

Il presente rapporto è stato redatto dal Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani della Commissione europea composto dai seguenti membri:
Informazioni sui profili professionali dei membri del Gruppo sono contenute nell'Allegato 1.
Tutti i membri del Gruppo hanno contribuito al lavoro in qualità di esperti indipendenti e non in rappresentanza dei governi o delle organizzazioni di appartenenza. Il contenuto del presente rapporto è da attribuirsi ai suoi autori e alle sue autrici e non riflette perciò in alcun modo le opinioni della Commissione europea o quelle degli stati o delle organizzazioni per cui i componenti del Gruppo lavorano o collaborano.

Un ringraziamento particolare va a Jürgen Merz, che ha supportato il Gruppo a nome della Commissione europea, e a Katherine Randall e Anthony Solomou, tirocinanti della Commissione, per l'assistenza fornita.

Si ringraziano in maniera sentita per aver reso possibile la traduzione in italiano del rapporto il Dipartimento alle Politiche Sociali per la Promozione della Salute del Comune di Roma e l'Associazione On the Road Onlus di Martinsicuro (TE), in collaborazione con l'Assessorato Pari Opportunità e Relazioni Internazionali della Provincia di Torino. In particolare, si ringraziano Stefano Giulioli, Grazia Coraci, Paola Odiardo e Francesca Carena.

Versione italiana a cura di Pippo Costella, Isabella Orfano ed Elisabetta Rosi.

Il presente rapporto è scaricabile dal seguente indirizzo web: www.ontheroadonlus.it/pubblicazioni.html

Impaginazione grafica: "L'Acquedotto" Coop. Soc. Integrata - Tel.06/76902849 - e-mail: acquedotto.cd@tin.it

Jean-Michel Colombani

Pippo Costella

Mary Cunneen

Brice de Ruyver

Marco Gramegna

José Garcia Magariños

Krzysztof Karsznicki

Plamen Kolarski

Martina Liebsch

Michel Marcus

Isabella Orfano

Nell Rasmussen

Elisabetta Rosi

Éva Rózsa

Henrik Sjölander

Hana Snajdrova

Gerda Theuermann

Marina Tzvetkova

Bärbel Heide Uhl

Marjan Wijers

Comune di Roma

Dipartimento alle Politiche Sociali
e per la Promozione della Salute

Associazione

On the Road

Provincia di Torino

Assessorato Pari Opportunità

e Relazioni Internazionali

Commissione europea

DG Giustizia, Libertà

e Sicurezza

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

Nota dei curatori alla versione italiana 9

Introduzione 10

CAPITOLO 1

BACKGROUND E METODOLOGIA

- 1.1 La Dichiarazione di Bruxelles 18
- 1.2 Costituzione e missione del Gruppo di esperti sulla tratta 18
- 1.3 Metodologia di lavoro 19
- 1.4 Il rapporto 20

CAPITOLO 2

TRATTA DI ESSERI UMANI: DEFINIZIONE E CONTESTO ATTUALE

- 2.1 Definizione di tratta 24
- 2.2 Il contesto attuale 34

CAPITOLO 3

PRINCIPI GUIDA E TEMATICHE TRASVERSALI

- 3.1 Introduzione 38
- 3.2 I diritti umani come dimensione di suprema importanza 39
- 3.3 La necessità di un approccio olistico ed integrato 40
- 3.4 Tratta di esseri umani, migrazione ed informalizzazione del posto di lavoro 43
- 3.5 La specifica posizione, i diritti e i bisogni dei minori 44
- 3.6 Meccanismi di cooperazione e di coordinamento 47
 - 3.6.1 Sistemi Nazionali di *Referral* e quadro istituzionale contro la tratta 48
 - 3.6.2 Costituzione di una rete europea contro la tratta di esseri umani 50
- 3.7 Procedure di risarcimento 51
- 3.8 Raccolta dati, scambio di informazioni, protezione dei dati 52
 - 3.8.1 Relatori nazionali e analoghi meccanismi 53

257

- 3.8.2 Scambio di dati 54
- 3.8.3 La necessità di bilanciare la protezione dei dati, la tutela dei diritti umani e gli interessi delle forze di polizia 55

CAPITOLO 4

PREVENZIONE

- 4.1 Introduzione 60
- 4.2 Cause della tratta 62
- 4.3 Ricerca e valutazione 64
- 4.4 Sensibilizzazione 66
- 4.5 Formazione 67
- 4.6 Controlli amministrativi 68
- 4.7 Minori 70

CAPITOLO 5

ASSISTENZA, PROTEZIONE ED INCLUSIONE SOCIALE DELLE PERSONE TRAFFICATE

- 5.1 Introduzione 74
- 5.2 Identificazione 75
- 5.3 Periodo di riflessione e permesso di soggiorno 78
- 5.4 Assistenza sociale e sviluppo di standard 79
- 5.5 La protezione dei testimoni e il trattamento giudiziario delle persone trafficate 81
- 5.6 Rimpatrio ed inclusione sociale 83

CAPITOLO 6 - STRATEGIE DI CONTRASTO

6.1 Introduzione 88

6.2 Stato dell'arte 90

6.3 Prioritizzazione, specializzazione, coordinamento e cooperazione 93

6.4 Strategie anti-corruzione 96

6.5 Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei beni,
investigazioni finanziarie 97

6.6 Restituzione e risarcimento delle vittime 98

SCHEDE DI APPROFONDIMENTO

Scheda di approfondimento 1

Definizione di tratta e nozione di sfruttamento 102

Scheda di approfondimento 2

Il contesto attuale 105

Scheda di approfondimento 3

Significato e conseguenze di un approccio di tutela dei diritti umani 110

Scheda di approfondimento 4

Lotta alla tratta attraverso la protezione dei diritti umani
dei lavoratori migranti 117

Scheda di approfondimento 5

Sistema Nazionale di *Referral* 127

Scheda di approfondimento 6

Istituzione di una rete europea contro la tratta degli esseri umani:
un modello 130

Scheda di approfondimento 7

Protezione dei dati, diritti umani e contrasto al crimine:
quale bilanciamento? 134

Scheda di approfondimento 8

Tipi di formazione raccomandata 138

Scheda di approfondimento 9

I principali canali di identificazione delle persone trafficate 142

Scheda di approfondimento 10

Periodo di riflessione e permesso di soggiorno 147

Scheda di approfondimento 11

Assistenza sociale e sviluppo di standard 152

Scheda di approfondimento 12

La protezione dei testimoni e il trattamento giuridico
delle persone trafficate 164

Scheda di approfondimento 13

Rimpatrio ed inclusione sociale 174

Scheda di approfondimento 14

Strategie anti-corruzione 182

Scheda di approfondimento 15

Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei proventi dal reato,
investigazioni finanziarie 191

Scheda di approfondimento 16

Restituzione e risarcimento delle vittime 196

RACCOMANDAZIONI 200

ALLEGATI

Allegato 1

Componenti del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani 236

Allegato 2

Parere sul periodo di riflessione e sul permesso di soggiorno
per le vittime della tratta degli esseri umani 241

Allegato 3

Parere sulle misure contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa
sulla lotta alla tratta di esseri umani per l'istituzione di un sistema
di monitoraggio 244

Allegato 4

Parere sulla tratta degli esseri umani nell'ambito dell'elaborazione
di un nuovo programma multi-annuale per la costruzione di uno spazio
di libertà, sicurezza e giustizia (Programma Tampere II) 246

Allegato 5

Verbale del workshop consultativo svoltosi nell'ambito del Forum
europeo per la prevenzione del crimine organizzato 248

Allegato 6

Elenco delle organizzazioni/persone partecipanti
al workshop consultativo o che hanno inviato commenti scritti
in merito alla bozza del rapporto 252

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI 255

Nota dei curatori alla versione italiana

La divulgazione dei contenuti del presente rapporto è stata considerata dal Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani come parte integrante del mandato affidatogli dalla Commissione europea nel marzo 2003. In questa prospettiva, la componente italiana del Gruppo, dopo aver partecipato all'intenso lavoro durato diversi mesi, si è impegnata direttamente per rendere accessibile il rapporto elaborato al maggior numero di persone anche nel nostro Paese.

Crediamo che il lavoro qui presentato possa costituire, certamente, un utile strumento informativo e formativo per tutti coloro impegnati a vari livelli e con mandati diversi a combattere la tratta e ad assistere le sue vittime ma, soprattutto, riteniamo che esso possa rispondere alla forte necessità di condividere una comune definizione di tale fenomeno capace di potenziare la cooperazione

tra le diverse tipologie di soggetti che necessariamente devono interagire per contrastare efficacemente

questo abuso garantendo la piena tutela dei diritti umani delle persone colpite.

Perdura anche in Italia, infatti, una ricorrente confusione di termini che spesso non consente di specificare le sostanziali differenze tra un problema di carattere migratorio e un problema di violazione e di abuso della persona. La migrazione, il traffico di migranti, la tratta di persone e la sicurezza vengono sovrapposti e confusi, a volte anche con intenti di carattere strumentale. Il Gruppo di esperti auspica fortemente una tendenza contraria e pensiamo quindi che i contenuti del rapporto offrano numerosi spunti di chiarimento utili a scongiurare un utilizzo improprio di tali

termini e una conseguente elaborazione fallace di politiche e strategie d'azione.

Il rapporto affronta un'ampia gamma di tematiche inerenti alla tratta di esseri umani suddividendole in tre macro-aree: prevenzione; assistenza, protezione e inclusione sociale delle persone

trafficate; strategie di contrasto. Tali questioni vengono affrontate in capitoli distinti per poi essere esaminate in specifiche schede di approfondimento e diventare materia delle raccomandazioni finali rivolte principalmente alla Commissione europea, ma non solo. Infatti, pur affrontando una dimensione europea, è nostra convinzione che gli orientamenti e le raccomandazioni contenute nel rapporto possano applicarsi anche a livello nazionale e locale coadiuvando gli sforzi esistenti nel ricercare risposte e modi capaci di armonizzare le diverse competenze, i diversi livelli operativi ma, soprattutto, costituendo la persona e i suoi diritti come baricentro di qualsiasi politica e strategia contro la tratta.

Pur rimanendo fedele ai contenuti espressi nel testo originale inglese, la versione italiana del rapporto è stata leggermente modificata, in termini di struttura, per meglio rispondere alle esigenze

del pubblico a cui si rivolge. A volte si è deciso di mantenere in inglese alcuni termini di difficile traduzione, in quanto generalmente collegati a pratiche ancora non esistenti nel nostro Paese, più spesso, però, si è scelto di adattare il testo affinché contenesse un linguaggio e concetti terminologici condivisi dagli operatori e dalle operatrici italiane e contribuire, quindi, alle elaborazioni

teoriche atte a meglio comprendere il complesso fenomeno della tratta e a identificare adeguate ed efficaci risposte ad esso.

Pippo Costella

Isabella Orfano

Elisabetta Rosi

Questo rapporto è il risultato di un anno di lavoro del Gruppo di esperti

sulla tratta di esseri umani nominato dalla Commissione europea. Il compito principale di tale Gruppo è di contribuire alla traduzione pratica della Dichiarazione di Bruxelles, in particolare consegnando alla Commissione un rapporto contenente proposte concrete per implementare le raccomandazioni contenute nella dichiarazione citata.

L'obiettivo del rapporto è di indicare, quindi, gli strumenti per rafforzare l'azione dell'Unione europea contro la tratta di esseri umani e per lanciare nuove iniziative, programmi ed attività. La Dichiarazione di Bruxelles, tuttavia, non è stata considerata come un documento finale a cui attenersi ma come il testo di riferimento da cui partire per elaborare delle proposte. Abbiamo quindi preso in considerazione anche altre fonti per trarre beneficio dai nuovi sviluppi e dai risultati conseguiti in particolari aree dell'ambito qui preso in esame.

Il rapporto ricalca la struttura della Dichiarazione di Bruxelles ed è suddiviso in tre parti principali, che si concentrano specificatamente sulla prevenzione, sull'assistenza e la protezione delle vittime e sulle strategie di contrasto alla tratta.

Il rapporto presenta anche numerose questioni di natura trasversale - denominate "principi guida e tematiche trasversali" -, quali: la necessità di adottare un

approccio basato sul rispetto dei diritti umani, i bisogni specifici dei minori e l'importanza dell'uso di un approccio integrato e multidisciplinare. Alcune questioni chiave e proposte discusse nella parte principale del rapporto (Capitoli 1-6) vengono elaborate più estesamente nelle schede di approfondimento.

Il nostro rapporto si basa sulla definizione di tratta contenuta nel Protocollo addizionale per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone, specialmente di donne e minori della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e nella Decisione quadro dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani. Gli elementi centrali di tale reato, così come definiti nel Protocollo, sono la coercizione, l'abuso e l'inganno. La definizione comprende tutte le forme di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, la schiavitù, il lavoro forzato e l'asservimento, e opera una chiara distinzione tra tratta e prostituzione in quanto tale. Nessuno dei due strumenti implica l'adozione di una posizione specifica in merito alla prostituzione (volontaria, tra persone adulte), lasciando così ad ogni singolo Stato la facoltà di adottare disposizioni specifiche sulla prostituzione nel proprio ordinamento nazionale. Di conseguenza, per contrastare il fenomeno della tratta è necessario che la questione della sua definizione venga distinta da quelle relative all'approccio politico o legislativo alla prostituzione.

È noto che la prostituzione è un argomento estremamente delicato su cui esistono posizioni molto diverse, rappresentate anche all'interno dello stesso

Gruppo di esperti. La nostra scelta è stata di riconoscere, rispettare ed accettare le differenti opinioni facendo attenzione che nessuna di esse prevalesse.

Ci siamo invece concentrati su un obiettivo comune, ovvero, individuare le strategie e gli strumenti atti a ridurre significativamente la tratta e le correlate forme di violenza e di abuso nell'industria del sesso e in tutti gli altri settori.

Nel rapporto abbiamo elaborato una serie di principi, sottolineando in particolare la necessità di utilizzare un approccio basato sul rispetto dei diritti umani.

Siamo tuttavia pienamente consapevoli che la traduzione pratica di questi principi può incontrare una serie di ostacoli e di problemi e che è importante quindi essere realistici. La discussione all'interno del Gruppo è stata guidata sia da una chiara visione delle situazioni politiche che dal bisogno di andare oltre queste stesse. Entrambe le prospettive sono necessarie e possono essere di reciproca ispirazione. Ad esempio, senza le organizzazioni non governative che hanno iniziato ad affrontare la questione della tratta negli anni '80 quando nessun governo se ne occupava, noi, come Gruppo di esperti, probabilmente oggi non esisteremmo. Abbiamo sentito anche l'importanza di essere chiari sui principi guida e sulla direzione verso cui le politiche dovrebbero tendere e svilupparsi.

La realtà, poi, può assumere forme diverse: vi è quella politica e quella delle persone trafficate. Noi abbiamo cercato di stare vicini alla realtà delle persone trafficate. Come gruppo di esperti indipendenti abbiamo ritenuto essere nostro compito chiedere ai governi di rispettare i propri impegni senza temere di dire cosa *dovrebbe* essere fatto. Ci auguriamo di essere stati in grado di aver mantenuto, all'interno del rapporto, un equilibrio costruttivo tra idealismo e realismo, visto che riteniamo che siano entrambi ugualmente utili per

fare un passo avanti nella lotta contro la tratta.

Auspichiamo che il rapporto non promuova azioni solo sul breve periodo, ad esempio, come documento di riferimento per la stesura della Comunicazione sulla tratta che la Commissione emanerà a breve, ma che diventi uno strumento utile nella guida allo sviluppo delle politiche della Commissione europea sul lungo periodo. Benché il rapporto sia diretto alla Commissione, saremmo lieti se diventasse un documento e uno strumento utile anche per altri attori. Abbiamo cercato di lavorare nel modo più aperto, inclusivo e trasparente possibile. Per questo motivo abbiamo reputato importante pubblicare la bozza del rapporto sul sito internet della Commissione e organizzare un workshop consultativo per permettere ad un largo gruppo di soggetti di fornirci suggerimenti e opinioni. Abbiamo ritenuto che ciò contribuisse ad elevare la qualità e la legittimità del rapporto e ci desse l'opportunità di verificare fino a che punto la bozza riflettesse i punti di vista e le aspettative degli attori principali del settore. L'interesse nei confronti del workshop consultativo è stato molto ampio: circa 120 rappresentanti di istituzioni governative, internazionali, intergovernative, organizzazioni non governative ed esperti indipendenti sono venuti a Bruxelles per discutere la bozza con noi per un'intera giornata. Abbiamo notato con piacere che il contenuto del rapporto era largamente condiviso dai partecipanti, che ci hanno fornito numerose indicazioni preziose e, in qualche caso, commenti critici costruttivi. Abbiamo utilizzato i suggerimenti dei partecipanti al workshop in due modi: primo, includendo una parte considerevole dei loro commenti nella versione finale del rapporto; secondo, allegando al rapporto un documento contenente le principali questioni sollevate e discusse durante il workshop. In questo modo confidiamo di aver reso il processo il più trasparente possibile e di aver reso giustizia a tutti i partecipanti che ci hanno aiutato condividendo con noi sapere, esperienze e punti di vista e assumendoci la responsabilità di decidere quali suggerimenti prendere in considerazione. A tal riguardo, è importante sottolineare che la responsabilità finale del contenuto del rapporto è da attribuirsi solamente al Gruppo di esperti.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

tive, organizzazioni non governative ed esperti indipendenti sono venuti a Bruxelles per discutere la bozza con noi per un'intera giornata. Abbiamo notato con piacere che il contenuto del rapporto era largamente condiviso dai partecipanti, che ci hanno fornito numerose indicazioni preziose e, in qualche caso, commenti critici costruttivi.

Abbiamo utilizzato i suggerimenti dei partecipanti al workshop in due modi: primo, includendo una parte considerevole dei loro commenti nella versione finale del rapporto; secondo, allegando al rapporto un documento contenente le principali questioni sollevate e discusse durante il workshop. In questo modo confidiamo di aver reso il processo il più trasparente possibile e di aver reso giustizia a tutti i partecipanti che ci hanno aiutato condividendo con noi sapere, esperienze e punti di vista e assumendoci la responsabilità di decidere quali suggerimenti prendere in considerazione. A tal riguardo, è importante sottolineare che la responsabilità finale del contenuto del rapporto è da attribuirsi solamente al Gruppo di esperti.

Data la complessità del fenomeno in questione, siamo consapevoli che possono esserci molte più cose da dire rispetto a quelle contenute nel presente rapporto. Tuttavia, abbiamo deciso di concentrarci sull'individuazione di temi chiave, sulle priorità, sui possibili gap esistenti a livello europeo e nazionale e sulle raccomandazioni di primaria importanza. Per le stesse ragioni il Gruppo ha focalizzato la propria attenzione all'ambito dell'Unione europea e a quello degli Stati membri, sebbene ci auguriamo che il rapporto venga utilizzato anche al di fuori del contesto UE.

Infine, vorrei evidenziare due dei principali temi presenti in tutto il rapporto: la necessità di adottare un approccio di tutela dei diritti umani e il bisogno di utilizzare un approccio multidisciplinare integrato.

La necessità di adottare un approccio di tutela dei diritti umani

Il primo tema riguarda il bisogno di integrare, in conformità alla vigente normativa internazionale sul tema, una prospettiva sui diritti umani e sulla tutela

dei diritti dei minori nelle future legislazioni e nelle politiche contro la tratta. Dal punto di vista dei diritti umani, la principale preoccupazione è combattere lo sfruttamento delle persone costrette al lavoro forzato o che vivono in condi-

¹ Alcune organizzazioni hanno inviato dei commenti scritti sulla bozza del rapporto, che possono essere consultati sul sito della Commissione europea (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime_forum_en.htm). La lista delle persone e delle organizzazioni che hanno partecipato al workshop consultativo e/o che hanno inviato dei commenti è contenuta nell'Allegato 6.

zioni paraschiavistiche, indipendentemente dal fatto che tale sfruttamento coinvolga una vittima di tratta, un immigrato irregolare o un regolare cittadino. Nell'applicare il Protocollo ONU sulla tratta, le politiche dovrebbero perciò focalizzarsi sul lavoro forzato e sulle pratiche di tratta analoghe alla schiavitù, piuttosto che sul processo attraverso cui le persone giungono a tali condizioni. Siffatto approccio risolverebbe la (troppa) confusione corrente tra traffico di migranti e tratta di esseri umani e tra le cosiddette vittime "innocenti" e vittime "colpevoli".

