violence against women migrant workers*⁸

Il rapporto è stato realizzato sulla base delle informazioni fornite da agenzie delle Nazioni unite, organizzazioni internazionali governative e non governative e Stati membri in

⁶ Resolution A/RES/57/190 *Rights of the child*, adopted by the General assembly, 19 February 2003, consultabile sul sito www.un.org

⁷ Consultabile sul sito www.unicef.org

⁸ A/58/161 Report of the Secretary general, *Violence against women migrant workers*

merito alle attività da questi svolte a tutela delle donne lavoratrici migranti da ogni forma di violenza.

Il rapporto rileva che iniziative sono state intraprese in diversi Paesi anche in ambito legislativo per proteggere le donne e minori da ogni forma sfruttamento, per la promozione della sicurezza sociale e al fine di evitare discriminazioni nell'ambito del mondo del lavoro. Molteplici sono le azioni volte a prevenire le differenti forme di violenza e sfruttamento e a rendere le donne meno vulnerabili mediante l'educazione scolastica e professionale. Dal rapporto si delinea un quadro internazionale relativamente dinamico, con accordi bilaterali e multilaterali adottati tra paesi di origine, transito e destinazione delle donne e minori vittime di tratta, spesso scenario di gravi violenze perché luoghi di snodo del traffico.

Ciò nonostante, si prende atto della scarsa quantità di informazioni sul fenomeno che, quindi, resta poco ben definito nelle sue dimensioni reali, rendendo ancor più complicata l'elaborazione di strategie efficaci per combatterlo.

Rapporto del 20 maggio 2002 dell' Alto commissario per i diritti umani della Nazioni unite al Consiglio economico e sociale sui principi e le linee guida raccomandate in materia di diritti umani e traffico di esseri umani

Al fine di meglio sottolineare che il traffico di esseri umani necessita del cosiddetto *human rights approach*, cioè di un approccio che si basi sui diritti umani poiché il traffico rappresenta una violazione di questi, l'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni unite ha elaborato e trasmesso al Consiglio economico e sociale un documento in cui si delineano le linee guida da applicare nel lotta contro questo fenomeno a partire dai diritti e dai bisogni di coloro che ne sono vittime⁹.

Il rapporto pone l'accento sulla responsabilità degli Stati e della comunità internazionale nel prevenire il traffico, criminalizzare il fenomeno, svolgere indagini, perseguire i trafficanti e assistere e proteggere le vittime di questi, partendo dal principio che i diritti

⁹ Il documento individua le linee guida da implementare negli interventi contro il traffico in undici ambiti operativi specifici e cioè: la promozione e protezione dei diritti umani, l'identificazione delle vittime e dei trafficanti, la realizzazione di ricerche, analisi, valutazioni e la disseminazioni dei risultati, l'elaborazione di una disciplina normativa nazionale specifica, l'adeguata applicazione e rispetto della legge, la protezione ed assistenza delle vittime, la prevenzione del traffico, l'adozione di speciali misure di protezione e assistenza per i minori vittime di traffico, l'accesso alla giustizia, l'obbligo per gli operatori in operazioni di *peacekeeping*, per la polizia civile ed il personale umanitario e diplomatico di indagare e la cooperazione e coordinazione tra Stati e regioni.

dell'uomo debbano essere il fulcro di qualsiasi strategia contro tale fenomeno e per la protezione e il recupero delle vittime.

In particolare, per quanto riguarda i minori si afferma che le attività di assistenza e protezione devono rispettare pienamente i diritti e gli interessi di questi e, in ragione delle particolari sofferenze fisiche, psicologiche e psicosociali subite, il rapporto dispone che siano sottoposti a trattamenti di recupero differenti da quelli previsti per gli adulti, invitando a elaborare una disciplina normativa specifica che ne tuteli le esigenze.

1.2. Commissione sui diritti umani

Rapporto del 25 gennaio 2002 del Segretario generale sull'integrazione dei diritti umani delle donne e l'approccio di genere¹⁰

Il rapporto fornisce una panoramica sulle attività poste in essere dalle Nazioni unite e dalle altre organizzazioni internazionali per contrastare il traffico di donne e bambine, così come richiesto dalla stessa Commissione in una precedente risoluzione del 2001¹¹.

Il rapporto, nell'elencare le iniziative intraprese dalle organizzazioni internazionali, fornisce un quadro generale sul tipo di approccio adottato da ogni organizzazione nel far fronte al problema. Esso si sofferma sulla connessione tra i movimenti migratori ed il traffico di esseri umani ed evidenzia criticamente che quest'ultimo continua ad essere considerato, soprattutto a livello di singole nazioni, come una violazione delle leggi sull'immigrazione ed un problema di controllo delle frontiere. In particolare, si insiste sulla necessità, a livello internazionale e nazionale, che gli Stati prendano atto del fatto che l'immigrazione illegale ed il traffico possono essere una conseguenza di politiche migratorie restrittive.

Il Segretario generale sottolinea la complessità del fenomeno, che presenta difficoltà di ordine politico e geografico, di tipo ideologico e concettuale, d'inadeguatezza del sistema normativo in materia oltre che di insufficienza di informazioni e di coordinamento tra le parti coinvolte nella lotta al traffico a livello nazionale, regionale ed internazionale.

Risoluzione del 23 aprile 2002, *Traffic in women and girls*¹²

¹⁰ E/CN.4/2002/80, Report of the Secretary general, *Integration of the human rights of women and the gender perspective – Traffic in women and girls*.

¹¹ Risoluzione 2001/48 della Commissione per i diritti umani.

¹² Resolution 2002/51, *Traffic in women and girls*.

La Commissione diritti umani, consapevole dell'urgenza con cui è indispensabile far fronte al fenomeno dello sfruttamento sessuale di donne e bambine, sottolinea la necessità di eliminare ogni forma di violenza e traffico, inclusa la prostituzione. Preoccupata dalla rapidità con cui va aumentando l'attività del crimine organizzato transnazionale, invita i governi e tutti coloro che difendono i diritti umani a cooperare, al fine di porre in essere delle strategie globali basate su un approccio di genere. Sollecita l'adozione di una normativa penale nazionale specifica e maggiormente incisiva, che preveda delle pene più severe per coloro che sono implicati nel traffico di esseri umani e nello sfruttamento della prostituzione.

Nella Risoluzione si richiede anche la raccolta di maggiori informazioni sul fenomeno e la predisposizione di ricerche per il reperimento di dati qualitativi e quantitativi al fine di prevenire la vittimizzazione di donne e bambine e di proteggere le vittime del traffico da ulteriori coinvolgimenti. Inoltre, dato il sempre più ampio impiego di Internet, soprattutto per lo sfruttamento della prostituzione, la Commissione incoraggia i governi a predisporre dei codici di condotta che promuovano l'uso responsabile di Internet.

Infine, s'invita il Segretario generale a presentare alla Commissione, durante la sua 59ª sessione, un rapporto aggiornato sulle attività poste in essere dalle Nazioni unite e dalle altre organizzazioni internazionali che si muovono nella lotta contro il traffico di donne e bambine¹³.

Rapporto del 6 gennaio 2003 del Rapporteur speciale Juan Miguel Petit, sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ¹⁴.

Il rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit sulla vendita di minori, la prostituzione minorile e la pedopornografia concentra la sua attenzione sulle conseguenze della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile oltre ad approfondire la questione della criminalizzazione dei minori coinvolti in tali pratiche, considerati in alcuni ordinamenti giuridici nazionali come veri e propri criminali invece di vittime.

¹³ Questo dovrà essere un aggiornamento del E/CN.4/2002/80, Report of the Secretary general, *Integration of the human rights of women and the gender perspective – Traffic in women and girls*, presentato il 25 gennaio 2002 alla Commissione diritti umani

¹⁴ Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, *Special rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography in accordance with commission on human rights resolution 2002/92, E/CN.4/2003/79*, 6 January 2003, consultabile sul sito www.unhchr.ch.

Il documento è stato realizzato con l'apporto di materiale informativo inviato dai Governi e dalle organizzazioni internazionali governative e non-governative, su mirati contro i fenomeni oggetto del rapporto: da un lato, la consistente mancanza di dati che permettano di delineare la natura e le dimensioni di tali fenomeni criminosi e, dall'altro, l'assenza in molti ordinamenti giuridici nazionali di disposizioni specifiche che puniscano le pratiche della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile.