Inoltre, in base alla normativa internazionale sui diritti umani, gli Stati hanno l'obbligo di prevenire, investigare e punire le violazioni dei diritti umani e di garantire alle vittime misure di assistenza e di risarcimento adeguate. Fino ad oggi, gli Stati si sono concentrati principalmente sulle azioni da attivare nel settore del controllo del crimine e delle politiche migratorie, piuttosto che su quello dell'assistenza e della protezione delle vittime. Per affrontare in maniera efficace la tratta, è necessario porre fine a questo squilibrio. Troverete tale approccio riflesso all'interno del rapporto, il quale affronta ampiamente le tematiche dell'assistenza e della protezione delle vittime, visto che reputiamo che queste aree non vengano adeguatamente prese in considerazione rispetto a quella del contrasto al crimine. Riteniamo che questa sia una questione di fondamentale importanza. La mancata attenzione all'assistenza e alla protezione delle persone trafficate rappresenta sia un ostacolo per contrastare efficacemente la tratta, sia un'adempienza degli Stati del rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa internazionale sui diritti umani. Le persone trafficate dovrebbero avere accesso a misure appropriate, incluse assistenza, protezione e risarcimento, indipendentemente dalla loro volontà o capacità di testimoniare contro i propri trafficanti. Coloro che non desiderano rilasciare una dichiarazione in qualità di testimoni - o a cui non viene chiesto di farlo perché non possiedono informazioni rilevanti o perché i responsabili non possono essere arrestati nel paese di destinazione - necessitano ugualmente di adeguate misure di protezione, esattamente come le persone trafficate che vogliono o sono in grado di testimoniare.

Nel campo della prevenzione, l'adozione di un approccio basato sulla tutela dei diritti umani implica che vengano prese in considerazione le cause che stanno all'origine della tratta, non solo nei paesi di origine ma anche in quelli di destinazione. In questo ambito speciale, si è posta particolare attenzione alle potenzialità che la promozione di una migrazione regolata, la protezione dei diritti dei migranti, l'applicazione di standard sul lavoro e l'organizzazione formale ed informale di lavoratori

e di altri gruppi colpiti possono avere sulla riduzione del fenomeno della tratta. Inoltre, le strategie di contrasto alla tratta non solo dovrebbero essere conformi alle norme di tutela dei diritti umani, come il diritto alla privacy, la libertà di

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

movimento e il principio di non discriminazione, ma non dovrebbero nemmeno minare o nuocere ai diritti umani dei gruppi coinvolti, quali: le persone trafficate, (donne) migranti, rifugiati e prostitute. A tal fine sarebbe necessario elaborare un “modello di valutazione dei diritti umani”.

La necessità di un approccio multidisciplinare e integrato

Un secondo tema presente in tutto il rapporto è il bisogno di cooperazione e coordinamento. Considerata la complessità delle questioni e l'interconnessione dei diversi fattori che alimentano e mantengono la tratta, è necessario adottare un approccio olistico, multidisciplinare ed integrato. L'utilizzo di tale approccio permetterebbe di raggiungere un equilibrio fra le strategie di *empowerment*, finalizzate a fornire misure di assistenza adeguate alle persone trafficate, l'inclusione e la partecipazione sociale dei gruppi colpiti, e le strategie repressive di controllo del crimine, volte a perseguire e punire i responsabili, evitando così gli effetti secondari inintenzionali ed indesiderabili delle politiche repressive che potrebbero aumentare i fattori di vulnerabilità alla tratta. Tale approccio dovrebbe basarsi sulla cooperazione e sul coordinamento multidisciplinare fra tutti gli attori e gli *stakeholder*, comprese le forze dell'ordine, le organizzazioni non governative, le organizzazioni del lavoro e altri attori della società civile. Uno dei suoi elementi costitutivi è lo sviluppo di un Sistema Nazionale di *Referall* (*National Referral Mechanism*) per assicurare una corretta identificazione e l'invio delle persone trafficate ai servizi di assistenza e per tutelare sia gli interessi delle persone trafficate che quelli delle forze dell'ordine e della magistratura.

Le organizzazioni non governative svolgono un ruolo speciale, non soltanto fornendo assistenza alle persone trafficate, ma anche mantenendo e rafforzando i processi democratici nelle società, monitorando e promuovendo l'implementazione del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati.

Un approccio integrato comprende anche di perseguire efficacemente il reato e di assicurare alla giustizia i responsabili. In questo contesto, attenzione speciale è prestata all'esigenza di specializzazione e di prioritizzazione, formazione, sviluppo di strumenti nel settore del riciclaggio di denaro sporco e della confisca dei proventi delle attività criminali, meccanismi di restituzione e risarcimento, e strategie anti-corruzione quali parte integrante delle strategie contro la tratta.

Per concludere, siamo consapevoli che il nostro mandato è consigliare la Commissione europea in merito ad iniziative che può intraprendere per contrastare la tratta. E le raccomandazioni contenute nel presente rapporto sono dirette alla Commissione proprio perché in futuro metta in atto delle misure in tale settore. Ci auguriamo, tuttavia, che tra i compiti futuri che ci aspettano vi

sia anche quello di fornire alla Commissione suggerimenti circa gli strumenti adeguati e le attività specifiche che essa può adottare per mettere in pratica le raccomandazioni ivi contenute.

Marjan Wijers,
Presidente del Gruppo di esperti

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

CAPITOLO 1

Background e metodologia

² Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU) C 137 del 12.6.2003, p. 1.

³ Risoluzione dell'Assemblea parlamentare paritetica dell'Accordo di partenariato concluso tra i membri del gruppo degli Stati di Africa, Caraibi e Pacifico e la Comunità europea e i suoi Stati membri, adottata il 15.10.2003 a Roma, sui diritti dei bambini, inclusi i bambini soldato, in GU C 26 del 29.1.2004, p. 17, in particolare pp. 18 e 25; la Risoluzione del Parlamento europeo sui progressi compiuti nel 2002 nell'attuazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articoli 2 e 39 del TUE), GU C 62 E dell'11.3.2004, p. 176, in particolare p. 178; e il Parere del Comitato delle regioni in merito alla "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in vista del Consiglio europeo di Salonicco sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente", GU C 23 del 27.1.2004, p. 33.

⁴ GU C 205 del 30.8.2003, p. 3. Per informazioni dettagliate sui curricula professionali dei componenti del Gruppo, cfr. Allegato 1.

1.1 La Dichiarazione di Bruxelles

Nei giorni 18-20 settembre 2002, la Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani – Una sfida globale per il XXI secolo ha riunito più di 1.000 rappresentanti appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea, agli Stati candidati, a paesi terzi, ad organizzazioni internazionali, inter-governative, non governative e ad organismi dell'Unione. La Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta degli esseri umani è il risultato finale di tale conferenza. Benché sia stata elaborata al di fuori delle strutture decisionali dell'Unione europea, essa ne è diventata un importante pilastro nella lotta contro la tratta. La Commissione europea ha annunciato l'intenzione di voler utilizzare la Dichiarazione di Bruxelles (DB) come fondamento principale del suo lavoro futuro in materia. L'8 maggio 2003, il Consiglio dell'UE ha adottato le conclusioni della Dichiarazione di Bruxelles², mentre il Parlamento europeo l'ha citata in numerosi documenti³.

La Dichiarazione di Bruxelles si è posta lo scopo di sviluppare ulteriormente la cooperazione, le azioni, gli standard, le buone pratiche e i programmi contro la tratta a livello europeo ed internazionale. Tale documento ha ottenuto un ampio supporto dai partecipanti alla conferenza. In particolare, è nella raccomandazione n. 2 che si specifica che "la Commissione europea dovrebbe costituire, a livello europeo, un Gruppo di esperti, che comprenda rappresentanti dei governi, delle organizzazioni intergovernative e non governative, delle istituzioni internazionali, ricercatori, il settore privato, come il settore dei trasporti, e altri *stakeholder*".

1.2 Costituzione e missione del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani

Il 25 marzo 2003, la Commissione ha adottato la Decisione di costituire un gruppo

consultivo, denominato Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani (in seguito denominato “il Gruppo”). Attraverso la Decisione del 27 agosto 2003, la Commissione ha nominato i membri del Gruppo⁴, stabilendo di poterli consul-

tare in merito a qualsiasi tematica concernente la tratta di esseri umani. Il Gruppo ha il mandato di elaborare, su propria iniziativa o su richiesta della Commissione, pareri o relazioni, prendendo in dovuta considerazione le raccomandazioni contenute nella Dichiarazione di Bruxelles. In particolare, il Gruppo deve consegnare alla Commissione un rapporto, basato sulle raccomandazioni della Dichiarazione di Bruxelles, con il proposito di assisterla nel lancio di ulteriori proposte concrete a livello europeo. La Commissione, dal suo canto, intende pubblicare una Comunicazione sulla tratta degli esseri umani nella prima metà del 2005.

1.3 Metodologia di lavoro

Da settembre 2003 a novembre 2004, il Gruppo si è incontrato undici volte. Durante la prima riunione il Gruppo ha eletto Marjan Wijers come presidente e Hana Snajdrova e Marco Gramegna come vice-presidenti.

Prendendo in considerazione sia la struttura della Dichiarazione di Bruxelles che le competenze e gli interessi specifici dei suoi componenti, il Gruppo ha deciso di suddividersi in tre sotto-gruppi di lavoro, così denominati in base alle tematiche trattate: prevenzione; protezione ed assistenza alle vittime; cooperazione giudiziaria e di polizia. Conseguentemente, la maggior parte degli incontri ha compreso sia sessioni plenarie che di gruppo. Aggiornamenti sullo svolgimento del lavoro dei singoli sotto-gruppi sono stati regolarmente forniti durante le riunioni in plenaria.

In conformità con l'articolo 7 della Decisione della Commissione del 25 marzo 2003, nei giorni 23 febbraio, 18 maggio e 28 giugno 2004, il Gruppo ha invitato alcuni esperti⁵ esterni, scelti in base alle loro competenze su temi specifici, alle loro esperienze professionali e perché in possesso di informazioni non accessibili attraverso fonti pubbliche.

La prima bozza del rapporto è stata completa nel settembre 2004 e discussa il 26 ottobre 2004 con un'ampia platea nel corso del “Workshop sulla tratta degli esseri umani”, svoltosi nell'ambito del Forum europeo per la prevenzione del crimine organizzato. La bozza è stata inoltre resa accessibile attraverso il sito della Commissione per consentire ad un più vasto numero di persone di commentarla. Il 27 ottobre 2004 si è tenuto un ultimo incontro per finalizzare la bozza del rapporto alla

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁴ 29-30 settembre 2003, 12-13 novembre 2003, 12-13 gennaio 2004, 23-24 febbraio 2004, 5-6 aprile 2004, 17-19 maggio 2004, 28-29 giugno 2004, 26-27 luglio 2004, 13-14 settembre 2004, 25-27 ottobre 2004, 29-30 novembre 2004.

⁵ Roger Plant, Organizzazione Internazionale del Lavoro; Ruth Morgan Thomas, *Network of Sex Work Projects*; Piero Luigi Vigna, Procura Nazionale Antimafia; Steve Harvey, Europol; Gert Vermeulen, *Institute for International Research on Criminal Policy*, Università di Gent; Gérard Stoudman, *Geneva Centre for Security Policy*.

luce dei commenti raccolti durante il workshop o ricevuti attraverso altri canali. Il 30 novembre 2004, il Gruppo ha licenziato il rapporto e il 20 dicembre lo ha presentato alla Commissione.

In conformità con il suo mandato di formulare pareri su sua iniziativa, così come stabilito nell'articolo 2, paragrafo 2, della Decisione della Commissione del 25 marzo 2003, il Gruppo ha presentato tre pareri:

- Sul periodo di riflessione e sul permesso di soggiorno per le vittime della tratta degli esseri umani;
- Sulle misure contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani per l'istituzione di un sistema di monitoraggio;
- Sulla tratta degli esseri umani nell'ambito dell'elaborazione di un nuovo programma multi-annuale per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Tampere II)⁷.

1.4 Il rapporto

Così come stabilito dal mandato assegnato al Gruppo, il presente rapporto contribuirà allo sviluppo di nuove azioni finalizzate ad implementare il più efficacemente possibile la Dichiarazione di Bruxelles, a livello europeo e a quello degli Stati membri. Il rapporto intende indicare misure di varia tipologia per rafforzare l'azione dell'Unione europea contro la tratta degli esseri umani e, quando possibile, lanciare nuove iniziative, programmi ed attività. La Dichiarazione di Bruxelles è stata considerata come una "piattaforma" da cui partire e non come un "ambito circoscritto" a cui attenersi scrupolosamente. Sono stati presi in esame anche altri strumenti e fonti per poter trarre beneficio dai nuovi sviluppi e scoperte effettuate in aree specifiche del settore qui preso in esame.

Considerando come ambiti di riferimento quelli internazionale ed europeo, il rapporto segue la struttura della Dichiarazione di Bruxelles e si articola nelle seguenti tre aree principali: prevenzione; assistenza e protezione delle vittime; strategie di contrasto. Quest'ultima, oltre al tema della cooperazione di polizia e giudiziaria, comprende anche quelli relativi alla prioritizzazione, alla specializzazione, al coordinamento e alla cooperazione nel settore delle azioni di polizia, così come quelli concernenti il diritto penale sostanziale e i procedimenti penali. L'importanza di alcuni temi trasversali, in particolare, la necessità di adottare un approccio basato sul rispetto dei diritti umani e dei diritti specifici dei minori, è stata evidenziata in un capitolo a parte ma è anche sottolineata in tutto il rapporto e riflessa in ogni sua parte. Invece di trattare il tema dei diritti dei minori in cia-

⁷Le opinioni sono contenute in allegato o possono essere consultate attraverso il sito web della Commissione europea (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm).

scun capitolo dedicandogli delle sezioni specifiche, si è deciso di includerlo trasversalmente in tutto il rapporto.

Si è adottata la definizione di tratta degli esseri umani contenuta nel Protocollo addizionale per prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, specialmente di donne e minori della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e nella Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁸. Ciononostante, il Gruppo ha avvertito la necessità di analizzare più attentamente quegli elementi della definizione che necessitano di chiarimenti alla luce dei diversi approcci alla tratta. Inoltre, è necessario sottolineare che la tratta può avere luogo anche all'interno dei confini nazionali e senza il coinvolgimento di

gruppi criminali organizzati.

Il Gruppo è pienamente consapevole del fatto che si sarebbe potuto dire molto di più sui temi trattati nel rapporto. Alcune persone, ad esempio, potrebbero pensare che il rapporto avrebbe dovuto occuparsi più in dettaglio delle diverse forme di tratta.

Tuttavia, considerato il limitato tempo a disposizione, non era realistico redigere un rapporto di stile enciclopedico. Perciò, il Gruppo ha deciso di concentrarsi sull'identificazione di questioni-chiave, di priorità, di possibili gap esistenti a livello europeo e nazionale e sulla formulazione di raccomandazioni di rilevanza fondamentale. Una serie di proposte concrete, strettamente connesse a tali raccomandazioni, è presentata nelle schede di approfondimento, le quali contengono anche ulteriori informazioni di sfondo. Tali schede dovrebbero quindi essere lette congiuntamente alle corrispondenti sezioni contenute nei singoli capitoli del rapporto.

Per le stesse ragioni sopraelencate, il Gruppo ha concentrato la propria attenzione sull'Unione europea e sugli Stati membri, pur riconoscendo il vasto ambito geografico e l'impatto esercitato dalla tratta sui paesi terzi, compresi gli altri Stati europei. Ma visto il tipo di mandato avuto e i limiti di tempo, il Gruppo ha deciso di prendere in considerazione i paesi terzi solamente in relazione ai mezzi e agli strumenti politici, legislativi, finanziari e operativi dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Malgrado ciò, il Gruppo crede fermamente che i risultati del presente rapporto abbiano un valore che va al di là dell'ambito strettamente europeo nel dare indicazioni per l'attivazione di misure atte a contrastare la tratta, proteggere i diritti delle persone trafficate e stabilire una cooperazione tra gli Stati dell'UE. Il Gruppo ritiene inoltre che il rapporto potrebbe essere utilizzato come base per lo sviluppo di politiche nonché per l'elaborazione di linee guida per il monitoraggio dell'implementazione delle politiche proposte.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

«GU L 203 dell'1.8.2003, p. 1; la Decisione quadro non comprende la tratta di persone a scopo di prelievo di organi.

CAPITOLO 2

Tratta di esseri umani: definizione e contesto attuale

2.1 Definizione di tratta di esseri umani

Fino a tempi recenti, uno dei problemi fondamentali nella risposta alla tratta di esseri umani è stata la mancanza di un consenso internazionale sulla definizione di questo fenomeno. È persistita infatti una confusione di fondo riguardante, in particolare, la distinzione fra tratta di persone, traffico di migranti e migrazione irregolare. A livello internazionale questi problemi sono stati affrontati in larga misura dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone, specialmente di donne e minori (in seguito denominato come "Protocollo ONU sulla tratta" o "Protocollo di Palermo"), il quale contiene una definizione ormai riconosciuta a livello mondiale.

Il Protocollo di Palermo fornisce una chiara definizione di tratta di persone. La definizione

all'art. 3, paragrafo a, contiene infatti tre elementi distinti ma interconnessi che la qualificano:

1. il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone;
2. mediante l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare e il ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento;
3. a scopo di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi.

L'art. 3, paragrafo b, stabilisce che il consenso della vittima di tratta alla peculiare tipologia di sfruttamento è irrilevante quando sia stato utilizzato uno dei mezzi sopra indicati, mentre l'art. 3, paragrafo c, sancisce che il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitalità o l'accoglienza di un minore ai fini di sfruttamento devono essere considerati come "tratta di persone" anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi sopra menzionati, la coercizione cioè non è elemento necessario perché un minore venga considerato come vittima di tratta.

Mentre apparentemente essa sembra essere chiara, nella pratica, l'uso di tale definizione è stato problematico e solleva tuttora un certo numero di questioni.

L'elemento relativo al "movimento" e distinzione fra tratta di persone e traffico di migranti

In primo luogo, in relazione all'elemento del movimento, nella Convenzione è stata creata una chiara distinzione fra la tratta degli esseri umani e il traffico di migranti.

«La definizione del Protocollo ONU ha costituito la base della Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani. Per approfondire relazioni e differenze tra il Protocollo ONU e la Decisione quadro, cfr. Scheda di approfondimento 1.

Quest'ultimo si costituisce anche come argomento centrale di un altro protocollo a supplemento della Convenzione¹⁰.

Lo scopo del traffico di migranti è l'attraversamento illegale delle frontiere, mentre lo scopo del tratta è lo sfruttamento della persona trafficata. In altre parole, il traffico di migranti riguarda soprattutto la protezione degli Stati contro la migrazione irregolare, mentre la tratta interessa, in prima istanza, la protezione specifica della persona da fenomeni di sfruttamento e di abuso. Un criterio di distinzione, quindi, fra il traffico di migranti e la tratta è l'esistenza di una vittima, cioè di una persona i cui diritti individuali non sono stati rispettati. Al contrario, il crimine legato al traffico di migranti in quanto tale non viola i diritti individuali, ma l'interesse politico degli Stati i cui confini vengono irregolarmente valicati. Tuttavia, accade sovente che le persone nella condizione di clandestinità generata dal traffico di migranti diventino vittime di violazioni di diritti umani, ad esempio, del diritto alla vita¹¹.

Si rivela essere più problematico, contestualmente al movimento, il fatto che è spesso poco chiaro se una persona è trafficata o solo clandestina. Sovente, infatti, né le vittime, né la polizia di frontiera conoscono lo scopo ultimo per il quale la persona si sta spostando, né le circostanze in cui si troverà una volta a destinazione. È importante notare che l'elemento legato allo spostamento descritto nel Protocollo non richiede l'attraversamento di confini, la tratta cioè può avvenire anche internamente allo stesso paese.

È fatto non sorprendente che gli Stati, nel loro desiderio di mantenere il controllo sui propri confini, hanno teso prevalentemente a concentrarsi sugli elementi legati al

movimento tentando di contrastare la tratta attraverso l'istituzione di regimi migratori e di controllo delle frontiere più restrittivi. Questa tendenza tuttavia si rivela problematica visto che nella fase del movimento, del trasporto o dell'attraversamento del confine, lo scopo ultimo dello spostamento, in molti casi, non è evidente. Spesso una persona spostandosi entra in contatto con diversi soggetti e diverse situazioni. Certe persone possono entrare in un dato paese legalmente ed essere trafficate in una fase successiva¹². È solamente a destinazione che la persona potrà essere soggetta ad un fenomeno di sfruttamento tale da rendere evidente il verificarsi di tratta. Fino a quel

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁰ L'articolo 3, paragrafo a, del Protocollo contro il traffico dei migranti via terra, mare e cielo, a supplemento della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale recita:

“‘Traffico di migranti’ indica il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente.”

¹¹ Nel corso dell'ultimo anno, sono stati registrati molti casi di migranti trovati morti, soffocati in container o nei treni, affogati in mare, o uccisi dai loro trafficanti per evitare/sfuggire ai controlli/azioni di polizia.

¹² Ad esempio, alcune persone potrebbero entrare legalmente come coniugi, studenti, turisti, collaboratori domestici e solo dopo essere assoggettati a condizioni di lavoro forzato o a condizioni para-schiavistiche. In questo caso essi spesso entrano in una condizione di illegalità solo nel momento in cui si affrancano dal potere del proprio coniuge o datore di lavoro.

punto, il movimento potrebbe realizzarsi per altre ragioni (legittime o illegittime).