Il Relatore speciale sollecita gli Stati a ratificare ed applicare concretamente le disposizioni del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo e conclude sottolineando l'esigenza di trattare la vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia come problematiche integrate con quelle concernenti l'adozione illegale o forzata e l'AIDS infantile.

1.3. Comitato delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo

Considerazioni del 18 marzo 2003 sui rapporti presentati dagli Stati membri in base all'art. 44 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo – osservazioni conclusive: Italia¹⁵

Il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite ha formulato le sue osservazioni e conclusioni in merito al secondo rapporto periodico dell'Italia¹⁶ compiacendosi per i progressi compiuti nella raccolta di dati sulla condizione minorile, soprattutto a seguito dell'istituzione del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il Comitato ricorda che i dati e le informazioni raccolti non sono però ancora sufficientemente disaggregati, non forniscono informazioni sulla condizione delle fasce più deboli di minori (disabili, stranieri, zingari e poveri) e si riferiscono al nucleo familiare piuttosto che al minore in quanto soggetto autonomo a se stante.

Il Comitato si rammarica per la condizione discriminatoria subita dai minori extracomunitari per quanto concerne l'accesso ai servizi sociali e all'educazione. Sollecita l'adozione di misure di protezione speciali per i minori stranieri non accompagnati e lamenta l'assenza di strutture di accoglienza adeguate, evidenziando il largo utilizzo della pratica del rimpatrio, a seguito dell'entrata in vigore delle ultime disposizioni normative

¹⁵ Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention – Concluding observations: Italy CRC/C/70/Add.13, 18 March 2003, consultabile sul sito: www.unhchr.ch.

¹⁶ Il secondo rapporto dell'Italia sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è stato sottoposto al Comitato il 21 marzo 2000.

in materia (legge 30 luglio 2002, n. 189), e la riduzione del numero di permessi di soggiorno concessi ai minori.

Inoltre, si raccomanda la creazione di un organismo di monitoraggio indipendente ed un *ombudsman* nazionale per l'infanzia a cui possano rivolgersi anche i singoli cittadini e richiede un miglior monitoraggio sull'applicazione delle misure previste dalla legge 269/98 dato che resta alto il numero di minori trafficati per scopi sessuali in Italia.

1.4. Unicef

Rapporto del 8 maggio 2003 ad un anno dalla sessione speciale sull'infanzia delle Nazioni unite¹⁷.

La Sessione speciale delle Nazioni unite per l'infanzia realizzata a New York dall'8 al 10 maggio 2002 rappresenta un evento esclusivo nel suo genere dato che per la prima volta i bambini stessi hanno fatto parte delle delegazioni presenti all'Assemblea generale dell'ONU.

Durante la Sessione speciale, le delegazioni di 190 paesi si sono impegnate a realizzare una serie di obiettivi a tutela dei minori, con un'attenzione particolare alla promozione della salute, all'educazione, alla protezione da qualsiasi forma di abuso, sfruttamento e violenza e alla lotta all'AIDS.

Il rapporto delle Nazioni unite fornisce una visione generale delle attività già intraprese e del loro impatto sui diritti dei minori e sul loro benessere. Costata con piacere che molte sono state le iniziative messe in atto ed evidenza che, a distanza di 12 mesi dall'adozione della Dichiarazione e Piano d'azione – *A world fit for children* –, l'elaborazione ed attuazione dei piani d'azioni nazionali sembrano essere un risultato raggiunto entro la fine del 2003, così come previsto.

Il rapporto rende noto che sono un centinaio i piani d'azione nazionali elaborati, adottati e modificati sulla base di quando deciso durante la Sessione Speciale e sottolinea che la trasposizione degli obiettivi e degli standard internazionali a livello nazionale sulla base delle esigenze presenti a livello locale, rappresenta il passo più complesso per la concreta realizzazione di un mondo a misura di bambino.

¹⁷ The United nation special session on children – A first anniversary report on follow up, consultabile sul sito http://www.unicef.org/specialsession/docs_new/documents/SSC-anniversary-report.pdf

Infine il rapporto richiama la necessità di meglio tutelare le giovani donne alla ricerca di lavoro e gli spostamenti che queste compiono per trovarlo, riducendone la vulnerabilità e la possibilità di diventare vittime del traffico di esseri umani.

2. Documenti dell'Unione europea

2.1. Parlamento europeo

Risoluzione del 3 luglio 2003 sulla tratta di bambini e i bambini-soldato (18)

Nonostante l'attenzione internazionale si concentri sulla questione del traffico di minori, come dimostrano la Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia¹⁹, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, riguardante la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini²⁰ ed il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU sulla criminalità organizzata internazionale²¹, il Parlamento constata con disappunto che il flagello del traffico di bambini assume delle proporzioni tragiche e si rammarica dell'inadeguatezza ed insufficienza delle misure adottate dall'Unione europea contro tale fenomeno.

Considerando che il numero di minori vittime di traffici illeciti a livello internazionale è di oltre 1.200.000 unità all'anno e che questi vengono fatti oggetto di tratta al fine di essere sfruttati, il Parlamento europeo ritiene necessario la messa a punto di una strategia di lotta alla povertà per contrastare il traffico mediante il dialogo politico con i paesi terzi. A tale scopo auspica la creazione di un forte partenariato da parte della Commissione con gli organismi internazionali e regionali per contrastare il traffico, la riduzione in schiavitù e l'arruolamento di bambini in unità di combattimento.

Il Parlamento esorta la Commissione a mettere a punto una politica comune contro il traffico di minori, chiede la nomina di un rappresentante per i diritti dei minori, che assicuri il coordinamento tra le varie politiche dell'Unione ed il monitoraggio sui risultati acquisiti e suggerisce l'emissione di visti di breve durata al fine di promuovere la protezione delle vittime di traffici illeciti.

¹⁸ Risoluzione B5-0320/2003.

¹⁹ A world fit for children, adottato il 10 maggio 2002.

²⁰ Entrato in vigore il 18 gennaio 2002.

²¹ Adottato con Risoluzione A/RES/55/25 il 15 novembre 2000.

Infine, invita la Commissione ed il Consiglio a dare piena attuazione alla dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani approvata dal Consiglio l'8 maggio 2003.

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE 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 ²²

Visti i risultati ottenuti dopo due anni dall'attuazione del piano d'azione adottato con decisione n. 276/1999 della durata di quattro anni - dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2002 -, il Parlamento ed il Consiglio²³ hanno disposto il prolungamento del piano d'azione pluriennale, modificando la durata di questo e portandola da quattro a sei anni - fino al 31 dicembre 2004.

La nuova Decisione non ha modificato l'obiettivo ed il contenuto della Decisione precedente, ma ne ha ottimizzato l'efficacia facendo tesoro delle informazioni acquisite durante i primi due anni di attività. In modo più incisivo è venuta ad operare per garantire una particolare tutela dei minori in quegli ambiti maggiormente connessi alla pedo-pornografia, al traffico ed alla violenza su i minori.

Il programma di sei anni mira a promuovere l'uso sicuro di Internet e dispone che sotto la guida della Commissione siano intraprese delle azioni di promozione di sistemi di autoregolamentazione da parte degli operatori del settore e di controllo su contenuti quali, la pornografia infantile oppure tali da compromettere l'armonioso sviluppo psicofisico della persona, incluso il materiale che istighi all'odio per questioni di razza, sesso, religione, nazionalità o etnia.

Al fine di rendere più flessibile e funzionale il piano d'azione si dispone che, in base ai risultati ottenuti ed alla informazioni contenute nelle relazione di valutazione biennale, la Commissione possa presentare proposte per correggere l'orientamento del piano in atto e meglio orientarlo al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

²² Decisione n. 1151/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE 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

²³ In procedura di codecisione ex art. 251 del Trattato.

2.2. Consiglio dell'Unione europea

Risoluzione del Consiglio sull'apporto della società civile alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati ²⁴

La lotta contro la scomparsa e lo sfruttamento sessuale dei bambini costituisce una priorità per l'Unione europea e non può prescindere dall'adozione di una politica comune in cui gli Stati membri operino in stretta cooperazione.