Il concentrarsi esclusivamente o in modo accentuato sugli elementi legati allo spostamento presenti nel Protocollo risulta essere problematico anche nell'affrontare le dimensioni del lavoro forzato o delle pratiche paraschiavistiche connesse alla tratta.

Ricerche recenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) hanno indagato le ragioni che spingono i migranti in situazioni di lavoro forzato. Le indagini dimostrano che non in tutti i casi le vittime sono state trafficate, come concepito tradizionalmente (attraverso reti di trasporto, da agenti internazionali, etc.). In alcuni

casi, i migranti sono entrati nel paese di destinazione attraverso altri mezzi e, solo in seguito, sono finiti in situazioni di lavoro forzato o coinvolti in pratiche paraschiavistiche.

Ad esempio, possono essere entrati utilizzando i servizi delle reti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (“traffico di migranti”) o, semplicemente, come migranti irregolari nel paese di destinazione e, soltanto una volta nel paese, essere stati reclutati ed utilizzati in situazioni di lavoro forzato.

Ciò porta alla formulazione di due domande. In primo luogo, come si sono ritrovati i lavoratori non trafficati in questa situazione? Si potrebbe sostenere che, in base ad un'interpretazione giuridica dell'articolo 3, paragrafo a, del Protocollo di Palermo, il trasportare, l'ospitare, l'accogliere, etc. - ad es. il trasporto di un lavoratore dal proprio alloggio al posto di lavoro o l'accoglienza di un lavoratore per sfruttare il suo lavoro o i suoi servizi forzati¹³ - potrebbero essere considerati come tratta. E, in secondo luogo, qual è allora l'uso del Protocollo sulla tratta se, apparentemente, esso opera queste distinzioni fra i lavoratori “forzati” semplicemente in base agli elementi dello spostamento, dell'ospitalità, etc.? Ciò che risulta evidente è che tali distinzioni sono assolutamente problematiche, in particolare quando si tenta di identificare politiche e strategie per prevenire sia la tratta che il lavoro e i servizi forzati.

In ultima analisi, il focalizzarsi in modo così accentuato sugli elementi derivanti dallo

spostamento, anche se comprensibile, ha condotto a casi di controlli restrittivi di frontiera anche per coloro che possono muoversi liberamente oltre che a una confusione tra tratta, traffico di migranti e migrazione irregolare. Per molti migranti, la “tratta” viene percepita come un quadro normativo anti-migratorio che non tende a proteggere bensì a limitare i diritti ai quali le persone avrebbero titolo.

L'elemento di coercizione

Il secondo elemento costitutivo del reato di tratta contenuto nel Protocollo di Palermo è la presenza di coercizione, di inganno, di abuso di potere o di qualunque altra sua

¹³ Il termine “lavori e servizi forzati” è usato in questo caso per indicare una posizione neutrale del Gruppo sulla questione se la prestazione di servizi sessuali può o meno essere considerata un lavoro.

forma. È importante notare che la questione del consenso è irrilevante quando si considera la tratta dei minori; secondo l'articolo 3, paragrafo c, la tratta dei minori può verificarsi anche se non coinvolge l'uso dei mezzi di coercizione indicati nell'articolo 3, paragrafo a, del Protocollo.

L'elemento di coercizione indica chiaramente che, per qualificarsi come tratta, il risultato finale dello sfruttamento deve configurarsi come lavoro o prestazioni forzate¹⁴, compresi i servizi sessuali forzati, la schiavitù o condizioni analoghe alla schiavitù. Per la maggior parte degli scopi del lavoro forzato, della schiavitù o di condizioni analoghe alla schiavitù, elencate nel Protocollo, questo elemento aggiunto alla definizione è inutile. La caratteristica fondamentale della schiavitù è che “priva una persona della sua libertà di movimento e della capacità di prendere le decisioni per sé, come pure di altre libertà fondamentali”¹⁵. Quindi, la schiavitù, le condizioni analoghe alla schiavitù e il lavoro forzato includono la mancanza del consenso, in quanto un individuo, data la natura delle circostanze, non può essere ritenuto consenziente rispetto a queste stesse circostanze. Tuttavia, gli elementi di coercizione contenuti nella definizione sono utili a mettere in evidenza le conseguenze del lavoro forzato, della schiavitù o delle condizioni¹⁶ analoghe alla schiavitù e a distinguere le stesse da condizioni di lavoro disagiati, pericolose o di sfruttamento¹⁷. In particolare, prendendo in considerazione lo scopo “di sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale”, l'elemento coercitivo all'interno della definizione è particolarmente utile a distinguere che è questa condizione a far rientrare tale tipo di sfruttamento nel Protocollo sulla tratta, piuttosto che il tipo di lavoro o servizio in sé¹⁸.

Tuttavia, per molte situazioni l'elemento di coercizione della definizione può causare confusione, perché nei casi in cui i lavoratori acconsentono a quello che nella realtà è lavoro forzato o pratiche paraschiavistiche, si potrebbe pensare che essi non siano stati trafficati. In questo contesto è importante analizzare meglio la questione del con-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁴ Da interpretare come lo sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale con l'uso di mezzi coercitivi come descritto nell'art. 3, paragrafo a, del Protocollo di Palermo.

¹⁵ UN Doc E/CN.4/Sub.2/1999/--, p. 9. L'articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione sulla schiavitù del 1926 definisce la schiavitù come “l'insieme di condizioni di una persona sulla quale alcuni o tutti i poteri di proprietà sono esercitati”.

¹⁶ “Il lavoro forzato o obbligatorio” viene definito come “ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione e per il quale detta persona non si è offerta spontaneamente” (art. 2, paragrafo 1, della Convenzione OIL n. 29 del 1930 sul lavoro forzato).

¹⁷ Sebbene questo non risolva completamente la questione su dove, dal punto di vista del diritto penale, debba essere tracciata la linea tra cattive condizioni di lavoro, che dovrebbero essere regolate dalle leggi sul lavoro, e condizioni che si qualificano come “sfruttamento” nell’accezione propria della tratta che invece devono essere previste nei codici penali.

¹⁸ Lo stesso vale per il “prelievo degli organi” citato nella definizione del Protocollo sulla tratta. Il prelievo o il trapianto di organi non è inerentemente coercitivo, ma si ascrive ad un fenomeno di tratta solo se uno dei mezzi previsti nella definizione è utilizzato (con l’aggiunta dell’elemento di movimento).

senso. Quando si considera la rilevanza del consenso reale o apparente devono essere tratte una serie di conclusioni. In primo luogo, una decisione libera quale un consenso liberamente fornito implica anche la possibilità realistica di non dare il consenso o, più precisamente, di rifiutare del tutto l’azione specifica che la vittima dovrebbe realizzare o che dovrebbe tollerare. Stabilire se una decisione è stata presa liberamente è possibile solo verificando ogni singolo atto che l’individuo compie.

Secondariamente, il consenso della vittima deve essere dato riguardo a tutte le circostanze rilevanti relative ad ogni singolo atto. Il consenso reale è soltanto possibile e riconoscibile legalmente quando tutti i fattori pertinenti sono conosciuti e una persona è libera di acconsentirvi oppure no. In terzo luogo, i motivi per il quale il consenso è rifiutato non sono rilevanti e dipende dalla decisione della persona interessata il voler o meno condividere questi motivi con qualcun altro.

Quindi, anche se una persona può acconsentire a migrare, dotarsi di documenti falsi, prostituirsi o lavorare irregolarmente all'estero, ciò non implica il suo consenso al lavoro forzato o allo sfruttamento in condizioni paraschiavistiche (mercato del sesso incluso) e, conseguentemente, non esclude che essa sia una vittima di tratta. In questo contesto, è importante notare che l'inclusione della frode, dell'inganno e dell'abuso del potere e di posizioni di vulnerabilità riconosce che la tratta può accadere senza alcun uso di forza (fisica). Questa interpretazione è inoltre ribadita nei *Travaux Préparatoires*¹⁹ dove viene dichiarato che “il riferimento all'abuso di una posizione di vulnerabilità si riferisce a qualsiasi situazione in cui la persona coinvolta non ha una reale e accettabile alternativa all'essere sottoposta allo specifico abuso”. Inoltre, è importante ricordare sempre che l'inganno si può collegare sia alla natura del lavoro o alle prestazioni da realizzare sia alle circostanze in cui la persona è costretta ad effettuare questo lavoro o queste prestazioni.

Riguardo allo scopo di “sfruttamento della prostituzione altrui e di altre forme di sfruttamento sessuale” è importante notare che sia il Protocollo ONU sulla tratta che la Decisione quadro del Consiglio EU sulla lotta alla tratta di esseri umani presentano una chiara distinzione fra tratta e prostituzione²⁰. Benché il Protocollo esplicitamente menzioni lo sfruttamento della prostituzione altrui e di altre forme di sfruttamento sessuale come uno degli scopi della tratta, nessuno dei due documenti suggerisce

¹⁹ Le note interpretative (*Travaux Préparatoires*) (A/55/383/Add! Addendum) possono essere consultate in www.odccp.org/crime-cicp-convention-documents.html

²⁰ Nel Protocollo ONU sulla tratta i termini “sfruttamento della prostituzione altrui” e “sfruttamento sessuale” non sono stati intenzionalmente definiti per consentire a tutti gli Stati, indipendentemente dalle loro leggi nazionali sulla prostituzione, di ratificare il Protocollo. Le note interpretative del Protocollo esplicitano che “I *Travaux Préparatoires* dovrebbero indicare che il Protocollo considera la prostituzione altrui e le altre forme di sfruttamento sessuale solo nel contesto della tratta. I termini ‘prostituzione altrui’ e ‘sfruttamento sessuale’ non sono definiti nel Protocollo, quindi non sono pregiudiziali rispetto al modo in cui gli Stati Parte definiscono la prostituzione nelle rispettive leggi nazionali”.

una specifica posizione positiva o negativa sulla prostituzione (volontaria, tra adulti), lasciando alla discrezione di ciascuno Stato la facoltà di legiferare in merito alla prostituzione attraverso le legislazioni nazionali.

Sullo sfondo di questo scenario i differenti sistemi legislativi, sia che depenalizzino, legalizzino, regolamentino o tollerino la prostituzione (tra adulti consenzienti) o che penalizzino (lo sfruttamento di) la prostituzione, le prostitute o l'uso dei servizi prestati, sono in linea con i contenuti dei documenti menzionati. Di conseguenza, per affrontare il fenomeno della tratta, la questione relativa alla sua definizione deve essere distinta dal tipo di approccio politico e/o legislativo alla prostituzione adottato²¹.

La falsa distinzione tra “vittime innocenti” e “vittime colpevoli”

Un altro problema collegato all'enfasi posta sugli aspetti dello spostamento e della coercizione, cioè i processi attraverso cui una persona è coinvolta in situazioni di lavoro forzato o di pratiche paraschiavistiche, piuttosto che su queste stesse situazioni, consiste nell'operare una inadeguata distinzione che conduce a considerare alcune vittime come “innocenti” o “vere” e altre come “colpevoli”. Il problema è particolarmente visibile in relazione alla tratta per scopi di prostituzione forzata o di altre forme di sfruttamento sessuale, ma è attinente a tutti i migranti irregolari trafficati²². La distinzione tra vittime “innocenti” o “vere” e vittime “colpevoli” presuppone che queste ultime non siano meritevoli di protezione contro il lavoro forzato, la schiavitù o condizioni analoghe, visto che gli abusi a cui sono sottoposte sono ritenute essere una conseguenza di una loro presunta colpa²³. Secondo questo approccio le vittime “innocenti” o “vere” sono quelle capaci di provare di essere state forzate a diventare prostitute, le vittime “colpevoli”, al contrario, sono coloro che erano già coinvolte nella prostituzione prima di essere trafficate, supponendo che esse sarebbero o sono consenzienti a svolgere questa attività anche in condizioni non coercitive. Secondo tale interpretazione, l'elemento di coercizione è erroneamente considerato in relazione alla volontà o meno della persona di svolgere attività prostitute e non invece alle condizioni coercitive o schiavistiche alle quali

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²¹ Il Gruppo di esperti segue un approccio che riconosce l'esistenza di differenti posizioni (legislative e sociali) in relazione alla prostituzione senza tuttavia voler prenderne una propria.

²² Questa analisi si applica, pur se in misura minore, a molte persone in casi di lavoro forzato, le quali possono essere considerate meno “innocenti” visto che hanno fornito il loro consenso ad attraversare i confini irregolarmente e a lavorare in condizioni lavorative non forzate ma di sfruttamento. Costituiscono un esempio in questo senso i raccoglitori di carbone migranti nel Regno Unito o i lavoratori migranti cinesi in Francia.

²³ Non a caso, la tipica difesa del trafficante sostiene che la donna interessata/coivolta conosceva e sapeva ciò che sarebbe andato a fare, implicando, di conseguenza, l'idea che le prostitute possano essere abusate, senza che nessuno venga punito.

può essere assoggettata in un secondo tempo²⁴.

La conseguenza diretta di questa distinzione è che, in molti casi, anziché essere il responsabile ad essere perseguito, è la vittima che deve provare la sua “innocenza”, con un conseguente spostamento di attenzione dagli atti del trafficante

alla moralità della vittima. Nella pratica tutto ciò costituisce un grave ostacolo per la donna trafficata nel mercato del sesso rispetto alla decisione di denunciare o di agire in qualità di testimone, indipendentemente dal fatto che già in precedenza essa si prostituisse. Un'ulteriore conseguenza è che molti casi di tratta nei quali sono coinvolte prostitute non vengono perseguiti perché gli abusi subiti sono considerati naturali conseguenze della volontà di essere una prostituta, condizione ritenuta essere una colpa della vittima²⁵. Questa distinzione non si rivela essere soltanto in contraddizione con il Protocollo ONU sulla tratta, ma impedisce gravemente il contrasto al lavoro forzato e alle situazioni paraschiavistiche nell'ambito del mercato del sesso. Quale risultato delle problematiche sopradescritte, molte delle persone coinvolte in attività prostitute, incluse le vittime di tratta, non considerano le legislazioni anti-tratta dispositivi utili a combattere la violenza e l'abuso subito e a proteggere i loro diritti umani.

Sfruttamento del lavoro forzato e situazioni paraschiavistiche quali elementi cruciali

L'analisi presentata solleva ulteriori questioni circa lo scopo del Protocollo sulla tratta. Nel contesto della tratta, infatti, non esiste una specifica necessità di penalizzare il reclutamento, il trasporto, l'ospitare, l'accogliere o il trasferimento di una persona visto che questi atti dovrebbero essere soggetti ad altre sanzioni penali già previste dall'ordinamento vigente (es. violazioni della normativa sull'immigrazione) e tendenzialmente si costituiscono come reati contro lo Stato piuttosto che contro l'individuo. Nella stessa prospettiva, atti quali la coercizione, l'utilizzo della forza, la frode, etc. non richiederebbero una ulteriore penalizzazione nell'ambito della tratta in quanto costituiscono reati già definiti come penali dalla normativa nazionale (es. lo stupro, il rapimento, l'ottenere beni o servizi attraverso la frode, etc.). In quanto reati individuali, senza l'elemento del lavoro forzato o della condizione paraschiavistica, essi non aggiungono nulla al contesto della tratta.

È soltanto quando lo scopo²⁶ o il risultato del lavoro forzato o di condizioni para-schia-

²⁴ Vedi anche i commenti presentati nelle pagine precedenti riguardanti la questione del consenso.

²⁵ Cfr. J. Doezeema, "Choice in prostitution", in *Conference Book: Changing Faces of Prostitutions*, Legue Finnish Feminist, Helsinki, 1996.

²⁶ Benché, in accordo con la definizione del Protocollo di Palermo, lo scopo della tratta sia lo sfruttamento della prostituzione altrui, del lavoro forzato, etc., l'obiettivo ultimo della tratta evidentemente è quello di ottenere un profitto. I dettagli relativi a questo aspetto saranno discussi nel Capitolo 6.4.

vistiche, inclusa la prostituzione e altri servizi sessuali forzati, è presente che questi elementi del Protocollo diventano rilevanti e cruciali. In alcune circostanze può essere difficoltoso determinare se le condizioni sono solamente di irregolarità o di sfruttamento, oppure se esse possono ascriversi alla definizione di lavoro forzato, schiavitù o condizioni paraschiavistiche; ciononostante, esistono una ricca normativa internazionale e una serie di standard e di interpretazioni di questi concetti sui quali basarsi e che possono fornire sufficiente certezza per l'applicazione della legge e delle relative sanzioni. È importante evidenziare la varietà di elementi che sono inclusi nelle nozioni di lavoro o servizi forzati, schiavitù e condizioni para-schiavistiche e asservimento. Nonostante esistano chiari standard internazionali e molto lavoro effettuato nel settore della tratta, le normative e gli interventi hanno teso a concentrarsi esclusivamente sulle persone trafficate allo scopo di sfruttamento nella prostituzione o in altre forme

di sfruttamento sessuale. Solo recentemente l'attenzione è stata rivolta a coloro che vengono trafficati per altre forme di lavoro forzato o condizioni para-schiavistiche evidentemente comprese nella definizione del Protocollo²⁷.

Gli elementi legati allo spostamento e alla forza devono essere considerati nel contesto di atti che rendono possibile la realizzazione di lavoro e di servizi forzati. Senza questo risultato finale, nonostante possano verificarsi violazioni di diritti umani o della normativa nazionale ed internazionale, ad essi vanno applicate altre disposizioni legislative perché non possono essere catalogati come condotte di tratta e quindi non possono essere considerati in relazione al Protocollo. Le evidenti violazioni dei diritti umani su cui i contenuti del Protocollo si concentrano sono il lavoro e i servizi forzati, che comprendono servizi sessuali forzati, schiavitù, pratiche para-schiavistiche o asservimento, e non la migrazione irregolare o il traffico di migranti, le forme di coercizione, o ancora, le pratiche di sfruttamento del lavoro. Qualsiasi interpretazione del Protocollo sulla tratta che si concentra sul processo che porta una persona ad essere sottoposta ad una condizione di sfruttamento piuttosto che sullo sfruttamento forzato risulta quindi essere fallace e limitata. Da una prospettiva fondata sui diritti umani non esiste ragione per distinguere tra lavoro e servizi forzati che coinvolgono "migranti irregolari", "persone clandestine" o "vittime di tratta".

Gli elementi menzionati inducono certamente a considerare che per contrastare efficacemente la tratta, gli interventi devono focalizzarsi sul lavoro forzato e le condizioni para-schiavistiche - il modo attraverso cui le persone finiscono in queste condizioni non ha rilevanza - piuttosto che sul meccanismo della tratta di per sé²⁸. Gli Stati devo-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²⁷ Ad esempio, cfr. in particolare il lavoro svolto dall'OIL attraverso il Programma di azione speciale per combattere il lavoro forzato.

²⁸ Naturalmente questo non toglie il fatto che per prendere adeguatamente in considerazione il lavoro forzato e le condizioni analoghe alla schiavitù è altrettanto importante esaminare attraverso quali meccanismi le persone si ritrovano in tali condizioni.

no penalizzare ogni tipologia di sfruttamento realizzata attraverso il lavoro forzato e le condizioni para-schiavistiche in linea con i più importanti strumenti normativi internazionali sui diritti umani che proibiscono tali pratiche²⁹.

Se venisse seguita questa linea, molta della ricorrente confusione interpretativa sarebbe evitata. La differenza tra un caso di traffico di migranti o di tratta, tra lavoro forzato o tratta, il consenso o meno della vittima al lavoro forzato, la percezione della vittima come "innocente" o "colpevole" sono tutte questioni che potrebbero essere risolte con una chiara applicazione della definizione presente nel Protocollo. Se le istituzioni si concentrassero primariamente sul lavoro forzato e sulle pratiche para-schiavistiche esse potrebbero superare molte difficoltà interpretative ed applicative utilizzando il Protocollo come un efficace strumento nella lotta alle violazioni dei diritti umani che si realizzano nell'ambito dei fenomeni di tratta.

La dimensione dei diritti umani

La Dichiarazione di Bruxelles, così come altri documenti internazionali ed europei, prende in considerazione l'influenza che la tratta di persone esercita sui diritti umani delle vittime. Nonostante esista un generale consenso su questa prospettiva, che risulta chiara anche negli elementi presenti nella definizione fornita dal protocollo³⁰,

nella maggior parte dei casi, la tratta non viene esplicitamente riconosciuta come una violazione di diritti umani²⁹.

Nel Preambolo del Protocollo sulla tratta si evidenzia la necessità di concepire un approccio al fenomeno capace di includere misure “per proteggere le vittime di tratta, includendo la protezione dei loro diritti umani riconosciuti internazionalmente”.

L’articolo 2 del Protocollo afferma che i suoi scopi stessi consistono nel “proteggere ed assistere le vittime di tratta nel pieno rispetto dei loro diritti umani”. Nel 2002 l’Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha prodotto i *Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* (tr.: Principi e linee guida sui diritti umani e sulla tratta di persone). Il primo principio richiede che “i diritti umani delle persone trafficate debbano essere al centro degli sforzi per prevenire e combattere la tratta e per proteggere, assistere e fornire risarcimento alle vittime”. La linea guida n. 1 sottolinea che “le violazioni dei diritti umani costituiscono sia una causa che una conseguenza della tratta di persone”.