La Risoluzione sollecita gli Stati membri a favorire la cooperazione tra le autorità competenti e la società civile per la ricerca dei bambini scomparsi (bambini fuggiti da casa, rapiti da terzi o scomparsi in modo inspiegabile) o sessualmente sfruttati (tratta dei bambini, prostituzione e pornografia infantile, reti pedopornografiche su Internet, abuso sessuale extrafamiliare non organizzato). Individua una serie di forme di cooperazione ed esorta a mettere a disposizione, ove non sia già istituita, una linea telefonica d'emergenza, gratuita, accessibile 24 ore su 24, destinata alla raccolta di informazioni e di testimonianze relative ai bambini scomparsi ed a sostenere gli organismi della società civile nella ricerca attraverso la diffusione di informazioni, la collaborazione alle ricerche organizzate nel quadro delle indagini e il sostegno ai familiari dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati.

Al contempo, si sollecita la Commissione a predisporre uno studio mirato che definisca l'ampiezza del fenomeno e le questioni giuridiche connesse all'intervento degli organismi della società civile, oltre a verificare il ruolo degli organismi della società civile e la cooperazione di questi con i competenti enti pubblici. In tal modo la Commissione potrà riferire al Consiglio i risultati di detto studio entro un anno dall'adozione della Risoluzione, e il Consiglio potrà definire le misure da adottare da parte dell'Unione europea.

Risoluzione del 21 maggio 2002 del Consiglio dell'Unione europea sul futuro del turismo europeo²⁵

Nonostante, il turismo sia uno dei principali settori dell'economia europea non si è ancora sviluppata una politica europea comune. Molte politiche e misure comunitarie in settori

²⁴ Pubblicata in GUCE C 283 del 9 ottobre 2001.

²⁵ Pubblicata in GUCE C 135 del 6 giugno 2002.

quali i trasporti, l'ambiente, le nuove tecnologie dell'informazione, l'igiene alimentare, l'energia e la fiscalità hanno comunque effetti diretti sul settore del turismo.

In considerazione di questo, la Risoluzione reputa indispensabile la creazione di un ampio quadro di coordinamento tra queste politiche e le molte azioni volte a migliorare il turismo in Europa. Il Consiglio invita pertanto ciascun Stato membro a promuovere la "dimensione etica" del turismo mediante l'introduzione di strumenti idonei a combattere tutte le forme di sfruttamento di donne e bambini e a fare del turismo uno strumento di lotta contro la povertà nei Paesi in via di sviluppo, incoraggiando iniziative volte a sensibilizzare l'industria del turismo, le autorità pubbliche e la società civile circa l'importanza di questi problemi.

Decisione quadro del 19 luglio 2002 del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani ²⁶

Consapevole delle dimensioni che il traffico di esseri umani ha assunto e dell'intensa attività realizzata da organizzazioni internazionali e, particolarmente, dalle Nazioni unite contro tale flagello, il Consiglio dell'Unione europea ha voluto dare un proprio contributo alla prevenzione e alla lotta contro la tratta degli esseri umani chiamando gli Stati membri ad un'azione strategica comune.

La Decisione quadro delinea un approccio globale che si fonda sull'individuazione di elementi della legislazione penale comuni a tutti gli Stati membri, tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

La Decisione individua le tipologie di reato da perseguire, i criteri base per l'applicazione delle sanzioni penali, i soggetti perseguibili (tra cui le persone giuridiche), la giurisdizione per l'esercizio dell'azione penale e le forme di protezione e assistenza delle vittime. In conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, con questo documento il Consiglio dell'Unione europea emana le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi e invita gli Stati membri ad adottare le norme necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio entro il 1° agosto 2004.

Proposta di Decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile ²⁷

²⁶ Pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002.

²⁷ GU C 62E del 27 febbraio 2001, pag. 327.

L'obiettivo principale della Proposta è quello di allineare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale allo scopo di combattere la tratta degli esseri umani, nonché introdurre su scala europea un quadro di disposizioni comuni al fine di affrontare alcune questioni come la penalizzazione, le sanzioni, le circostanze aggravanti, la competenza e l'estradizione. Con la Decisione quadro il Consiglio vorrebbe emanare disposizioni minime per raggiungere gli obiettivi di lotta allo sfruttamento sessuale dei minori e alla pedo-pornografia.

La Decisione quadro fornisce la definizione di alcuni termini fondamentali come "bambino", "pornografia infantile", "sistema informatico" e "persona giuridica" ed enuncia una serie di comportamenti che devono essere considerati illeciti in quanto "reati legati allo sfruttamento sessuale dei bambini" oppure punibili in quanto costituiscono un "reato legato alla pornografia infantile". Le sanzioni previste da ciascuno Stato, si afferma nella Proposta, dovranno essere "effettive, proporzionate e dissuasive". La Commissione, pur prevedendo che la pena massima privativa della libertà non sia inferiore a quattro anni, permette l'applicazione di altri strumenti legislativi già adottati in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia. La pena privativa della libertà, tuttavia, non deve essere inferiore a otto anni quando vi siano delle aggravanti che rendono ancora più odiosa la natura del reato. La Commissione fornisce un elenco di circostanze aggravanti, fatte salve le altre circostanze introdotte dalla legislazione nazionale, per esempio per quanto riguarda i reati legati alla pornografia infantile, la rappresentazione di un bambino sottoposto a violenza morale o fisica costituisce una circostanza aggravante.

Ciascuno Stato membro potrà introdurre disposizioni finalizzate a vietare alle persone fisiche, riconosciute colpevoli di uno dei reati enunciati, l'esercizio di attività attinenti alla cura di bambini. Inoltre, la decisione quadro introduce la responsabilità penale e civile per le persone giuridiche. Tale responsabilità è complementare a quella della persona fisica. La persona giuridica sarà responsabile per i reati commessi a suo vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica o che eserciti un potere di decisione. Allo scopo di evitare che il reato resti impunito per conflitto di competenze, la decisione stabilisce che uno Stato ha il potere di giurisdizione:

1. qualora il reato sia commesso sul suo territorio (principio di territorialità);

2. qualora l'autore del reato sia un cittadino di quello Stato (principio della personalità attiva);
3. qualora il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di quello Stato membro.

Il secondo criterio è particolarmente importante per gli Stati che non autorizzano l'estradizione dei loro cittadini: essi dovranno stabilire le misure necessarie al fine di perseguire i loro cittadini per i reati commessi al di fuori del loro territorio. Al fine di evitare i conflitti positivi, gli Stati membri si consulteranno e scambieranno informazioni mediante punti di contatto nazionali appositamente istituiti. Gli Stati potranno anche utilizzare i meccanismi di cooperazione esistenti, quali lo scambio di magistrati di collegamento e la rete giudiziaria europea.

Inoltre, la decisione richiama gli Stati membri alla necessità di istituire programmi di assistenza alle vittime per consentire loro di riprendere un corso normale di vita.

Conclusione dell'8 maggio 2003 del Consiglio dell'Unione europea sulla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta al traffico di esseri umani ²⁸

Il Consiglio l'8 maggio 2003 ha adottato la Dichiarazione di Bruxelles elaborata in occasione della Conferenza europea sul *La prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani: una sfida globale per il XXI secolo*, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002²⁹.

Scopo della Conferenza era realizzare un momento di riflessione sulle peculiarità del traffico di esseri umani contribuire alla definizione di elementi comuni per una politica europea in grado di combattere contro tale flagello.

La Dichiarazione delinea una politica comune 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. Inoltre, sottolinea la necessità di affrontare direttamente con le cause del fenomeno individuate nella disoccupazione, la povertà, le discriminazioni di genere, le

²⁸ Pubblicata in GUCE C 137 del 12 giugno 2003.

²⁹ 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.

attitudini sociali e culturali, la domanda di prestazioni sessuali e tutte le forme di sfruttamento sessuale e lavorativo che coinvolgono i minori.

La Dichiarazione è stata quindi elaborata con lo spirito di fornire raccomandazioni su standard e buone pratiche atte a prevenire ed eliminare il traffico di esseri umani attraverso politiche di intervento cooperative e multidisciplinari ³⁰.

2.3. Commissione europea

Programma Daphne 2000-2003 misure preventive dirette a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti, le donne. Invito a presentare proposte per l'anno 2002 ³¹

Il programma Daphne, approvato il 24 gennaio 2000, è un progetto quadriennale di azione della Comunità europea volto a combattere ogni forma di violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne. Il programma si basa su un concetto di violenza inteso nel senso più ampio del termine: comprende reati che vanno dall'abuso sessuale alle violenze in ambito familiare, dallo sfruttamento commerciale alla violenza in ambito scolastico, dalla tratta delle persone alla violenza di carattere discriminatorio contro i disabili, le minoranze, gli immigrati e altre categorie vulnerabili.