La Dichiarazione sulla tratta di esseri umani dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) del 2002 afferma che il fenomeno costituisce

²⁹ Lo stesso vale per il prelievo degli organi con l’uso di uno dei mezzi coercitivi menzionati all’art. 3, paragrafo a, del Protocollo.

³⁰ Ad esempio lo scopo del lavoro forzato, della schiavitù e della servitù.

³¹ Sebbene gli scopi della tratta, in particolare del lavoro forzato, della schiavitù e di pratiche simili alla schiavitù ed alla servitù, siano riconosciute come violazioni dei diritti umani.

“una aberrante violazione della dignità e dei diritti degli esseri umani”.

L’articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea sancisce che “la tratta di esseri umani è proibita”. Il terzo paragrafo della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani sottolinea che “la tratta di esseri umani comprende serie violazioni di diritti umani fondamentali” e aggiunge che “la dignità e i diritti umani della vittima debbano essere sempre rispettati”.

Tutte queste formulazioni³² riflettono una concezione sui diritti umani di carattere piuttosto tradizionale. In esse è presente la nozione di una violazione dei diritti fondamentali (umani e civili) che può essere operata solo dagli Stati. Questo approccio è in linea con i consueti intenti delle costituzioni o delle carte sui diritti umani fondamentali tese a proteggere le persone da violazioni agite da istituzioni pubbliche.

Un’interpretazione sviluppata più recentemente, circa la nozione di diritti fondamentali, considera che anche parti private possano privare un essere umano della realistica possibilità di godere dei propri diritti umani e civili. Secondo tale interpretazione, uno Stato che rifiuta di intraprendere appropriate misure per garantire un’adeguata protezione da queste deprivazioni si porrebbe anch’esso in una posizione di violazione dei diritti umani della persona colpita.

La tratta si realizza attraverso la considerazione e il trattamento di esseri umani alla stregua di proprietà private o merci di scambio privando l’individuo della possibilità di fruire dei diritti che invece gli sono garantiti costituzionalmente. In questo senso, la tratta viola la dignità e il diritto all’auto-determinazione della persona. In conseguenza di ciò, uno Stato che non agisce per prevenire e combattere la tratta di esseri umani viola indirettamente i diritti umani della persona trafficata.

Una questione che viene sollevata dall’analisi presentata consiste nel capire

esattamente cosa lo Stato debba fare per adempiere ai suoi obblighi sui diritti umani che derivano dalle costituzioni nazionali e dagli strumenti normativi internazionali. Tale aspetto verrà approfondito in dettaglio nel Capitolo 3.2.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

³²Una eccezione è costituita dalla Dichiarazione ministeriale dell'Aja che esplicitamente afferma che "la tratta di donne costituisce una flagrante violazione dei diritti umani della donna" per la quale la maggior responsabilità è da imputarsi agli Stati membri (Dichiarazione dell'Aja sulle linee guida europee per la realizzazione di misure efficaci per prevenire e combattere la tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale, 24-25 aprile 1997). Anche il Rapporto sulla tratta di persone degli Stati Uniti del 2004, a p. 10, esplicitamente afferma che "La tratta di persone è una violazione dei diritti umani. Fondamentalmente, la tratta di persone viola il diritto universale alla vita, alla libertà, all'affrancamento dalla schiavitù in tutte le sue forme."

In relazione alla definizione di tratta, un'altra domanda risulta essere ancora più importante: l'impatto prodotto sui diritti umani deve essere considerato come un elemento costitutivo della definizione fornita dal Protocollo? Il Gruppo di esperti non ha alcun dubbio nel rispondere affermativamente a questo interrogativo e ribadisce che ogni politica di lotta alla tratta deve essere primariamente fondata su una concezione del fenomeno che comprenda l'impatto sui diritti umani quale elemento primario e centrale della sua definizione. Nel caso dei minori ciò implica che la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (UNCRC) debba essere presa in prioritaria considerazione.

2.2 Il contesto attuale³³

Evidenti progressi sono stati realizzati in seno alle Nazioni Unite negli ultimi anni, il più importante dei quali è stata l'adozione della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale e il Protocollo addizionale per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone, specialmente di donne e minori. Tuttavia, alcuni dei "nuovi" Stati membri e la maggioranza di quelli "vecchi", così come la Comunità europea, non hanno ancora ratificato il tale Protocollo³⁴.

A livello di Unione europea, i più importanti passi realizzati sono stati l'adozione della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani del luglio 2002³⁵ che rende più simili i codici penali dei diversi Stati membri; la Direttiva sui permessi di soggiorno temporanei per le vittime di tratta che collaborano con la giustizia³⁶ e - in relazione ad alcuni aspetti riguardanti la tratta di esseri umani - la Decisione quadro del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile³⁷. In aggiunta, il cosiddetto "dialogo sociale" tra attori sociali, datori di lavoro e sindacati svolge un ruolo cruciale nella società europea. Ciò è evidente nella Comunicazione della Commissione del 12 agosto 2004 sul "Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata - Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo", la quale dovrebbe anch'essa avere un'influenza sulle politiche di lotta alla tratta dell'Unione³⁸. Tuttavia, pur esistendo una serie di dichiarazioni politiche e di strumenti legali vincolanti per gli Stati, essi sono spesso non applicati o non piena-

³³Per una descrizione più ampia sugli sviluppi recenti, cfr. Scheda di approfondimento 2.

³⁴Gli Stati membri che hanno ratificato il Protocollo al 10 dicembre 2004 sono: Belgio, Danimarca, Francia, Portogallo, Spagna, Svezia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia, Slovenia (fonte: sito web *United Nations Office on Drugs and Crime*).

³⁵ GU L 203 dell'1.8.2002, p. 1.

³⁶ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio 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.

³⁷ GU L 13 del 20.1.2004, p. 44.

³⁸ Per ulteriori informazioni consultare il sito web dell'Unione europea:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/socdial/social/index_en.htm

mente implementati. A ciò si aggiunge certamente la necessità di nuove misure. Allo stesso tempo, l'ambito in cui devono essere intraprese nuove azioni a livello europeo presenta interessanti prospettive. Gli importanti sviluppi che vanno tenuti in considerazione includono l'allargamento dell'Unione europea a 10 paesi dell'Europa Centrale e dell'Est; la prevista Costituzione europea; la crescente importanza che assumono le dimensioni relative agli affari interni e alla giustizia nelle prospettive finanziarie dell'Unione tra il 2007 e il 2013³⁹; il Programma dell'Aja adottato dal Consiglio europeo a Bruxelles il 4 e 5 novembre 2004⁴⁰ e che ha valutato ulteriori sviluppi delle conclusioni scaturite dal Consiglio europeo di Tampere del 1999; e, infine, l'iniziativa del Consiglio d'Europa per la realizzazione di una Convenzione europea sulla tratta degli esseri umani (la Commissione e tutti gli Stati membri sono coinvolti nelle negoziazioni) che è stata iniziata tenendo in considerazione l'attuale legislazione dell'Unione e della Comunità e potrebbe avere, sull'altro versante, un impatto sul futuro allargamento dell'Unione europea. Il Gruppo di esperti ha seguito queste evoluzioni e ha espresso tre pareri nel 2004. In particolare, quello su Tampere II, anche se formulato in relazione alle negoziazioni sul Programma dell'Aja, deve essere inteso in un contesto più allargato ed essere preso in considerazione per il piano sullo sviluppo di standard comuni, buone pratiche e meccanismi per prevenire e combattere la tratta di esseri umani, che il Programma dell'Aja prevede per il 2005⁴¹. Anche se la tratta di esseri umani è esplicitamente contemplata nella prevista costituzione⁴², ciò avviene soprattutto nel contesto della lotta alla migrazione irregolare. Deve quindi essere ricordato che l'elemento cruciale della tratta è lo sfruttamento del lavoro forzato della persona trafficata piuttosto che le questioni relative all'entrata regolare o irregolare della persona attraverso le frontiere. Anche la Comunicazione di Tampere, menzionando nella stessa frase "una più forte lotta contro la tratta di esseri umani e lo sviluppo di una efficace politica sul ritorno e la riammissione"⁴³ potrebbe dare l'impressione che le persone trafficate sono prima di tutto dei migranti irregolari che devono essere rimpatriati nei loro paesi di origine. Presumendo che ciò non costituisca l'intenzione della Commissione, il

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Costruire il nostro futuro comune - sfide politiche e strumenti di bilancio nell'Unione allargata 2007-2013", COM(2004) 101 def./2 del 26.2.2004; Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti", COM(2004) 401, 2.6.2004.

⁴⁰ Documento del Consiglio 14292/04 CONCL3 (<http://www.cironlus.org/ConclusioniPresidenza.pdf>)

⁴¹ Capitolo III 1.7.1 del Programma dell'Aja.

⁴² Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa come descritto nel documento CIG 87/2/04 del 29 ottobre 2004, vedi in particolare gli articoli II-5, III-168(2)(d), III-172(1).

⁴³ COM(2004) 401, 2.6.2004, p. 10.

Gruppo raccomanda che nelle comunicazioni e in altri documenti programmatici venga adottato un linguaggio che sottolinei senza dubbio alcuno l'uso di un approccio olistico ed integrato e fondato sui diritti umani capace di concentrarsi sullo sfruttamento degli esseri umani in condizioni di lavoro forzato o condizioni di schiavitù piuttosto che sulla migrazione (irregolare).

Nel contesto delle nuove previsioni finanziarie dell'Unione europea e in relazione alla crescente importanza delle questioni di affari interni e di giustizia, il Gruppo sottolinea che l'attuale situazione offre l'opportunità di supportare finanziariamente non solo progetti innovativi nell'ambito della tratta ma anche strutture sostenibili che forniscano protezione ed assistenza alle persone trafficate così come sostegno alle capacità delle forze dell'ordine e della magistratura di colpire in modo più efficace coloro che perpetrano questa tipologia di reato. Anche se in passato si è rivelato come centrale lo sviluppo di metodi e di strutture innovative, in futuro l'enfasi deve essere posta sul consolidamento di organizzazioni, strutture e meccanismi che hanno dimostrato la propria utilità ma che non possono sopravvivere senza ulteriori finanziamenti europei. È evidente, altresì, che una efficace ed efficiente allocazione di risorse finanziarie richiede cooperazione e coordinamento da parte di chi elargisce il finanziamento.

CAPITOLO 3

Principi guida e tematiche trasversali

3.1 Introduzione

Il presente capitolo affronterà una serie di questioni che si rivelano essere trasversali al fenomeno della tratta. Considerato che il Gruppo di esperti ritiene fondamentale l'integrazione di una prospettiva fondata sui diritti umani ad ogni politica e misura riguardanti la tratta, il capitolo comincerà con una trattazione circa le caratteristiche di un approccio fondato sui diritti umani, sui suoi elementi e sulle sue conseguenze. Data la complessità del fenomeno e l'interconnessione dei differenti fattori che contribuiscono a far crescere e a mantenere il fenomeno, viene evidenziata la necessità di un approccio olistico e integrato che deve comprendere una serie di criteri guida. In primo luogo, in linea con un approccio fondato sui diritti umani, insieme alle più consuete strategie di carattere repressivo, le politiche devono concentrarsi anche su strategie di *empowerment*. Un primo passo in questa direzione consiste nell'affrontare il presente sbilanciamento tra l'attenzione dedicata alle strategie di contrasto e quella rivolta alle politiche tese a garantire misure di tutela a favore delle persone trafficate. Un particolare riguardo deve essere posto alle tipologie e ai modi adottati nelle strategie repressive, visto che esse possono facilmente creare effetti collaterali non auspicabili, oltre a generare una eventuale maggiore vulnerabilità ai fenomeni di tratta.

In secondo luogo, e in connessione con quanto descritto precedentemente, un approccio olistico e integrato richiede un'analisi delle cause alla radice del fenomeno, in particolare sulla relazione intercorrente tra migrazione, politiche del lavoro e tratta.

In terzo luogo, un approccio olistico richiede la realizzazione di azioni a differenti livelli - locale, nazionale, regionale e internazionale - e in differenti settori, inclusi quelli del diritto penale, diritto del lavoro, legge sull'immigrazione, politiche migratorie, cooperazione allo sviluppo, etc. L'obiettivo deve quindi essere quello di sviluppare una politica integrata capace di comprendere i differenti livelli e settori che richiedono un'azione. A questo scopo è auspicabile una stretta cooperazione tra tutti gli attori coinvolti, includendo le organizzazioni della società civile come i sindacati e le organizzazioni non governative.

Il presente capitolo esaminerà anche l'importanza della raccolta dati quale base necessaria per la formulazione di qualsiasi strategia, oltre alle questioni legate allo scambio di informazioni e alla protezione dei dati. Questo ultimo tema richiede un'attenzione specifica sia per quanto riguarda la congruenza con una prospettiva fondata sui diritti umani (es. diritto alla privacy) che i rischi che una mancanza di sicurezza o un incorretto uso dei dati possono porre alle persone trafficate.

In conclusione, un'attenzione speciale è dedicata ai minori in considerazione del loro particolare status legale, distinto da quello degli adulti, e dei loro specifici bisogni e peculiari vulnerabilità. In generale, in linea con un approccio fondato sui diritti umani,

deve essere sempre tenuto presente che i minori non sono esclusivamente vittime che necessitano di protezione ma anche soggetti titolari di diritti.

In questo contesto, è importante mettere in rilievo la scelta terminologica operata dal Gruppo di esperti nel presente rapporto in relazione al termine "vittima". Nonostante il Gruppo voglia esplicitamente sottolineare la realtà delle persone trafficate nella loro condizione di vittime di un grave crimine e di un abuso dei loro diritti umani, lo stesso Gruppo è preoccupato circa l'utilizzo della parola "vittima", questo a causa dell'enfasi che tale termine pone sulla vulnerabilità, sulla passività e sull'assenza di potere, senza riconoscere la dignità, il coraggio, gli obiettivi e le scelte degli individui coinvolti.

In ragione di ciò, il termine "vittima" è esclusivamente utilizzato in diretta relazione allo status delle persone trafficate come vittime di reato e di abuso dei loro diritti umani. Negli altri casi verrà utilizzata la definizione "persona trafficata". Essa, infatti, è conforme ai documenti internazionali sui diritti umani, come, ad esempio, i Principi e linee guida raccomandate sui diritti umani e sulla tratta di esseri umani⁴⁴ dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite. Nonostante quanto descritto, deve essere evidenziato che anche quando il termine "vittima" è utilizzato, questo non significa che la persona in questione debba essere completamente identificata col suo status di vittima di reato o debba essere trattata con condiscendenza.

3.2 I diritti umani come dimensione di suprema importanza⁴⁵

La Dichiarazione di Bruxelles attesta che la tratta di persone costituisce una grave violazione dei diritti umani ed esprime il bisogno di adottare un approccio al fenomeno fondato sulla tutela dei diritti umani. Prendendo in considerazione l'inscindibile legame tra la prevenzione e lo sradicamento della tratta con la protezione dei diritti umani delle persone trafficate, il Gruppo di esperti considera l'integrazione di una prospettiva basata sui diritti umani come fondamentale per l'analisi del fenomeno e per lo sviluppo di efficaci risposte ad esso. In questo senso, con il termine "integrazione" si vuole indicare che una prospettiva fondata sui diritti umani deve costituirsi come componente essenziale di ogni strategia, misura o politica che affronti questioni concernenti la tratta di persone.

Secondo la normativa internazionale sui diritti umani, gli Stati hanno il dovere di agire

con diligenza per prevenire la tratta, investigare e perseguire i trafficanti e garantire efficaci misure a tutela delle persone trafficate. La protezione dei diritti delle persone trafficate, da un lato, e l'investigazione, il perseguimento del reato e l'arresto dei trafficanti, dall'altro, devono essere intese come complementari. Allo stato attuale, l'at-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁴⁴ Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York e Ginevra, 2002.

⁴⁵ Per una più estesa descrizione degli elementi e dei principi che costituiscono un approccio fondato sui diritti umani, cfr. Scheda di approfondimento 3.

tenzione posta agli aspetti criminali è preminente rispetto alle dimensioni dell'assistenza, della protezione e del risarcimento delle persone trafficate. Questa situazione evidentemente necessita di essere riequilibrata.

L'osservanza delle norme internazionali sui diritti umani, il principio di non discriminazione, la costituzione di standard e di precise responsabilità, il riconoscimento di ogni essere umano e, in particolare, di ogni persona trafficata come soggetto e detentore di diritti, l'autodeterminazione, la partecipazione, l'*empowerment* e l'inclusione sociale dei gruppi e delle comunità colpite (inclusendo le persone trafficate), l'integrazione di prospettive di genere, etniche e riguardanti i diritti dei minori si costituiscono come elementi essenziali di un approccio fondato sui diritti umani. Nella formulazione di strategie in risposta al fenomeno, la nozione di partecipazione deve comprendere l'inclusione di persone fuoriuscite da circuiti di tratta e di gruppi sociali particolarmente colpiti dalla stessa. Deve essere inoltre garantito che qualsiasi misura di contrasto alla tratta non indebolisca, abbia effetti negativi e/o leda i diritti umani degli individui coinvolti (es. migranti, prostitute o richiedenti asilo).

Anche se colpisce sia gli uomini che le donne, la tratta non è un fenomeno neutrale sotto il profilo del genere. Le donne sono colpite in modi diversi dagli uomini a seconda del settore in cui vengono trafficate così come sono diverse le forme di abuso e le conseguenze che subiscono. Anche per altri aspetti, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, la tratta non si rivela essere neutrale ma, al contrario, essa è generata da pratiche discriminatorie e relazioni di potere sbilanciate, incluse quelle basate sull'appartenenza ad un determinato gruppo etnico piuttosto che ad un altro. Per un'analisi adeguata della tratta e lo sviluppo di politiche di contrasto e di misure tese alla protezione e all'assistenza, si rivela quindi essenziale l'integrazione di una prospettiva di genere ed etnica.

Tutte le convenzioni sui diritti umani si applicano anche ai minori. Tuttavia, esistono delle differenze tra minori ed adulti che devono essere tenute in considerazione. Di particolare importanza è la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che sancisce i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali dei minori ma anche i diritti riguardanti l'accesso a specifiche misure di protezione, in particolare nei casi di tratta. Un approccio fondato sui diritti umani fornisce un quadro concettuale e normativo che dovrebbe indirizzare gli ulteriori sviluppi di politiche riguardanti la tratta. Nello stesso tempo, tale quadro offre anche la possibilità di monitorare e valutare le politiche di contrasto, le pratiche e le diverse azioni in relazione al loro impatto reale e potenziale sulle persone trafficate e sugli altri gruppi colpiti dal fenomeno.

3.3 La necessità di un approccio olistico ed integrato

La tratta di esseri umani è un problema complesso che entra in relazione con differenti ambiti ed interessi: la migrazione, il crimine organizzato, il lavoro, la prostituzio-

ne, i diritti umani, le sbilanciate relazioni economiche internazionali, le questioni di genere, la violenza contro le donne, la femminilizzazione della povertà, etc. Tutti questi aspetti sono riflessi nelle varie strategie e risposte al fenomeno adottate da organizzazioni governative, intergovernative e non governative. In base a come il problema viene definito, diverse sono le soluzioni o le misure proposte per prevenire o combattere la tratta. Per esempio, se la tratta viene considerata essere un effetto della povertà o un problema di violazione di diritti umani vengono concepite soluzioni differenti da quelle derivanti da una percezione del fenomeno che tende ad orientarsi sul contrasto al crimine organizzato o all'immigrazione clandestina.

Ogni analisi così come le soluzioni che ne derivano hanno un loro valore specifico. Non esistono singole risposte al fenomeno. Data la sua complessità, le strategie di contrasto alla tratta dovranno essere necessariamente sfaccettate e multidisciplinari.

Le strategie di contrasto alla tratta sembrano muoversi tra due poli. Da un lato, vi sono le strategie di carattere repressivo che ambiscono a sopprimere quei fenomeni considerati essere particolarmente connessi alla tratta, come il crimine organizzato, l'immigrazione illegale e, a seconda dei punti di vista, la prostituzione. Dall'altro lato, vi sono strategie che tendono a rafforzare le persone e le comunità che sono o possono essere colpite attraverso l'auto-organizzazione, l'incoraggiamento a partecipare all'individuazione di soluzioni efficaci, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, l'ampliamento delle possibilità (economiche), il rafforzamento dei diritti e delle possibilità di avere il controllo sulla propria vita.

Sia le strategie di *empowerment* che quelle repressive sono valide ed ambedue possono contribuire ad un efficace approccio per combattere e rispondere adeguatamente alla tratta. Le strategie repressive sono fondamentali per proteggere gli individui dal fenomeno e dalle annesse tipologie di sfruttamento, per condurre indagini efficaci, per perseguire il reato e punire i trafficanti. Allo stesso tempo, tuttavia, le strategie di carattere repressivo, in particolar modo, richiedono speciale cautela perché possono facilmente generare non voluti e poco auspicabili effetti collaterali. Per esempio, politiche migratorie restrittive possono condurre alla creazione di un mercato per l'immigrazione irregolare e una maggiore vulnerabilità a fenomeni di tratta di persone e di traffico di migranti. Nel peggiore dei casi, possono causare ripercussioni che si risolvono in effetti repressivi piuttosto che di emancipazione delle condizioni dei gruppi colpiti, ad esempio, restringendo la libertà di movimento oppure utilizzando in qualità di testimone una persona trafficata senza garantirle un'adeguata protezione. Le conseguenze delle strategie repressive devono quindi essere prese in seria considerazione sia nella fase di elaborazione che di loro implementazione. Le strategie di potenziamento e quelle repressive devono essere complementari e non in contrasto tra loro.

Il Gruppo di esperti ritiene che per rispondere efficacemente alla tratta debba essere adottato un approccio olistico ed integrato capace di porre come basi concettuali e

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

operative il rispetto e la promozione dei diritti umani. Tale approccio è costituito da una serie di elementi interrelati, qui sotto discussi.

In primo luogo, pari attenzione deve essere posta al perseguimento del reato e all'assicurare alla giustizia i trafficanti, su un versante, e all'*empowerment*, alla protezione e all'assistenza di chi viene trafficato, sull'altro. Tra gli ostacoli nel perseguire efficacemente i trafficanti si registrano la scarsa volontà da parte delle persone trafficate di rivolgersi alle autorità e l'assenza delle vittime nei procedimenti giudiziari contro gli accusati, assenza spesso dovuta al rimpatrio delle vittime stesse eseguito in base alle vigenti leggi sull'immigrazione. Spesso, interessi in contrasto tra loro giocano un ruolo determinante: l'interesse delle politiche migratorie nel rimpatriare stranieri irregolari contro quello delle forze di sicurezza di identificare e di arrestare i trafficanti e di preservare i (potenziali) testimoni. Questo tipo di conflitti si verifica regolarmente. Il risultato è la mancanza di un'adeguata identificazione di possibili vittime e il loro frequente rimpatrio sommario. Tutto ciò ostacola sia l'utilizzo di un efficace approccio penale alla tratta sia la garanzia di un'adeguata protezione delle vittime. Per superare questo problema si ritiene indispensabile l'adozione di chiare scelte politiche.

Si evidenziano come necessarie anche la cooperazione e il coordinamento multidisciplinare tra tutte le agenzie e gli attori coinvolti, quali le forze dell'ordine, la polizia di frontiera, gli enti locali, i sindacati, gli ispettorati del lavoro, i datori di lavoro, i dipendenti, i gruppi auto-organizzati, le organizzazioni non governative, le organizzazioni internazionali e altri rilevanti settori della società civile. Senza un'adeguata risposta tesa a superare i problemi che ostacolano una efficace cooperazione tra tutti gli attori che hanno un ruolo da svolgere, la tratta di esseri umani non può essere contrastata efficacemente.

L'azione deve quindi coinvolgere differenti livelli (locale, nazionale, regionale, europeo ed internazionale) e differenti ambiti: legislazione e misure penali per perseguire i trafficanti ed assicurare accesso al sistema di giustizia alle vittime; strumenti per investigazioni finanziarie per colpire i trafficanti nel loro punto di maggior interesse; leggi amministrative e controlli per regolare e monitorare le procedure, le pratiche e le agenzie che possono avere un'influenza nel realizzarsi di fenomeni di tratta; legge sull'immigrazione per prevenire il rimpatrio di possibili vittime e fornire loro un permesso di soggiorno; leggi e politiche migratorie per incoraggiare un'immigrazione regolare, gestita e protetta basata sulla domanda e sui bisogni; leggi sociali e sul lavoro e l'applicazione di standard per assicurare lo stesso livello di protezione a lavoratori stranieri e locali e, quindi, ridurre la domanda di persone trafficate; politiche di sviluppo che affrontino le cause alla radice, comprese la discriminazione di genere e la mancanza di opportunità nei paesi di origine. L'obiettivo perciò dovrebbe essere quello di sviluppare una politica integrata capace di considerare le relazioni e le sinergie tra i molteplici ambiti e livelli coinvolti.

In conclusione, la società civile può apportare un contributo significativo alla lotta contro la tratta di esseri umani sulla base delle proprie esperienze nel campo della protezione dei diritti umani e di diretto contatto e di assistenza alle persone trafficate. Spesso, è proprio la società civile a complementare gli interventi dello Stato o a compensare le sue carenze nel fornire un'adeguata protezione sociale alle persone trafficate. È da sottolineare che in molti casi le Ong indipendenti svolgono un ruolo attivo nel mantenere e rinforzare i processi democratici controllando e bilanciando le strutture

governative, monitorando i processi di costruzione istituzionale e promuovendo un completo soddisfacimento degli impegni dello Stato derivanti dalla normativa internazionale sui diritti umani.

L'implementazione di un approccio olistico ed integrato richiede capacità e procedure ben strutturate e una varietà di strumenti a seconda dell'ambito di applicazione.

Questi strumenti possono variare da direttive, decisioni quadro ed istituzione di specifiche linee di bilancio, a livello europeo, fino alla costituzione di reti anti-tratta nazionali ed internazionali, strutture di raccolta dati, meccanismi di coordinamento, istituzione di linee guida, programmi di formazione e sviluppo di un modello capace di valutare l'impatto sotto il profilo dei diritti umani. In particolare, un approccio olistico ed integrato deve riflettersi nell'identificazione e nel potenziamento di un appropriato Sistema Nazionale di *Referral* e della cooperazione internazionale.

3.4 Tratta di esseri umani, migrazione ed informalizzazione del posto di lavoro⁴⁶

La maggior parte delle persone che vengono trafficate è costituita da migranti che finiscono per essere abusati e sfruttati nei settori informali e/o non protetti del mercato del lavoro. La crescente iniqua distribuzione di ricchezza tra paesi e all'interno degli stessi così come la domanda in costante aumento di lavoratori migranti faranno ulteriormente incrementare l'immigrazione nel futuro.

Formalmente l'Unione europea ha riconosciuto questa tendenza con gli impegni presi a Tampere nel 1999 e reiterati nel Programma dell'Aja per creare una comune politica dell'Unione sull'asilo e sulla migrazione. In questo ambito, l'approccio formulato comprende sia l'implementazione di azioni per contrastare le cause alla radice e aumentare le possibilità migratorie con piena integrazione di coloro che vengono ammessi regolarmente, sia l'elaborazione di una strategia per osteggiare l'immigrazione irregolare che include anche il rimpatrio degli irregolari nei loro rispettivi paesi di origine.

La Commissione europea, nella sua Comunicazione del giugno 2004 su Tampere II, ha affermato che deve essere utilizzato un approccio realistico capace di tenere in considerazione i bisogni demografici ed economici per facilitare l'ammissione regolare nell'Unione di migranti attraverso una politica coerente che rispetti il principio di equo

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁴⁶ Per ulteriori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 4.

trattamento dei cittadini di paesi terzi. La Comunicazione sottolinea la necessità di un approccio integrato per combattere la tratta di persone.

Nonostante questi impegni, molti governi hanno continuato a rispondere con un approccio restrittivo alla migrazione e alle politiche di immigrazione. L'effetto di questo agire non ha diminuito la migrazione ma ha invece reso i migranti maggiormente vulnerabili a forme irregolari di migrazione, incluso il traffico di migranti e la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o ad altre forme di sfruttamento.

Nello stesso tempo, una crescente informalizzazione dell'economia globale sta rendendo possibile una sempre più elevata mobilità della forza lavoro e di offerta di opportunità di impiego. Le politiche hanno teso a favorire la deregolarizzazione che è risultata nell'informalizzazione e nell'apertura dei mercati. Tuttavia, la maggioranza dei casi di tratta ha luogo nei settori informali, non regolati e non protetti, come la prostituzione e altre attività tradizionalmente femminili, come il lavoro domestico, così come in settori precedentemente più formali, come l'edilizia e l'agricoltura, nei quali la sub-contraenza o il lavoro a contratto stanno conducendo ad una crescente informalizzazione.

La crescente informalizzazione dell'economia ha lasciato i lavoratori dei settori informali più vulnerabili a pratiche di sfruttamento e alla tratta.

La promozione di una migrazione regolare e gestita e condizioni di lavoro conformi a precisi standard hanno il potenziale di ridurre i fenomeni di tratta offrendo ai migranti e agli altri lavoratori un sistema più protetto e, nello stesso tempo, più capace di garantire i loro diritti umani e lavorativi⁴⁷.

La migrazione regolare e gestita dovrebbe compensare la mancanza di forza lavoro nei paesi di destinazione, facendo incontrare la richiesta di manodopera con l'offerta della stessa proveniente dai paesi di origine. È tuttavia importante che tale politica migratoria non depauperi la forza lavoro dei paesi di origine penalizzandoli (es. accettando solo lavoratori specializzati) e che essa venga applicata a tutti i settori produttivi, compresi quelli non specializzati ed informali, senza stabilire quote esclusive solo per lavoratori specializzati. Le politiche di migrazione gestita dovrebbero essere utilizzate in modo da creare un beneficio sia per i migranti che per i paesi di origine e di destinazione.

3.5 La specifica posizione, i diritti e i bisogni dei minori

I minori sono particolarmente vulnerabili alla tratta - sia interna che internazionale - visto che è più facile per i trafficanti indirizzarsi a tale target utilizzando la coercizione, la frode, la manipolazione, in considerazione della loro situazione di dipendenza dagli adulti e delle loro minori possibilità di sfuggire a una relazione di sfruttamento.

⁴⁷ Cfr. Anti Slavery International, *The Migration - Trafficking Nexus*, ASI, Londra, 2003.

In generale, i minori hanno capacità più limitate di comprendere appieno le conseguenze delle loro azioni. Anche quando un minore acconsente ad essere trafficato e/o sfruttato, il suo consenso è irrilevante e non dovrebbe mai essere usato contro di lui o lei. Ciò è riconosciuto nel Protocollo di Palermo che sancisce che, nel caso di minori, l'uso della forza, della coercizione o della frode non è richiesto perché vi sia il riconoscimento di reato di tratta.

Alcuni gruppi di minori - come i bambini di strada, i minori che vivono in istituti, appartenenti a minoranze e gruppi svantaggiati, bambine e ragazze - sono particolarmente vulnerabili alla tratta, per la mancanza di opportunità, di educazione, di supporto, etc. Allo stesso tempo, esiste una specifica domanda di minori per sfruttamento sessuale (prostituzione minorile, pornografia infantile), per sfruttamento economico (manodopera a basso costo, mendicizia, piccoli furti, spaccio di droga, etc.) e per adozioni illegali.

I minori sono più sensibili alle gravi conseguenze della tratta, dello sfruttamento e del trattamento ricevuto in base alle politiche migratorie e di controllo della criminalità in vigore. I minori trafficati sono qualche volta venduti ai trafficanti dai loro stessi genitori e spesso affrontano viaggi estremamente pericolosi. Essi possono essere sfruttati sessualmente e/o in attività illegali o in altre forme di sfruttamento economico, esposti alla violenza dello sfruttatore e dei clienti. Molti vivono sulle strade e in alloggi inadeguati, senza la cura di adulti e senza accesso a servizi sanitari, educativi e sociali.

Questi minori, in genere, sono clandestini e questo li previene dal cercare protezione per paura di essere rimpatriati. Quando vengono identificati dalle autorità sono spesso trattati come migranti irregolari, criminalizzati, tenuti in centri di detenzione (dove alcuni minori vengono ulteriormente abusati) e, infine, rimpatriati nel loro paese di origine. Le famiglie spesso non vogliono che il minore torni a casa a causa dello stigma

che reca con sé e, nei peggiori casi, esso viene nuovamente trafficato. Tutte queste esperienze possono avere conseguenze a lungo termine, con effetti devastanti per una persona per cui il bisogno di protezione è molto più grande di quello di un adulto. I minori non sono solo vittime che necessitano di protezione ma hanno anche dei diritti, così come sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (UNCRC) del 1989. Essi sono capaci di decisioni e azioni, il loro punto di vista deve essere preso in considerazione così come previsto dall'articolo 12 della sopracitata Convenzione⁴⁸. L'*empowerment* dei minori - finalizzato ad aumentare la loro resilienza e a rafforzare i fattori protettivi propri del loro ambiente - è cruciale sia per la prevenzione della tratta che per la loro ripresa e reintegrazione.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁴⁸ L'articolo 12, paragrafo 1, della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza garantisce il diritto del minore di esprimere liberamente il proprio punto di vista in tutte le questioni che lo riguardano. Ai punti di vista del minore deve essere dato peso in accordo con l'età e il grado di maturità dello stesso.

Quadro normativo

In base ad una serie di strumenti internazionali, i minori sono titolari di specifici diritti. La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea fornisce il più importante quadro normativo per la formulazione di politiche e strategie riguardanti i minori.

La UNCRC specifica che un minore è una persona avente un'età inferiore ai 18 anni e fornisce un insieme di principi fondamentali e diritti: la promozione del superiore interesse del bambino (art. 3), il principio di non discriminazione (art. 2), il diritto di partecipare (art. 12), il diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6). La Convenzione comprende anche articoli specifici (artt. 32, 33, 34, 35, 36) che riguardano lo sfruttamento, l'abuso e la tratta. Sono presenti in questo trattato articoli rilevanti per i casi di tratta, come il diritto alla protezione dei minori privati della loro famiglia (art. 20) e il non utilizzo della detenzione (art. 37).

Una seconda convenzione importante per i minori è il Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione e la pornografia infantile (2000). Questo documento si estende oltre i contenuti del Protocollo di Palermo includendo reati che non hanno una natura transnazionale e non coinvolgono gruppi criminali organizzati. Il Protocollo opzionale include anche il trasferimento di organi e l'adozione illegale. Esso sancisce che il consenso del minore non è rilevante se l'obiettivo generale è quello del suo sfruttamento.

Un terzo trattato pertinente è costituito dalla Convenzione relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile n.182 (1999) dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁴⁹.

Infine, la Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (1993) deve essere menzionata come riferimento di primaria importanza per affrontare la tratta di minori allo scopo di adozione internazionale.

⁴⁹ “Ai fini della presente Convenzione, l'espressione ‘forme peggiori di lavoro minorile’ include:

a) tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita o la tratta di minori, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di minori ai fini di un loro impiego nei conflitti armati;

- b) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici;
- c) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore ai fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione e per il traffico di stupefacenti, così come sono definiti dai trattati internazionali pertinenti;
- d) qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore.”

Specifiche norme sui minori sono previste anche nel Protocollo di Palermo.

Ciononostante, è importante sottolineare che il Protocollo deve essere letto alla luce della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In relazione alla definizione di sfruttamento contenuta nel Protocollo sulla tratta, la UNCRC deve essere considerata quando sancisce che il diritto del minore di essere protetto da “sfruttamento economico e dalla realizzazione di qualsiasi lavoro che può essere pericoloso o interferire con la sua educazione o essere dannoso per la sua salute fisica, mentale, spirituale, morale o per il suo sviluppo sociale”, così come da tutte le forme di sfruttamento e abuso sessuale, in particolare lo sfruttamento di minori nella prostituzione e/o nella pornografia⁵⁰.

A livello europeo, nonostante la mancanza di una base giuridica completa per promuovere i diritti dei minori nel trattato dell'Unione europea, esistono una serie di testi normativi pertinenti. Questi includono l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che prevede il dovere di promuovere il superiore interesse dei minori; l'articolo 29 del Trattato di Amsterdam riguardante i reati contro i minori; e la bozza della Costituzione europea che include due articoli concernenti la promozione dei diritti dei minori. Se tale documento viene ratificato, si avrà una base legislativa molto più chiara nel quadro normativo europeo per la promozione del superiore interesse del minore.

3.6 Meccanismi di cooperazione e di coordinamento

Una cooperazione di tipo multidisciplinare tra le agenzie e tutti gli *stakeholder* coinvolti, incluse le organizzazioni della società civile, è un elemento cruciale per realizzare un approccio olistico e integrato alla tratta.

Il Protocollo di Palermo prende in considerazione, tra le altre cose, tale elemento riferendosi esplicitamente alla cooperazione tra le forze dell'ordine, le autorità di immigrazione e di altro tipo, attraverso lo scambio di informazioni o sui tipi di documento di viaggio utilizzati e sui mezzi e i metodi adottati a scopo di tratta da parte della criminalità organizzata al fine di identificare sia le vittime che i trafficanti (art. 10). Il Protocollo menziona anche la cooperazione tra gli Stati parte per il controllo delle frontiere (art. 11). La descrizione limitata di cooperazione contenuta in questo strumento internazionale non copre tutti i necessari aspetti per cui i differenti attori devono cooperare in tutte le fasi di contrasto alla tratta.

La cooperazione nell'Unione europea dovrebbe essere considerata in un contesto più allargato e dovrebbe essere ritenuta una responsabilità in capo a tutti gli attori che implementano iniziative contro la tratta, quali le istituzioni pubbliche (forze dell'ordi-

⁵⁰ Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, artt. 32 e 34.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

ne, autorità di immigrazione, del lavoro, etc.), la magistratura, gli enti locali, le organizzazioni

intergovernative, le Ong, le università e i singoli cittadini. Ma anche all'interno della Commissione dovrebbero essere assicurati coordinamento e cooperazione tra le varie Direzioni Generali competenti di tratta, ad esempio, organizzando il più frequentemente possibile riunioni e consultazioni tra personale di servizi diversi. Visto che l'informazione costituisce la base fondamentale per lo sviluppo di politiche efficaci⁵¹, la cooperazione dovrebbe essere attivata a partire dalla raccolta di dati e scambio di informazioni tra le varie agenzie e istituzioni impegnate nel settore. È necessaria inoltre la cooperazione tra agenzie governative e non governative a livello locale e nazionale per garantire una corretta identificazione ed invio ai servizi delle persone trafficate e per assicurare che esse ricevano assistenza adeguata nel rispetto dei loro diritti umani. In tale quadro cooperativo, l'istituzione di équipes intersettoriali e multidisciplinari è essenziale per (ulteriormente) sviluppare, monitorare e valutare le politiche e le pratiche implementate. Inoltre, è auspicabile la costituzione di strutture di coordinamento governative nazionali. Gli enti locali possono essere parti attive includendo la tratta nei piani locali contro la criminalità, istituendo servizi di supporto per le persone trafficate, sensibilizzando l'opinione pubblica e realizzando specifici programmi rivolti ai gruppi vulnerabili (in particolare minori irregolarmente presenti sul territorio) per prevenire che cadano nelle mani delle reti criminali che gestiscono la tratta di esseri umani. Infine, è fondamentale la creazione di una struttura che faciliti la cooperazione, i contatti e lo scambio di esperienze tra gli Stati membri, tra le organizzazioni non governative internazionali e nazionali così come tra gli Stati membri e la Commissione, gli altri organismi del Consiglio d'Europa e i gruppi di esperti e le reti che lavorano nell'ambito della tratta. A questo scopo viene proposta la costituzione di una rete europea contro la tratta di persone, che può essere sviluppata a partire dalle strutture di cooperazione già esistenti a livello nazionale ed europeo.

3.6.1 Sistemi Nazionali di *Referral* e quadro istituzionale contro la tratta⁵²

La debolezza di tutte le misure e politiche anti-tratta deriva dalla mancanza di una struttura formalizzata capace di rispondere al complesso e dinamico fenomeno della tratta degli esseri umani, che è assolutamente informale e organizzato in maniera diametralmente opposta. Per questa ragione la creazione di una struttura flessibile è particolarmente necessaria per rispondere rapidamente ai nuovi trend e alle modalità operative dei trafficanti rendendo possibile, allo stesso tempo, l'accesso di tutte le persone trafficate ai servizi di assistenza.

⁵¹ Cfr. Capitolo 3.8.1.

⁵² Per ulteriori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 5.

L'OSCE ha sviluppato una guida pratica per l'istituzione di Sistemi Nazionali di *Referral* (SNR) ad uso dei governi e della società civile. Tali meccanismi hanno lo scopo di realizzare strutture sostenibili per la lotta alla tratta che considerino in prima istanza i diritti umani delle vittime offrendo anche la possibilità di perseguire efficacemente il reato e di assicurare alla giustizia i responsabili.

L'elaborazione e la conseguente implementazione di strumenti e di modelli per l'identificazione delle persone trafficate e la cooperazione tra le forze dell'ordine e la società civile sono elementi costitutivi di un SNR. La guida OSCE contiene anche le linee guida per istituire case di accoglienza, servizi specializzati, modalità di rimpatrio

e di inclusione sociale nel paese di destinazione o di origine, protezione dei dati, protezione dei testimoni, confisca dei beni in possesso dei criminali, risarcimento delle vittime e programmi per il rilascio di permessi di soggiorno.