Al congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001, il programma Daphne è stato riconosciuto come il miglior programma attualmente esistente per combattere la violenza in Europa e nel mondo. I progetti approvati nell'ambito di questo programma prevedono metodi innovativi in materia di prevenzione e cooperazione, che hanno dato origine a nuovi partenariati e alleanze che contribuiscono alla messa in atto di pratiche maggiormente articolate per la lotta contro la violenza a livello europeo.

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004 – 2008) per prevenire la violenza contro

³⁰ Negli "Annex" della Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta al traffico di esseri umani sono elencate le raccomandazioni, gli standard e le buone pratiche per l'elaborazione di una efficace politica di prevenzione e lotta ripartiti nelle seguenti aree tematiche: meccanismi di cooperazione e coordinazione; prevenzione del traffico di esseri umani; protezione ed assistenza delle vittime; cooperazione giudiziaria e di polizia.

³¹ L'invito a presentare proposte per il 2003 è pubblicato in GUCE C 280 del 16 novembre 2002, p. 73

i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II) ³²

Sulla base degli ottimi risultati conseguiti dall'attuale programma Daphne (2000 – 2003), attestati dalla relazione sull'attuazione del programma presentata dalla Commissione al Parlamento ed al Consiglio nell'aprile 2002³³, la Commissione ha presentato al Parlamento ed al Consiglio, il 4 febbraio 2003, una proposta di decisione istitutiva di una seconda fase del programma Daphne per il periodo 2004 – 2008.

La proposta ricalca l'impostazione del Daphne originario presentato nel 2000.

Due sono le innovazioni introdotte: la divulgazione delle informazioni e dei risultati ottenuti dal precedente programma e l'aumento del finanziamento disponibile. Tali modifiche sono state apportate per poter meglio sfruttare l'esperienza acquisita nel passato e per poter aumentare il numero dei progetti finanziabili. Infatti, nel precedente programma Daphne è stato possibile finanziare solo il 13% delle proposte presentate, mentre almeno la metà di progetti prospettati meritava di essere sovvenzionata; inoltre, l'adesione di dieci nuovi Stati membri all'Unione europea lascia presagire un aumento delle domande in ragione dei gravi problemi riscontrati in questi paesi.

Decisione del 25 marzo 2003 della Commissione che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani"³⁴

La Commissione europea nel perseguire lo scopo di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune e sulla scia di quando emerso durante gli incontri del Consiglio europeo a Tampere (15 e 16 ottobre 2001) e a Siviglia (21 e 22 giugno 2002) ha istituito un Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani.

Il gruppo, multiprofessionale, si compone di venti esperti nominati per un anno dalla Commissione sulla base di un elenco di persone proposte dai governi degli Stati membri, dai governi candidati e dalle organizzazioni internazionali governative e non governative operanti in questo ambito³⁵.

³² Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004 – 2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II), COM(2003)54 definitivo.

³³ COM(2002) 169 definitivo, SEC(2002)338.

³⁴ Decisione della Commissione del 25 marzo 2003 che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani", pubblicata in GUCE L 79 del 26 marzo 2003.

³⁵ Al fine di porre in essere delle misure atte a combattere il fenomeno della tratta degli esseri umani proibito dall'art. 5.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella dichiarazione di Bruxelles del 2002 (documento conclusivo della "Conferenza europea sulla prevenzione e sulla repressione della tratta

Il gruppo ha prevalentemente funzione consultiva, a questo la Commissione può far riferimento per qualsiasi questione relativa alla tratta degli esseri umani e, su richiesta di questa o di propria iniziativa, può formulare pareri o presentare relazioni in ausilio all'attività della Commissione.

2.4. Comitato economico e sociale

Parere del Comitato economico e sociale del 28 novembre 2002 sul programma di protezione dei minori su Internet ³⁶

Negli ultimi anni all'interno del territorio dell'Unione europea si è registrato una progressiva diffusione di una serie di problemi dovuti all'utilizzo di Internet da parte di minori. Infatti, oltre all'uso illegale della rete per la diffusione della pornografia infantile, sono emersi i primi casi di tentato rapimento, o rapimento vero e proprio, perpetrati da pedofili che si servono di Internet per contattare bambini e adolescenti. Pertanto, al Comitato economico e sociale è sembrato indispensabile intervenire per sollecitare un'efficace protezione ai minori che si servono della rete a scopo di comunicazione, divertimento, istruzione e informazione, che eviti loro il rischio di essere esposti a contenuti nocivi.