Viene inoltre proposta una metodologia che rende possibile per gli attori nazionali e locali l'analisi, il monitoraggio e la valutazione delle componenti esistenti degli SNR. L'implementazione di un quadro istituzionale anti-tratta, che includa un tavolo di lavoro intersettoriale e la nomina di un coordinatore governativo nazionale anti-tratta, garantisce l'adozione di un approccio partecipatorio attraverso cui le azioni di monitoraggio e di valutazione conducono a riforme legislative, politiche e degli interventi.

Ruolo delle organizzazioni non governative (Ong)

La società civile, in quanto uno dei fondamentali pilastri dello sviluppo democratico, svolge una funzione chiave nella costituzione di un efficace SNR. Le Ong e gli altri attori sociali spesso danno un apporto importante grazie alla loro ricca esperienza di lavoro di protezione dei diritti umani e di assistenza alle vittime. In molti paesi esse complementano l'azione dello Stato e suppliscono alle sue carenze nel momento in cui alcuni servizi sociali pubblici non vengono erogati ma, soprattutto, svolgono un ruolo attivo nel processo di democrazia e di democratizzazione operando un controllo sulle strutture governative, monitorando i processi di costruzione e riforma istituzionale e promuovendo la realizzazione di un completo soddisfacimento degli impegni presi internazionalmente dallo Stato nel garantire i diritti umani degli individui.

Ciononostante, molte Ong negli Stati membri dell'Unione europea stanno subendo gravi tagli al loro bilancio che, in alcuni casi, porta anche alla chiusura dell'organizzazione e quindi alla soppressione dei servizi che fornisce.

Il Piano d'azione dell'OSCE per combattere la tratta di esseri umani, approvato anche alla riunione del Consiglio Ministeriale di Maastricht, raccomanda che gli Stati parte dell'OSCE - tra cui tutti gli Stati dell'Unione europea - istituiscano degli SNR attraverso la realizzazione di partnership tra la società civile e le forze dell'ordine, capaci di creare linee guida per identificare adeguatamente le persone traffi-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

cate e costituire équipe intersettoriali e multidisciplinari per sviluppare e monitorare le politiche⁵³.

Strutture governative di coordinamento

I rappresentanti dei governi devono assumere un ruolo centrale nella costituzione e nel rafforzamento degli SNR coinvolgendo costruttivamente partner del settore non governativo. Come primo passo un tavolo di lavoro sulla tratta degli esseri umani deve essere costituito mettendo insieme tutti i maggiori attori nazionali coinvolti nella risposta alla tratta. Il tavolo di lavoro deve includere rappresentanti dei ministeri competenti, quali i ministeri dell'interno, degli affari esteri (incluse le rappresentanze consolari), degli affari sociali, del lavoro, della salute, così come tutti gli uffici governativi che hanno un ruolo nella lotta alla tratta. Di questo tavolo di lavoro devono anche far parte le Ong nazionali ed internazionali e le organizzazioni internazionali.

Il tavolo di lavoro nazionale dovrebbe essere trans-settoriale e coinvolgere sia attori governativi che la società civile. Ciò crea le fondamenta per un approccio multidisciplinare

e lo sviluppo di strategie e piani d'azione nazionali. Un coordinatore nazionale, che dovrebbe essere selezionato ad alto livello e rappresentare un ministero dovrebbe presiedere il tavolo di lavoro. Oltre ad altri compiti, il coordinatore nazionale potrebbe essere responsabile del funzionamento del tavolo di lavoro e della convocazione delle riunioni periodiche. Il tavolo di lavoro creerà reti tra strutture locali, nazionali e/o internazionali che consentiranno una efficiente disseminazione dell'informazione e meccanismi di relazione. Esso dovrà essere responsabile per lo sviluppo e l'implementazione di strategie e piani d'azione e per il loro monitoraggio e valutazione. Uno dei suoi compiti dovrebbe essere lo sviluppo di un veloce ed agile meccanismo per le richieste di risarcimento per assicurare, in particolare, un'adeguata realizzazione delle politiche riguardanti l'identificazione e l'assistenza alle persone trafficate.

3.6.2 Costituzione di una rete europea contro la tratta di esseri umani⁵⁴

La cooperazione non è solo necessaria a livello nazionale ma anche a livello europeo. Per facilitare la cooperazione, i contatti, gli scambi di informazione e di esperienze tra tutte le agenzie e gli attori interessati negli Stati membri - governativi e non governativi - così come tra gli Stati membri e la Commissione, gli altri organismi del Consiglio d'Europa, gli altri gruppi di esperti e le reti che lavorano nel settore, dovrebbe essere costituita una rete europea contro la tratta di esseri umani. Tale rete dovrebbe essere sviluppata sulla base delle strutture di cooperazione esistenti a livello nazionale, in

⁵³ OSCE, Decisione del Consiglio Ministeriale n. 2/03, "Combattere la tratta degli esseri umani" (dicembre 2003).

⁵⁴ Cfr. Scheda di approfondimento 6.

particolare gli SNR. Essa deve coprire gli aspetti di prevenzione, protezione ed assistenza della vittima così come l'applicazione della legge, la cooperazione di polizia e giudiziaria. Gli Stati membri dovrebbero garantire le condizioni di partecipazione alla rete europea di propri rappresentanti e delle organizzazioni non governative mentre la Commissione europea dovrebbe essere responsabile del segretariato, il cui funzionamento e le attività dovrebbero essere finanziate attraverso il bilancio generale dell'Unione europea.

La rete dovrebbe essere costituita da punti di contatto designati da ogni Stato membro e dovrebbe includere almeno un rappresentante delle autorità nazionali, preferibilmente il coordinatore governativo che presiede il tavolo di lavoro nazionale, così come un rappresentante di una Ong che partecipa agli SNR e al tavolo di lavoro nazionale. Anche la Commissione dovrebbe designare un punto di contatto. Altri organismi competenti come i membri del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni possono far parte della rete.

3.7 Procedure di risarcimento

Attualmente, in ambito europeo e internazionale, esistono diversi meccanismi per reclami che possono essere pertinenti nei casi di tratta. Tra questi, a livello delle Nazioni Unite, esiste il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (CEDAW), i sistemi attivati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)⁵⁵. A livello europeo, in determinate circostanze, alcuni casi possono essere accolti dalla Corte europea sui diritti umani o dalla Corte europea di giustizia.

Nessuno di questi meccanismi ha una specifica competenza sulla tratta di esseri umani. A causa della natura complessa del fenomeno così come dei vari gradi di azione

che questa complessità presuppone, i meccanismi esistenti non sono in grado di recepire adeguatamente i reclami presentati in relazione alla tratta.

Per adottare pienamente un approccio basato sui diritti umani all'interno delle strategie anti-tratta, per le ragioni menzionate, è raccomandabile la costituzione di un meccanismo che accolga i reclami individuali. Questa misura dovrebbe riconoscere il diritto delle persone trafficate in quanto oggetto di violazioni dei propri diritti umani, di presentare reclami contro gli abusi perpetrati a loro danno da parte degli Stati. Il reclamo può essere presentato personalmente o attraverso un'organizzazione che le rappresenti. La costituzione di tale meccanismo assicurerebbe l'assunzione da parte degli Stati di piena responsabilità delle loro azioni e il soddisfacimento degli obblighi internazionali imposti dalla normativa sui

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁵⁵ Per approfondimenti sui meccanismi di supervisione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, cfr. www.ilo.org

diritti umani ma, ancora più importante, darebbe la possibilità alle persone di veder garantiti i propri diritti.

In questo contesto il Gruppo di esperti ha formulato un parere⁵⁶ circa la necessità di introdurre un sistema di monitoraggio all'interno della Convenzione sulle azioni contro la tratta degli esseri umani del Consiglio d'Europa. Il sistema proposto avrebbe il compito di monitorare gli Stati in relazione ai loro impegni internazionali e dare alle persone l'opportunità di presentare reclami.

3.8 Raccolta dati, scambio di informazioni, protezione dei dati

Per rispondere efficacemente al problema della tratta, sia a livello nazionale che internazionale, è necessaria una più approfondita comprensione dei suoi attuali sviluppi, dei metodi e delle modalità operative più recenti utilizzate, del numero di persone coinvolte, dell'ammontare di denaro generato, etc. Tale necessità di informazioni si pone per tutti gli attori coinvolti. Va considerato che i metodi tradizionali di raccolta dati non possono essere applicati adeguatamente alle nuove forme di crimine come la tratta⁵⁷.

Un problema significativo è l'assenza di dati pertinenti e/o il carattere frammentario delle informazioni esistenti nonché la mancanza di scambio delle stesse. Questa carenza si pone a livello nazionale così come a livello europeo e internazionale. La sistematica raccolta di dati, basata su linee guida comuni che parta dai livelli nazionali, si rivela quindi un'azione di primario rilievo. Solo quando la raccolta dati trova un'adeguata organizzazione a livello nazionale diventa infatti utile raccogliere e comparare dati a livello europeo.

In questo ambito è particolarmente importante distinguere tra due tipi di dati: i dati non personali e anonimi che possono essere pubblici e i dati personalizzati che devono essere sottoposti a un rigoroso regime di controllo. Nonostante lo scambio dei dati personali sia, e debba essere, sottoposto a precise e rigide regolamentazioni europee che assicurino il diritto individuale alla privacy, si constata che, nella realtà, ciò non sempre avviene. Questo problema è particolarmente grave nei casi di tratta dove, oltre alle conseguenze di carattere sociale derivanti da una divulgazione inappropriata di informazioni, si possono

porre anche problemi alla sicurezza personale. Queste carenze relative alla protezione dei dati e all'implementazione delle regole esistenti devono essere superate. È probabile che la necessità di rigorosi regimi per la protezione dei dati possa creare tensioni tra gli interessi dell'applicazione della legge e gli

⁵⁶ Cfr. Allegato 3.

⁵⁷ K. Kangaspunta, *Mapping the Inhuman Trade. Preliminary findings of the database in trafficking in human beings*, UNODC, Vienna, 2003.

interessi di tutela dei diritti umani. Tale possibile contrapposizione deve essere affrontata e risolta.

L'analisi dei dati esistenti e la ricerca scientifica devono colmare le lacune relative alla conoscenza sulla natura, l'estensione e la gravità dei fenomeni di tratta e di abusi ad essa correlati. I dati di cui vi è necessità per l'elaborazione di politiche per la prevenzione, la repressione e l'assistenza non sono correlati a casi particolari, ma anonimi e non personali. Essi devono essere forniti da fonti nazionali ed internazionali. Ciò non esclude che dati personali riguardanti coloro che hanno perpetrato il crimine e le vittime possono fornire importanti informazioni, ciononostante, essi devono rimanere anonimi.

In relazioni ai minori, si pone la necessità di specifici sistemi informativi sia nei paesi di origine che di destinazione. Tali sistemi devono porsi l'obiettivo di sistematizzare i dati qualitativi e quantitativi sulla tratta di minori così come di attuare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra attori istituzionali e non governativi. A questo scopo è necessario identificare pratici strumenti di connessione tra i sistemi di informazione nazionale e internazionale.

L'operatività, tuttavia, richiede informazioni specifiche e personalizzate sui responsabili, sulle vittime e sulle persone identificate che hanno una relazione con i fatti. Data la dimensione esplicitamente internazionale della tratta, lo scambio di dati personali e relativi a casi specifici, sia a livello nazionale che transnazionale, è certamente essenziale. Questo scambio è necessario per le autorità deputate all'applicazione della legge in senso ampio (forze dell'ordine, autorità giudiziaria, ispettori di dogana, del lavoro, assistenti sociali). Vi sono tuttavia molte Ong che si occupano di prevenzione, e in particolare quelle che forniscono assistenza alle persone trafficate, che, per realizzare il proprio compito, necessitano di appropriate informazioni sia a livello nazionale che internazionale. Esse necessitano sia di dati non personali e anonimi che di quelli personalizzati. Questo è vero soprattutto per le Ong che lavorano sui casi di persone scomparse e potenzialmente trafficate, compresi i minori. In questa evenienza, i dati personali infatti giocano un ruolo di primaria importanza⁵⁸.

3.8.1 Relatori nazionali o analoghi meccanismi

Uno dei problemi nello sviluppo, nel monitoraggio e nella valutazione di politiche di lotta alla tratta e nella loro implementazione è la mancanza di dati credibili e il carattere frammentario delle informazioni disponibili. È da notare, poi, che i dati sono spesso di difficile comparazione a causa delle differenti metodologie di raccolta uti-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁵⁸ Cfr., G. Vermeulen, H. De Pauw (a cura di), *Co-operation between Civil Society Organization and Law-Enforcement Services in the Area of Missing and Sexually Exploited Children*, Maklu, Antwerp/Apeldoorn, 2004.

lizzate e delle differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri⁵⁹. Per superare tale ostacolo è necessario, in primo luogo, disporre di una sede centralizzata a livello nazionale dove le informazioni dalle differenti fonti e dai diversi attori vengano raccolte ed analizzate. Potrebbe rispondere a questa funzione l'istituzione di un relatore nazionale o di un sistema simile. L'obiettivo dovrebbe essere quello di radunare le informazioni e i dati esistenti raccolti da differenti agenzie, tra cui le forze dell'ordine, le agenzie internazionali, le Ong, identificando carenze e problemi per poi proporre metodologie e misure per rispondere ai vuoti informativi. Le informazioni raccolte dovrebbero servire come base per la formulazione di piani d'azione e di politiche da parte dei governi nazionali. In tutti i casi, i relatori o i meccanismi simili dovrebbero comunque mantenere uno status indipendente senza acquisire un ruolo di coordinamento di politiche e di strategie attivate. Per garantire l'accesso ottimale a tutte le rilevanti agenzie e alle fonti di informazione deve essere operata una chiara distinzione tra il mandato di raccolta delle informazioni, la funzione di coordinamento operativo a livello nazionale e l'ambito relativo alla formulazione delle politiche. È da evitarsi anche che il relatore nazionale o qualsiasi analogo meccanismo operi come una sorta di garante. Tale funzione, infatti, pur essendo estremamente utile, potrebbe facilmente interferire con la raccolta dei dati e con le possibilità di accesso alle varie agenzie. È altresì molto importante che coloro che forniscono le informazioni ottengano un beneficio e un ritorno per la disponibilità data. Un'utile soluzione potrebbe quindi essere rappresentata dalla pubblicazione di un rapporto annuale pubblico. Una volta istituito un meccanismo per la raccolta dati a livello nazionale, una struttura analoga potrebbe essere realizzata a livello europeo. Il compito di questo organismo, che potrebbe essere una sorta di relatore europeo, potrebbe consistere nella collezione e catalogazione delle informazioni raccolte ai vari livelli nazionali e nel fare una relazione alla Commissione. Un'importante condizione per un'efficace raccolta dati a livello europeo è che tutti i meccanismi istituiti su base nazionale abbiano un mandato e competenze comparabili basate su linee guida comuni per la raccolta delle informazioni.

3.8.2 Scambio di dati

Due sono le tipologie principali di informazioni che possono essere scambiate: quelle relative allo sviluppo delle politiche e quelle di tipo operativo. In particolare, lo scambio di informazioni riguardanti dati personali o sensibili deve essere basato su protocolli prestabiliti che definiscono e regolano i flussi informativi tra le diverse agenzie, incluse le Ong e le organizzazioni internazionali che si occupano di minori scom-

⁵⁹ I dati sulle investigazioni o le sentenze sulla tratta sono di difficile comparazione se tutti gli Stati membri non dispongono di specifiche norme sulla tratta nei loro codici penali o se tali norme differiscono sensibilmente tra loro.

parsi e persone trafficate, in accordo con le disposizioni normative vigenti a livello nazionale ed internazionale.

L'attuale quadro legislativo a livello internazionale

La raccolta, il possesso e lo scambio di dati personali sono soggette a rigide regolamentazioni europee che assicurano ad ogni individuo il diritto alla privacy in accordo con l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La cooperazione nel campo dello scambio

di informazioni tra le forze dell'ordine, le Ong, le organizzazioni private o della società civile è regolata dalla Convenzione per la protezione dell'individuo riguardo al trattamento automatico dei dati personali (28 gennaio 1981) e dal suo Protocollo addizionale. Lo stesso strumento normativo si applica alla raccolta dei dati personali effettuata da organizzazioni della società civile. Un ulteriore strumento è la Raccomandazione R (87) 15 del Consiglio d'Europa che regola l'uso dei dati personali nel settore di polizia. I principi di questi due strumenti europei che devono essere implementati nelle legislazioni nazionali sono anche contenuti nella Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e nella Convenzione dell'Europol. Ogni Stato membro dell'Unione europea ha applicato i sopra menzionati standard europei in materia di protezioni dei dati⁶⁰. Naturalmente ciò non previene le differenze tra le legislazioni nazionali e che le singole normative nazionali sulla privacy possano prevedere una regolamentazione più severa, che determina ripercussioni sulla raccolta e il trattamento dei dati personali a livello internazionale. Su un altro versante, dovrebbe essere riconosciuto che, nella pratica, i regimi di protezione dei dati non sono sempre applicati rigorosamente e che un incremento della cooperazione e dello scambio di dati può condurre a rischi significativi di un loro utilizzo improprio. In tale contesto, è importante sottolineare che qualsiasi errore nel proteggere dati personali può porre una seria minaccia alla vita, alla sicurezza e alla salute delle persone trafficate.

3.8.3 La necessità di bilanciare la protezione dei dati, la tutela dei diritti umani e gli interessi delle forze di polizia⁶¹

La normativa sulla protezione dei dati garantisce il diritto della persona coinvolta di controllare la comunicazione e l'utilizzo dei propri dati personali. È importante sot-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

⁶⁰ Per un'analisi giuridica della cooperazione in ambito informativo che considera gli standard europei, cfr. la ricerca di G. Vermeulen e altri, che include anche un modello di protocollo europeo. Il protocollo riflette gli standard legislativi europei, gli standard generali di qualità per le organizzazioni della società civile e i principi generali per la stesura di un codice di comportamento per la società civile e le forze dell'ordine.

⁶¹ Questa sezione è una versione rivista del capitolo "Fundamental Principles in Data Protection" tratto da T. Kroeger, J. Malkoc, B.H. Uhl, *National Referral Mechanism. Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, OSCE/ODIHR, Varsavia, 2004, pp. 93-96.

tolinare che la definizione di "dati personali" non include soltanto dettagli di carattere anagrafico ma anche informazioni relative a circostanze personali come la condotta e le attività svolte, lo stato di salute, comprese l'eventuale gravidanza, sieropositività o epatite.

La protezione dei dati di persone trafficate dovrebbe essere garantita sia nei paesi di destinazione che in quelli di origine. Nel caso non esistano protocolli che disciplinano questa materia, essi devono essere istituiti. Ciò può essere realizzato attraverso una legge speciale che regoli l'utilizzo dei dati ma anche mediante l'adozione di specifiche direttive relative alla protezione dei dati delle persone trafficate⁶².

I protocolli che regolano lo scambio di informazioni personali sono particolarmente importanti quando coinvolgono persone trafficate, visto che un utilizzo non corretto delle informazioni potrebbe mettere direttamente in pericolo la loro sicurezza e salute.

Anche determinate pratiche, quali timbri sul passaporto che “etichettano” una persona trafficata come prostituta o un soggetto rimpatriato in conseguenza di vicende legate alla tratta, scambi di informazioni tra ambasciate o forze dell’ordine possono condannare una persona ad una condizione di esclusione sociale oppure negarle l’opportunità di una possibile futura migrazione regolare.

Norme fondamentali nelle regolamentazioni relative alla protezione dei dati⁶²

L’obiettivo delle regolamentazioni sulla protezione dei dati dovrebbe essere il diritto a decidere autonomamente sulle informazioni di carattere personale. La normativa deve garantire che il trattamento dei dati nelle sue varie fasi (compilazione, immagazzinamento, trasmissione, etc.) avvenga in linea con il quadro legislativo di riferimento e/o con il consenso della persona coinvolta. I dati dovrebbero essere utilizzati esclusivamente in relazione allo scopo per il quale sono stati originariamente raccolti. È importante sottolineare, in particolar modo, che i dati dovrebbero essere raccolti, utilizzati e scambiati sulla base di un bisogno dimostrabile e non come pratica corrente fondata su supposizioni.

Esistono però delle eccezioni, ad esempio, nei casi in cui la persona fornisce il consenso all’utilizzo dei propri dati per perseguire i responsabili quando esiste un pericolo per la sicurezza pubblica o quando l’utilizzo dei dati serve a prevenire seri pericoli a persone terze.

Queste situazioni possono coinvolgere la trasmissione di informazioni tra agenzie dello Stato o tra istituzioni ed agenzie non governative. Questo genere di scambi

⁶² Ad es. negli accordi di cooperazione, disposizioni rivolte ad operatori di strutture di accoglienza per vittime, etc.

⁶³ Cfr. artt.7-16 della direttiva sulla protezione dei dati dell’Unione europea.

dovrebbe avere luogo solamente quando esso non violi il diritto della persona coinvolta ad essere protetta, in particolar modo quando essa può esserne danneggiata. Si rivela inoltre auspicabile l’utilizzo delle cosiddette “note riservate” attraverso cui le informazioni relative ad una persona trafficata vengono catalogate con un numero identificativo e la sua identità risulta accessibile solamente a personale autorizzato. È anche importante evidenziare che tutti coloro che hanno accesso ai dati personali nel corso del loro lavoro (ad es. chi lavora per le autorità competenti) devono essere vincolati dall’obbligo di segretezza.

Nell’affrontare le questioni relative alla protezione dei dati vi sono alcuni ambiti di particolare importanza. Tra questi: la trasmissione dei dati tra le autorità giudiziarie e i servizi sociali; la trasmissione dei dati attraverso il sistema di informazione Shengen; il ruolo dei media, la protezione dei dati nei rapporti con i paesi di origine e l’obbligo di segretezza che prevede anche il diritto di non prestare testimonianza da parte degli operatori che forniscono servizi di assistenza alle vittime.

In particolare, il sistema di informazione Shengen (SIS) pone alcuni problemi derivanti dagli impedimenti posti alla persona trafficata di contestare l’immagazzinamento o l’accuratezza dei propri dati personali inseriti nel sistema. Nello stesso tempo, l’immagazzinamento delle informazioni nel sistema di informazione Shengen o in altri sistemi può determinare conseguenze più gravi per la persona trafficata (o presunta tale), quali il possibile rifiuto di ingresso regolare, di un permesso di soggiorno o per motivi di lavoro o di altro tipo nei paesi dell’Unione europea.

Un altro importante aspetto relativo alla protezione dei dati riguarda la relazione tra la persona trafficata e gli operatori sociali che la assistono. Perché si renda possibile l'aiuto e il supporto, alla persona trafficata va garantito un contesto nel quale sia possibile parlare apertamente della propria esperienza. Si rivela quindi cruciale l'esistenza di regolamentazioni che assicurino la riservatezza del rapporto tra operatori e utenti e la garanzia che gli stessi operatori non siano obbligati a passare informazioni a terzi senza la volontà o il consenso della persona trafficata.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

CAPITOLO 4

Prevenzione

4.1 Introduzione

La prevenzione della tratta di esseri umani comprende una varietà di strategie che devono cercare di ridurre il rischio del crimine e, nel contempo, limitarne i potenziali effetti negativi sugli individui e sulla società. Queste strategie devono basarsi su un'ampia conoscenza multidisciplinare del fenomeno, delle sue cause e delle buone pratiche tese a contrastarlo. Nello stesso tempo, qualsiasi strategia deve essere integrata con una prospettiva sensibile al genere e fondata sui diritti umani.

Vi possono essere differenti approcci alla prevenzione della tratta di esseri umani. In questo capitolo, ci concentreremo su quelle misure preventive che fanno da complemento agli interventi messi in atto dai sistemi giudiziari e dalle forze dell'ordine. Le cause che danno origine al fenomeno, la ricerca, la sensibilizzazione, la formazione e i controlli amministrativi si costituiranno quindi come oggetti di discussione del presente capitolo.

In primo luogo, va evidenziato che per ridurre le circostanze che rendono gli individui e alcuni gruppi sociali particolarmente vulnerabili alla tratta è necessario mettere in campo e rafforzare le misure già esistenti. Le strategie di prevenzione dovrebbero combattere la discriminazione, la marginalizzazione e l'esclusione sociale, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione. Dovrebbero promuovere il benessere delle persone nei paesi di provenienza attraverso la realizzazione di uno sviluppo sostenibile che comprenda il settore sociale, quello economico, della salute e dell'educazione, con una particolare attenzione a donne, minoranze e minori. Particolare attenzione andrebbe posta sul rischio e sui fattori di protezione associati alla tratta di esseri umani e sulla vittimizzazione delle persone trafficate⁶⁴. La tratta, inoltre, può anche essere vista come un problema legato alla sicurezza dove il concetto di sicurezza dello Stato si rende prossimo a quello di sicurezza della persona in una direzione che conduce ad una prospettiva fondata sui diritti umani.

Tuttavia, la prevenzione non è solo una questione che riguarda i paesi di origine, ma anche quelli di destinazione. La mancanza di un adeguato riconoscimento dei diritti delle persone trafficate e una insufficiente allocazione di risorse finanziarie aumenta il rischio che il fenomeno colpisca più volte le stesse persone. Questi fattori, anche se di carattere secondario, possono evidentemente ascrivere alle

cause della tratta.

Oltre a concentrarsi sulle cause alla radice nei paesi di origine e sulle cause secon-

⁶⁴ United Nations, Economic and Social Council, *Revised Draft Guidelines for the Prevention of Crime*, E/CN.15/2002/4, 31 gennaio 2002.

darie nei paesi di destinazione, le strategie che puntano alla prevenzione della tratta di esseri umani devono rivolgere adeguata attenzione al versante della “domanda” nei paesi di transito e destinazione. A tal riguardo, le attuali politiche migratorie restrittive ovvero la carenza di opportunità di migrazione legale alla luce della grande domanda di forza lavoro e di servizi economici flessibili nei paesi di destinazione, così come la corrispondente offerta di manodopera e servizi a basso prezzo possono ascrivere alle cause della tratta. Anche tali problematiche dovrebbero essere affrontate nell’ambito di un approccio di carattere preventivo.

Sebbene le misure di controllo amministrativo (controlli prima della frontiera, alla frontiera e all’interno dei paesi) siano senza dubbio essenziali in una strategia integrata di contrasto alla tratta, è necessario assicurare che le misure per la prevenzione del fenomeno non inibiscano le possibilità di migrazione, la libertà di viaggiare e la mobilità di carattere legale e che non diminuiscano la protezione fornita, in base alla normativa internazionale, a richiedenti asilo, rifugiati e migranti. Lo Stato di diritto e i diritti umani riconosciuti internazionalmente devono essere rispettati in tutti gli aspetti della prevenzione della tratta di esseri umani.

Nelle strategie di prevenzione del crimine, la tratta di esseri umani è soprattutto percepita come una forma di crimine organizzato transfrontaliero. Non sempre questa prospettiva fornisce un’immagine completa. Mentre la maggioranza dei casi di tratta, infatti, avviene attraverso le frontiere, talvolta il fenomeno assume la forma di tratta interna ai paesi. Le misure preventive dovrebbero quindi concentrarsi sulla tratta di esseri umani anche in ambito nazionale e anche se il fenomeno non vede un coinvolgimento di gruppi criminali organizzati.

La responsabilità della prevenzione ricade, a livello locale, nazionale e internazionale, sui governi e le istituzioni i quali dovrebbero creare le condizioni e i quadri d’intervento per una prevenzione sostenibile del crimine, capace di includere anche meccanismi di valutazione e analisi dell’impatto creato dalle diverse azioni e strategie implementate. Le attività di carattere preventivo dovrebbero essere costruite sulla base di esperienze esistenti e informazioni accurate e dovrebbero trovare un’integrazione all’interno di tutte le politiche e i programmi rilevanti.

La creazione di reti, la cooperazione e il coordinamento tra differenti settori della società - Stato e autorità locali, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, settori economici, i sindacati e i privati cittadini - si rivelano essere cruciali per operare un’efficace ed effettiva prevenzione. La società civile, il coinvolgimento comunitario e il partenariato rappresentano elementi necessari per prevenire la tratta di esseri umani. Considerando il carattere transnazionale della tratta, si pone la necessità di implementare azioni sostenibili a livello regionale

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

e internazionale nonché la costituzione di reti che siano in grado di considerare ed affrontare la dimensione internazionale del crimine.

4.2 Cause della tratta

Complesse condizioni economiche, sociali e culturali, quali la globalizzazione economica, le politiche di impiego, il commercio, le politiche migratorie, le crisi umanitarie, i conflitti regionali, i disastri ambientali, la discriminazione di genere ed etnica e, in relazione ai minori, la mancanza di sistemi di protezione aumentano la vulnerabilità degli individui e dei gruppi e alimentano i fenomeni di tratta degli esseri umani.

I fattori di espulsione (*push factors*) più comuni sono la povertà e la disoccupazione nei paesi di origine, il declino e la scomparsa dell'occupazione nel settore pubblico, il declino delle industrie e dell'agricoltura in molti paesi con economie in transizione. Questi fattori, insieme alle disuguaglianze e le discriminazioni di genere - sia nei paesi di origine che di destinazione - e una diffusa tolleranza della violenza sulle donne si costituiscono come fattori di pressione che spingono queste ultime, in particolare, a migrare.

Sull'altro versante, diversi fattori di attrazione (*pull factors*), quali le immagini positive tratte dai media e le storie di successo dei migranti che tornano in patria, le aspirazioni ad una vita migliore che garantisca maggiori opportunità, le aspettative di impiego e di gratificazioni economiche e, più in generale, di una posizione sociale e un trattamento migliori nei paesi ricchi di destinazione spingono molte persone ad emigrare in condizioni di disinformazione e rischio.

I migranti, alla ricerca di lavoro e di una vita migliore, possono cadere vittima di ingannevoli offerte di lavoro per trovarsi poi in situazioni coercitive e/o di sfruttamento. Tra questi, una grande quantità è costituita da donne, giovani ragazze e minori che si vengono a trovare in condizioni di schiavitù nei settori, tradizionalmente femminili e più vulnerabili, del lavoro domestico e dell'industria del sesso.

Così come succede per le donne, alcuni gruppi sociali comunemente più deboli, come le minoranze etniche, tendono ad avere limitato accesso ai servizi sociali, condizione che favorisce la loro vulnerabilità ad essere coinvolti in fenomeni di tratta. Le cause qui descritte per la tratta internazionale sono le stesse che determinano il costituirsi della tratta interna.

Lo sviluppo macro-economico e sociale produce effetti molto simili nei paesi di destinazione. Una crescente domanda di lavoro a basso prezzo e non specializzato nel campo dell'edilizia e della manifattura, così come dei servizi domestici e sessuali, crea forti fattori di attrazione per migranti regolari e/o irregolari. Allo stato attuale, poche sono le ricerche effettuate sui *pull factors* legati alla domanda di forza lavoro quali cause originarie della tratta. I pochi studi effettuati di recente indica-

no che l'assenza di regole in alcuni settori del mercato del lavoro, l'abbondante disponibilità di forza lavoro assoggettabile allo sfruttamento, il potere e la poca chiarezza di norme sociali capaci di regolare il comportamento dei datori di lavoro e dei clienti, inclusi i clienti di servizi sessuali, si pongono come fattori chiave nel determinare la domanda che alimenta il fenomeno⁶⁵.

Va aggiunto che la tratta, in genere, è collegata allo sviluppo dei settori informali del mercato del lavoro - spesso clandestini, illegali e sommersi - nei quali i lavoratori

non possono organizzarsi o rivendicare i loro diritti, condizioni che rendono il lavoro meno costoso e i lavoratori più facilmente assoggettabili a pratiche di sfruttamento⁶⁶.

Questi elementi sollevano interrogativi circa i settori nei quali vengono prevalentemente trafficate le donne. Per esempio, il lavoro domestico è largamente non regolato e non protetto e, in molti casi, nemmeno riconosciuto come un vero e proprio lavoro. Questa carenza ed indefinizione generano, in molti casi, scarse possibilità di immigrare in modo regolare. Contrariamente a tale situazione di fatto, è facilmente deducibile che la domanda per queste tipologie di lavoro (servizi domestici, lavoro di cura) aumenterà ulteriormente anche semplicemente in conseguenza degli sviluppi demografici (una crescente partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, l'invecchiamento generale della popolazione). Con poche opzioni disponibili per emigrare regolarmente, i canali irregolari di migrazione diventano l'unica alternativa. In tali contesti, rigide leggi sull'immigrazione potrebbero rivelarsi contropro-

⁶⁵ Come evidenziano Anderson e O'Connell Davidson, la concezione relativa alla domanda di lavoro o di servizi di una persona trafficata è alquanto problematica in quanto non vi è ragione di supporre che la tratta risponda ad una speciale richiesta di persone *trafficate* piuttosto che, ad esempio, di persone immigrate irregolari che hanno utilizzato o meno i servizi di chi organizza l'ingresso irregolare in un dato paese (*smuggling*). Ha più senso considerare che questi tipi di distinzioni legali così come il modo in cui una persona si ritrova in una situazione di lavoro forzato o schiavitù, come lo sfruttamento, sono irrilevanti per chi sfrutta o consuma i servizi e/o il lavoro di queste persone. Ciò rende la questione della domanda di "persone trafficate" inscindibile da quelle più generali sulla richiesta di lavoro/servizi di tutti coloro che sono impossibilitati a lasciare liberamente la situazione di sfruttamento perché legati ai loro sfruttatori attraverso alcune forme di costrizione non economica, ad es. attraverso la confisca del loro passaporto, il trattenimento delle paghe, l'utilizzo della minaccia di violenza fisica, il vincolo di un debito o la paura di arresto e rimpatrio. Tuttavia, ci si potrebbe aspettare "che la rapida espansione di un mercato che è poco regolato, altamente stigmatizzato e parzialmente criminalizzato sarà associata a un aumento nell'incidenza di pratiche abusive". Questo vale per il mercato dei servizi sessuali, ma questioni analoghe potrebbero applicarsi anche al mercato dei servizi domestici, pp. 9-11.

⁶⁶ "Dove gli standard di lavoro sono rigorosamente rispettati, i lavoratori sono ben organizzati e le leggi sul lavoro sono monitorate e rafforzate - per tutti i lavoratori, locali e migranti - la domanda di persone trafficate e dei loro servizi è tendenzialmente bassa (anche se la natura chiusa e 'invisibile' delle attività dei due settori in cui vengono trafficate specialmente le donne - prostituzione e servizi domestici - costituirà una sfida al rafforzamento dei diritti umani e della protezione.)", in OIL, *Trafficking in Human Beings. New Approaches to Combating the Problem*, Ginevra, p. 6.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

ducenti e diventare esse stesse fattori che alimentano la tratta di esseri umani⁶⁷.

Nell'ambito di un approccio basato sui diritti umani, le questioni legate alla sicurezza dell'individuo sono di importanza centrale, a cui la tratta di esseri umani è correlata in diversi modi. Spesso il fenomeno fiorisce in aree che dispongono di modeste infrastrutture sociali e amministrative e di carenti opportunità economiche, quali le zone che sono state coinvolte in conflitti armati e, più in generale, i cosiddetti paesi in transizione. Le violazioni alla sicurezza individuale e la mancanza di sviluppo economico sono quindi anch'esse cause originarie della tratta.

Nella loro accezione tradizionale, le politiche sulla sicurezza prevedono la protezione delle frontiere nazionali attraverso l'utilizzo di strategie militari e diplomatiche.

La sicurezza nazionale ha sempre teso alla preservazione dell'indipendenza e della

sovranità di uno Stato, della sua integrità territoriale, dell'ordine costituzionale e della sicurezza pubblica, parallelamente alla difesa attuale o potenziale del paese da eventuali aggressioni armate esterne.

Il Gruppo vuole mettere in evidenza l'importanza di una concezione di sicurezza e delle relative politiche che si concentri sul bisogno di sicurezza personale e di sviluppo economico in grado di aumentare il livello di prosperità individuale, una sicurezza capace di concentrare la sua attenzione sulle persone e non solo sullo Stato⁶⁸.

4.3 Ricerca e valutazione

Anche se la lotta alla tratta di esseri umani è diventata progressivamente una priorità politica per molti governi del mondo, la conoscenza sull'entità del problema e sulle sue tendenze attuali rimane estremamente limitata. Non a caso, uno dei più grandi limiti nel comprendere il fenomeno è causato dall'assenza di

⁶⁷ Cfr. Capitolo 3.4.

⁶⁸ È un esempio il *Rapporto sullo sviluppo umano* del 1990 di UNDP (*Human Development Report* - HDR) quando afferma che "lo sviluppo deve concentrarsi sulle persone (anche se raggruppate per paese) piuttosto che sulla sicurezza delle frontiere nazionali, così come sull'avanzamento di sanità, educazione e libertà politica in aggiunta al benessere economico." (G. King, C. Murray, "Rethinking Human Security", in *Political Science Quarterly*, vol. 116, n. 4, 2001-2002, p. 587. Vedi anche UNDP, *Human Development Report 2003*). Il Rapporto UNDP spiega: "Lo sviluppo umano riguarda molto di più che l'innalzamento o il decremento dei redditi nazionali. Esso riguarda la creazione di un ambiente in cui le persone possono sviluppare il loro pieno potenziale e possono condurre vite produttive e creative in accordo con i loro bisogni e interessi. Le persone sono la vera ricchezza delle nazioni. Lo sviluppo riguarda quindi l'aumento delle possibilità che le persone hanno di condurre un'esistenza che esse stesse apprezzano. Ed è pertanto ben più che la crescita economica, la quale è solo un mezzo - anche se molto importante - di allargare le opportunità disponibili alle persone". Secondo il rapporto, le minacce alla sicurezza comune si dividono in sette categorie: economiche, alimentari, sanitarie, ambientali, personali, comunitarie e politiche.

dati statistici e dall'inadeguatezza degli strumenti per la loro raccolta⁶⁹.

Al rapido incremento della ricerca sulla tratta⁷⁰ registrato negli ultimi anni, non è corrisposta una sintesi analitica degli elementi chiave emersi attraverso gli studi effettuati. Data la recente introduzione delle nuove definizioni internazionali di tratta e di traffico di migranti, non sorprende che pochi sono i governi che raccolgono sistematicamente dati sul fenomeno. In realtà, molti paesi confondono i dati relativi alla tratta con quelli relativi al traffico di migranti e alla migrazione irregolare rendendo, in tal modo, le informazioni disponibili poco più che stime. In aggiunta, va considerato che i dati disponibili normalmente riguardano solo i fenomeni che coinvolgono donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale e non altre forme di tratta⁷¹.

Ci sono diverse altre ragioni che determinano la scarsità di dati. I casi di tratta tendono a non essere denunciati perché le vittime hanno paura di ritorsioni da parte dei trafficanti e/o di essere oggetto di sanzioni penali a causa del loro status di migranti irregolari. Le vittime abbastanza coraggiose da testimoniare contro i trafficanti possono, in molti casi, infatti, finire per essere rimpatriate. Altri fattori che limitano la conoscenza sono la mancanza di definizioni comuni delle diverse fonti di dati esistenti e la non disponibilità di alcuni paesi e agenzie di condividere i dati. Ma, elemento certamente più rilevante, è il carattere clandestino

del fenomeno che rende la raccolta dei dati estremamente difficoltosa.

La mancanza di dati può anche essere attribuita alla scarsa priorità assegnata al contrasto alla tratta da parte dei tutori dell'ordine. Ciò può essere determinato da una legislazione inadeguata o inadeguatamente implementata in relazione ai procedimenti giudiziari e alla protezione delle vittime e la probabilità che esse, o gli eventuali testimoni, siano rimpatriati. L'evidente risultato è che le forze dell'ordine spesso preferiscono non perseguire i trafficanti, sapendo che un grande sforzo solo in rari casi si risolve in una condanna.

È indubbio che la tratta sia un fenomeno in continua evoluzione. I trafficanti modificano le loro strutture organizzative e il loro *modus operandi* a seconda dei cambiamenti che registrano nell'ambito in cui operano. Non esiste, né a livello nazionale né regionale, un meccanismo di pari "adattabilità" delle politiche di contrasto per cui, tra l'altro, non è ancora stato attivato un sistema di valutazio-

⁶⁹ K. Kangaspunta, *op. cit.*

⁷⁰ Molte organizzazioni hanno condotto ricerche - mai pubblicate - collegate ai loro programmi operativi, ad es. i programmi di sensibilizzazione hanno una componente di ricerca.

⁷¹ Anche qui le statistiche sulla tratta sono spesso mescolate a quelle relative al numero di prostitute (migranti) in generale.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

ne in grado di verificare l'impatto che producono.

A livello europeo manca uno studio comparativo completo basato su un ampio lavoro di campo e su un piano di ricerca condiviso. La maggior parte delle ricerche finora realizzate è stata compiuta con prospettive temporali di breve periodo. Si registra anche una scarsità di ricerca sull'influenza dei fattori legati alla domanda di forza lavoro e sul ruolo dei clienti e dei datori di lavoro, inclusi i loro profili e il loro livello di sensibilizzazione e di partecipazione al mercato. Questo tipo di studio, se esistesse, potrebbe costituire la base per campagne di sensibilizzazione destinate ai clienti e ai datori di lavoro con l'intento di ridurre la loro partecipazione alla catena della tratta.

Una considerazione finale deve essere fatta riguardo alla tratta di minori. Anche se vi è un consenso unanime circa l'incremento di fenomeni di tratta che coinvolgono minori, è ancora difficile quantificare e qualificare questa tendenza. I minori risultano spesso invisibili nei dati e nelle statistiche che, generalmente, usano gli adulti come unità d'analisi.

4.4 Sensibilizzazione

Le attività di sensibilizzazione nell'ambito della tratta di esseri umani si pongono come particolare obiettivo la prevenzione attraverso l'informazione, con una specifica attenzione ai gruppi più vulnerabili. Esse hanno lo scopo di influenzare l'opinione pubblica, incrementare la capacità di istituzioni, organizzazioni, gruppi e individui di rispondere ai fenomeni di tratta in modo adeguato. Ulteriore scopo è anche la disseminazione di informazioni sull'assistenza e i servizi disponibili per le persone trafficate.