Nel documento si propone un'iniziativa che completi e rafforzi il piano d'azione Internet dell'Unione in quanto si osserva che, nonostante i grandi sforzi fatti sino a oggi dalle istituzioni per la regolamentazione di Internet e la salvaguardia dei bambini e degli adolescenti da informazioni e materiali che possano nuocere al loro benessere, la percentuale di contenuto dei siti Internet già catalogata come pericolosa è ancora molto scarsa. Si invita perciò l'Unione europea a impegnare tutti i fornitori di contenuti su Internet a catalogare il loro materiale, pena l'esclusione dal mercato.

Il Comitato si rammarica del fatto che le forze di polizia riescano a rintracciare solo una minima parte delle migliaia di minori le cui immagini appaiono sui siti Internet e che l'attesa per i processi agli imputati di pornografia infantile sia troppo lunga. Poiché

degli esseri umani – Una sfida mondiale per il XXI secolo”, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002) fu esplicitamente raccomandato alla Commissione di istituire un gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani. Il fenomeno era stato già affrontato con la Decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002 (pubblicata in GUCE L 203 del 1° agosto 2002) nella quale è definito come un “grave crimine, che comporta la violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e richiede un approccio multidisciplinare nei confronti di tutti gli anelli della catena della tratta, nei paesi d'origine, in quelli di transito e in quelli di destinazione”.

³⁶ Pubblicato in GUCE C 48 del 21 febbraio 2002.

Internet non può costituire uno spazio che sfugge alle regole del diritto, le incriminazioni penali e le sanzioni devono essere precise e ugualmente definite a livello nazionale e nella misura del possibile, a livello mondiale. A tale scopo il Comitato invita gli Stati membri a predisporre leggi sempre più adeguate a tali necessità ed a potenziare e istituire nuovi organi di controllo.

3. Documenti del Consiglio d'Europa

3.1. Assemblea parlamentare

Raccomandazione 1545 (2002) del 21 gennaio 2002, Campaign against trafficking in women³⁷

La tratta delle donne in Europa è un fenomeno in progressivo aumento, tanto da porsi al terzo posto nelle attività criminali dopo il traffico di droga e quello d'armi. Quale nuova forma di schiavitù, va contro i principi base del diritto e della democrazia costituendo una grave violazione dei diritti umani, tanto da dover essere considerato un crimine contro l'umanità.

Il fenomeno interessa donne anche molto giovani ed è strettamente collegato con la prostituzione e con altre forme più nascoste di sfruttamento sessuale, come i matrimoni su catalogo pubblicizzati su Internet o il turismo sessuale. Di conseguenza, l'Assemblea parlamentare sollecita i governi degli Stati membri a mettere in atto misure rivolte a prevenire, reprimere e assistere le vittime, rendendo il traffico di donne penalmente punibile e introducendo sanzioni per i trafficanti simili a quelle adottate per i trafficanti di droga e di armi. Si chiede anche il fermo divieto del turismo sessuale e delle altre forme di sfruttamento, dando piena applicazione alle regole di giurisdizione triterritoriale, introducendo sanzioni penali per i beneficiari dei servizi di una donna vittima della tratta. Si sollecita però a non restringere la libertà di movimento delle donne dirette nell'Occidente europeo per studiare o lavorare attraverso la negazione del visto, bensì a instaurare accordi con i Paesi di provenienza per mettere a fuoco le ragioni profonde di questo problema come l'assenza di parità tra i due sessi nel mondo del lavoro e la povertà soprattutto femminile. Si auspica la creazione di speciali nuclei di polizia, la sorveglianza permanente delle reti per svelare i traffici illegali di esseri umani, adeguate misure di protezione delle vittime, dei testimoni e delle famiglie delle vittime nei Paesi di origine,

³⁷ Raccomandazione 1545 (2002), consultabile sul sito <http://www.coe.int>