Le campagne di sensibilizzazione dovrebbero essere integrate in una strategia globale, complementare alla promozione dei diritti umani, dell'uguaglianza di genere, dell'autodeterminazione e della dignità umana. Esse devono essere educative, veicolare messaggi che rinforzino la conoscenza, le competenze e le capacità,

e sempre integrare un approccio sensibile alle questioni di genere. Più in generale, le campagne dovrebbero avere modalità interattive ed essere basate su un'attenta valutazione degli interessi dei differenti target group.

Le attività di sensibilizzazione dovrebbero utilizzare vari canali di informazione formale e informale e poter contare sulla cooperazione di tutti gli attori rilevanti, incluse le Ong, nei paesi di origine, transito e destinazione. Le attività dovrebbero essere precedute da uno studio che fornisca la possibilità di capire approfonditamente il fenomeno, di identificare i potenziali beneficiari e quindi di descrivere efficaci interventi tagliati sui bisogni dei diversi specifici gruppi. Le attività di sensibilizzazione dovrebbero comprendere la diffusione di informazioni:

- sulla migrazione protetta e sulle opportunità di impiego all'estero, incluse le informazioni sulle politiche e le leggi pertinenti nei paesi di destinazione e i diritti di cui sono titolari i migranti;
- sui rischi e le conseguenze della tratta e su come proteggersi da essa, da rivolgere in particolare alle donne, alle minoranze, ai minori e ai giovani per permettere loro di prendere decisioni informate sulla migrazione;
- sulle differenze tra la prostituzione e la tratta e tra la tratta, il traffico di migranti e la migrazione illegale;
- sui diritti delle persone trafficate e sui sistemi esistenti di assistenza nei paesi di transito e destinazione.

4.5 Formazione⁷²

La formazione è certamente uno degli elementi chiave per qualsiasi strategia o piano di azione contro la tratta. I suoi obiettivi devono mirare a rinforzare le capacità tecniche di tutti gli attori coinvolti. La formazione di supporto alle strategie nazionali e l'istituzione di periodiche sessioni formative per tutti gli attori rilevanti dovrebbero essere incluse nei piani di azione nazionali.

Differentemente dalle attività di sensibilizzazione, che si indirizzano ad un pubblico più ampio con l'obiettivo di creare consapevolezza sul fenomeno della tratta e sui rischi correlati, la formazione dovrebbe invece essere finalizzata sia ad aumentare il livello di comprensione della tratta quale reato e violazione dei diritti umani sia a fornire ai diversi attori gli strumenti e le capacità per rispondere a tale fenomeno. Tutta la formazione in materia dovrebbe perciò prevedere sia una parte generale che una più specifica. La prima dovrebbe fornire una descrizione comprensiva del fenomeno, delle definizioni, delle modalità operative, etc.; mentre la seconda, adattata alla tipologia specifica del target a cui è rivolta, dovrebbe dare indicazioni dettagliate sugli interventi e le misure che possono essere attivate.

Tutti i programmi formativi dovrebbero essere basati su un approccio fondato sui diritti umani e sensibilizzare sulle misure e modalità anti-discriminatorie, sull'eguaglianza di genere, così come sugli specifici bisogni e diritti dei minori. Per rinforzare la comprensione della necessità di cooperazione tra i vari attori e, in particolar modo, tra le autorità competenti dello Stato, le organizzazioni non governative ed intergovernative, deve essere adottato un approccio multidisciplinare. Ciò richiede il coinvolgimento di un ampio spettro di attori, tra cui i magistrati, gli investigatori, le forze dell'ordine di vario ordine e grado, gli ispettori del lavoro, i sindacalisti, i giornalisti, gli psicologi, gli assistenti sociali, i dottori, gli insegnanti, gli operatori delle organizzazioni

internazionali, governative e non governative, il personale militare e di polizia impegnato in operazioni di *peace keeping*, il personale consolare e i funzionari delle

⁷² Per maggiori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 8.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

pubbliche amministrazioni. A tal fine le attività formative dovrebbero essere erogate da équipes multidisciplinari e specialmente prevedere il coinvolgimento delle Ong. La formazione dovrebbe promuovere una nuova concezione delle forze di polizia quali servizio pubblico a favore della società nel suo complesso e dovrebbe veicolare il principio di realizzazione democratica della politica, dei diritti e dei bisogni delle vittime così come dell'interesse di assicurare alla giustizia i criminali.

Analogamente, la formazione per i giudici, i pubblici ministeri e il personale che opera in ambito giudiziario dovrebbe promuovere una nuova concezione del sistema di giustizia penale all'interno del quale lo Stato riconosca la sua duplice responsabilità di perseguire il reato e i suoi responsabili e di proteggere le vittime ristabilendo condizioni tese ad assicurare i diritti umani e ad evitare di far subire ulteriori danni ed abusi alle persone trafficate.

Si evidenzia anche come necessaria l'adozione di modalità formative congiunte dirette a più tipologie di attori contemporaneamente. Anche se allo stato attuale tale formazione multi-agenzia è raramente impiegata, essa si rivela indispensabile per garantire un approccio coordinato e multidisciplinare. La formazione congiunta rivolta a tutte le parti coinvolte nel settore della tratta (forze di polizia, magistrati, agenzie per l'assistenza alle vittime, etc.) può garantire una migliore comprensione dei rispettivi ruoli e una più fruttuosa cooperazione. Tale modalità darebbe luogo sia ad un più efficace perseguimento del crimine che ad una più adeguata assistenza e protezione delle persone trafficate.

Un armonizzato approccio regionale ed europeo alla formazione, basato sulla definizione di tratta delle Nazioni Unite, sulle norme e sulle buone pratiche, faciliterebbe una concreta cooperazione nell'implementazione di misure anti-tratta. A questo scopo dovrebbero essere sviluppati moduli formativi regionali ed europei specifici ed essere istituite strutture formative sostenibili, ad esempio, attraverso l'inserimento di tali attività formative nei programmi di insegnamento ordinari previsti per gli attori sopramenzionati.

Parallelamente ad una formazione di carattere formale (seminari e workshop), dovrebbero essere implementate anche tecniche formative innovative, quali visite di studio, scambio di operatori e formazione tra pari.

4.6 Controlli amministrativi

I controlli amministrativi esistono per regolare e monitorare procedure, pratiche e soggetti che possono avere un'influenza sull'incidenza della tratta di esseri umani. Essi hanno il potenziale di combattere la tratta e di supportare azioni di prevenzione, di protezione e di perseguimento del reato e dei suoi responsabili. Ad oggi, tale potenziale non viene utilizzato appieno. I controlli amministrativi danno la possibilità di accedere a una varietà di meccanismi e prevedono una

cooperazione tra le diverse agenzie, incluse la società civile e il settore privato,

e l'utilizzo di sanzioni e di incentivi. I controlli amministrativi devono essere implementati con modalità di trasparenza e responsabilità e con la dovuta attenzione al rispetto dei diritti umani.

Le misure legate ai controlli amministrativi possono supportare la prevenzione della tratta attraverso il potenziamento della cooperazione tra paesi di origine e di destinazione in particolare per ciò che concerne una migliore gestione dei flussi migratori internazionali e, soprattutto, di programmi regolari di scambio di forza lavoro. È importante sottolineare inoltre che una maggiore sicurezza nei processi che riguardano la produzione di documenti d'identità e di altra tipologia così come sistemi più efficaci per il rilascio dei visti e per il controllo delle frontiere, incluse la verifica e l'identificazione delle persone, possono facilitare la migrazione regolare e, nello stesso tempo, prevenire la tratta di persone. Le misure amministrative dovrebbero promuovere l'applicazione di regimi e regolamenti migratori più generosi e aperti, prevenendo, nel contempo, il loro possibile abuso da parte dei trafficanti. Nello stesso tempo, essi dovrebbero essere pianificati e valutati attentamente perché non creino conseguenze non volute o addirittura una maggiore dipendenza di potenziali migranti nei confronti dei trafficanti.

Misure preventive aggiuntive sono la regolamentazione e il monitoraggio delle agenzie di impiego privato, matrimoniali, turistiche e di quelle che si occupano di adozioni, che spesso sono parti costitutive del sistema con cui operano i trafficanti, nonché dei settori in cui la tratta può avere luogo. Le misure amministrative possono essere utilizzate anche per applicare e controllare gli standard di lavoro, attraverso la formazione degli attori rilevanti e con il sostegno delle forze dell'ordine.

La cooperazione tra le diverse agenzie si costituisce come elemento capace di potenziare i controlli amministrativi. Tale cooperazione dovrebbe coinvolgere rappresentanti di agenzie deputate al lavoro, all'immigrazione, ai servizi consolari così come Ong, organizzazioni per i diritti umani e settore privato. Questa sinergia dovrebbe realizzarsi a livello locale, nazionale e internazionale.

I controlli amministrativi possono fortemente contribuire alla diminuzione dell'invisibilità della tratta e dello sfruttamento ad essa connesso, all'identificazione delle persone trafficate e alla raccolta di prove capaci di ridurre le possibilità per i trafficanti di utilizzare i proventi del reato all'interno di mercati legali. Anche se, talvolta, a causa della mancanza di prove, i controlli amministrativi non riescono a far avviare un'azione di carattere penale, essi almeno possono condurre all'eliminazione di situazioni di sfruttamento. È possibile anche utilizzarli per applicare concretamente degli standard lavorativi e per monitorare l'utilizzo

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

illegale di internet. A questo riguardo è da segnalare la possibilità di innovative misure tese ad assicurare la partecipazione e il contributo del settore privato, ad esempio, attraverso la promozione di meccanismi di autoregolamentazione così come attraverso l'introduzione di sistemi di rating da parte delle autorità.

4.7 Minori

Qualsiasi strategia di prevenzione che abbia come obiettivo la protezione dei minori dal diventare vittime di tratta e dall'essere sottoposti al relativo sfruttamento

dovrebbe essere concepita in continuità con i principi e le norme della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (UNCRC) così come con le legislazioni nazionali relative ai minori (anche queste ultime dovrebbero essere coerenti con la UNCRC).

Il livello di vulnerabilità e le possibilità di sfruttamento, di violenza e di abuso dei minori sono direttamente legate al livello di protezione e alle opportunità che gli Stati sono in grado e vogliono garantire ad ogni minore presente sul suo territorio. Questa garanzia di protezione è particolarmente rilevante per i gruppi di minori più indifesi come i minori stranieri o migranti che, in violazione dei principi e delle norme contenute nella UNCRC, spesso non possono beneficiare delle stesse opportunità garantite ai minori cittadini del paese in cui essi stessi risiedono. Una delle cause alla radice della tratta è la povertà. I minori che vengono trafficati spesso provengono da famiglie povere delle regioni meno sviluppate della terra. Nel mondo un minore su sette non ha accesso alla scuola, il 70% è costituito da bambine e ragazze. Il basso status sociale attribuito al genere femminile rende queste ultime particolarmente vulnerabili, che, in alcuni casi, vengono addirittura vendute dai propri genitori. Alcuni minori provengono da famiglie poco stabili e incapaci di garantire loro le cure di cui avrebbero bisogno. Molti minori sono diventati "bambini di strada" o sono stati messi in istituti all'interno dei quali soffrono abusi e negligenze che li rendono vulnerabili a cadere nella rete degli sfruttatori.

Tutto ciò sottolinea l'importanza di costituire meccanismi di protezione sia a breve che a lungo termine. Le misure di prevenzione a lungo termine devono includere misure di aiuto e di supporto dell'Unione europea per l'istituzione di sistemi di protezione per i minori nei paesi di origine, per il miglioramento dell'accesso alla scuola e all'educazione, con una particolare attenzione alle ragazze e, più in generale, per migliorare le condizioni socio-economiche nei paesi di origine.

I minori vengono trafficati anche in conseguenza del potere esercitato dalla criminalità organizzata sulle famiglie che sono costrette a vendere i loro figli ai trafficanti.

Maggiori sforzi nella lotta al crimine organizzato possono certamente generare un effetto preventivo anche se misure indirizzate solamente a uno o

due paesi possono dare luogo semplicemente allo spostamento del problema da un posto ad un altro.

Attività di sensibilizzazione rivolte ai minori e alle famiglie, in particolare a quelle appartenenti ai gruppi sociali più a rischio, possono svolgere un ruolo fondamentale nel prevenire la tratta. Altrettanto importante, in questo senso, è l'organizzazione di campagne informative specifiche sui minori dirette al versante della domanda. Infine, sarebbe utile offrire opportunità migratorie per le famiglie e i minori che abbiano l'età per poter accedere al mondo del lavoro.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

CAPITOLO 5

Assistenza, protezione ed inclusione

sociale delle persone trafficate

5.1 Introduzione

Fino ad oggi le politiche degli Stati contro la tratta, comprese quelle dell'Unione europea, si sono generalmente concentrate sulle misure di controllo del crimine e dell'immigrazione e molto meno invece sull'assistenza e la tutela dei diritti umani delle persone trafficate, sebbene, così come riconosciuto dalla Dichiarazione di Bruxelles, per combattere efficacemente la tratta degli esseri umani sia necessario attivare tutte le disposizioni concernenti la prevenzione, la repressione e l'assistenza e la protezione delle vittime.

Si potrebbe affermare che non prendere in debita considerazione la necessità di istituire e sostenere servizi di assistenza e di protezione delle persone trafficate costituisce sia un ostacolo per combattere efficacemente la tratta, sia un'inadempienza degli Stati del rispetto delle norme di diritto internazionale che sanciscono l'obbligatorietà di fornire misure adeguate a coloro che hanno subito gravi violazioni dei propri diritti umani. Rappresenta un ostacolo perché il livello di supporto fornito è direttamente collegato al grado di fiducia che la persona trafficata ripone nello Stato e nella capacità di quest'ultimo di proteggere i suoi interessi, favorendo la cooperazione giudiziaria delle vittime e, quindi, l'arresto dei trafficanti. La mancanza di misure appropriate di sicurezza e di assistenza può impedire alle persone trafficate di sporgere denuncia e può involontariamente esporle ad un ulteriore trauma, al rischio di ritorsioni e all'eventualità di essere ri-trafficate. Inoltre, diverse ricerche hanno dimostrato che uno degli ostacoli principali alla cattura dei trafficanti è la "carenza" di vittime, spesso quale conseguenza del rimpatrio di (potenziali) persone trafficate considerate, secondo le vigenti leggi sull'immigrazione⁷³, straniere irregolari.

In base alle normative internazionali di tutela dei diritti umani, quindi, gli Stati sono inadempienti perché le persone trafficate - quali vittime di una violazione dei diritti umani - hanno diritto alla protezione, all'assistenza e al risarcimento indipendentemente dal loro valore come testimoni nell'ambito di un procedimento giudiziario. Maggiore attenzione all'assistenza e alla protezione delle persone trafficate viene quindi richiesta sia a livello europeo che di Stati membri.

Così come già evidenziato nel Capitolo 3, nel presente rapporto, per rispettare sia la posizione della persona trafficata quale vittima di un crimine e di una violazione dei diritti umani, sia quella della persona trafficata quale testimone nell'ambito di un procedimento giudiziario, viene utilizzato il termine più generico "persone trafficate" per riferirsi a coloro che sono state trafficate e, che, proprio per questo, hanno diritto ad assistenza e protezione, mentre viene impiegato il

⁷³ Cfr. C. Rijken, *Trafficking in Person. Prosecution from a European Prospective*, T.M.C., Asser Press, L'Aja, 2003.

termine "vittime di tratta" nella sua accezione giudiziaria per riferirsi specificatamente a coloro che vengono riconosciute, nell'ambito di un procedimento penale, come vittime del reato di tratta di cui sono stati identificati gli autori⁷⁴. Mentre le "persone trafficate" hanno diritto a certe misure di assistenza e di protezione,

in base al diritto penale, si rendono necessarie misure di difesa aggiuntive per proteggere coloro che assumono il ruolo di testimoni.

Questo capitolo dapprima affronterà i temi relativi all'identificazione delle persone trafficate, alla revoca dell'espulsione immediata e al permesso di soggiorno.

Quindi, si soffermerà sull'assistenza e la protezione da fornire a tutte le persone trafficate in quanto vittime di una violazione dei diritti umani e sulle misure specifiche da concedere a chi decide di testimoniare contro i propri trafficanti.

L'ultima parte del capitolo tratterà delle condizioni necessarie per poter effettuare un rimpatrio sicuro e assistito e un'adeguata inclusione sociale⁷⁵ nel paese di origine.

5.2 Identificazione⁷⁶

L'identificazione delle persone trafficate è un problema fondamentale che interessa tutte le strategie di contrasto alla tratta. Spesso le persone trafficate non vogliono rivelare la loro condizione o le loro esperienze alle autorità competenti per diversi motivi, tra cui, la sfiducia profonda nutrita nei confronti delle istituzioni a causa di pregresse esperienze negative fatte nel paese di origine o in quello di destinazione; il timore di ritorsioni violente da parte dei trafficanti contro di sé e/o i familiari rimasti in patria; la paura di essere arrestate e rimpatriate in quanto immigrate irregolari. Anche per queste ragioni la tratta degli esseri umani è troppo spesso un fenomeno invisibile.

Le persone trafficate sono raramente in grado di fuoriuscire autonomamente dalla situazione in cui si trovano. Solitamente riescono a farlo attraverso i controlli di polizia, di frontiera, di altre agenzie pubbliche o attraverso le Ong. Le istituzioni pubbliche che possono entrare in contatto con soggetti trafficati dovrebbero essere informate circa le particolari circostanze da loro vissute, trattarle con sensibilità e permettere loro di accedere ai programmi di protezione esistenti. È

⁷⁴ Si veda inoltre il Capitolo 3.1.

⁷⁵ Definito come il processo "che assicura che coloro che sono a rischio di povertà ed esclusione sociale abbiano le opportunità e le risorse necessarie per partecipare appieno alla vita economica, sociale e culturale e fruiscano di uno standard di vita e di benessere considerato normale nella società in cui vivono. Garantisce che essi partecipino maggiormente ai processi decisionali che influenzano la loro esistenza e che accedano ai loro diritti fondamentali", dal *Joint Report* della Commissione e del Consiglio sull'inclusione sociale (2003), cfr.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/socncl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf

⁷⁶ Cfr. Scheda di approfondimento 9.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

importante che le istituzioni ricordino non solo che le persone trafficate sono vittime di un reato per cui hanno diritto alla comprensione e alla tutela dei diritti umani, ma anche che conquistare il loro aiuto e la loro collaborazione può contribuire a combattere il crimine organizzato. Diversi sono i mezzi che possono essere utilizzati per incoraggiare le presunte persone trafficate a farsi avanti, tra cui *helpline*, unità di contatto, *drop-in centre*.

In base ad una ricerca italiana, delle persone trafficate (soprattutto nel mercato del sesso) inserite nel programma di assistenza ed integrazione sociale in Italia, più del 40% viene identificato attraverso il lavoro delle organizzazioni non governative, degli enti locali e del Numero Verde nazionale; il 22,3% dai clienti e da

altri cittadini; e solamente il 13,9% dalle forze dell'ordine⁷⁷.

Identificare una persona trafficata può essere un processo lungo e complesso che necessita di personale specializzato e di strutture di supporto e logistiche adeguate. A volte, prima che una persona superi il trauma, lo stress e che maturi un livello di fiducia sufficiente per potere parlare, passano settimane o mesi. L'identificazione può richiedere tempo anche a causa della complessità del reato, delle strutture delle reti criminali coinvolte e delle relazioni instaurate tra le persone trafficate e i loro trafficanti e sfruttatori. Ad esempio, la persona trafficata può sentirsi dipendente dal trafficante perché la "protegge" dalle forze dell'ordine in quanto immigrata irregolare o perché deve saldare il debito contratto⁷⁸. Quindi, rompere il vincolo che la lega al circuito criminale spesso assume la forma di un percorso a tappe piuttosto che di un'azione repentina.

Principali canali di identificazione⁷⁹

Le persone trafficate possono essere identificate attraverso varie tipologie di attori⁸⁰, quali forze dell'ordine, Ong, servizi sociali, sindacati, ispettorati del lavoro e agenzie di lavoro, specialmente se essi sono opportunamente formati ed è in vigore un Sistema Nazionale di *Referral*. Le persone trafficate possono essere identificate anche mediante i colleghi, i clienti, i vicini e altri soggetti con cui entrano in contatto.

⁷⁷ Regione Emilia Romagna, Associazione On the Road, *Articolo 18: tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità (L'Italia e gli scenari europei). Rapporto di Ricerca*, On the Road Edizioni, Martinsicuro, 2002, p. 88.

⁷⁸ Cfr. F. Carchedi, *Voluntary and Involuntary Prostitution Deriving from Trafficking of Women. Some Structural Characteristics*, paper presentato a Praga, 2003. In tale studio, F. Carchedi ha elaborato diversi modelli di interazione per presentare la complessità delle relazioni esistenti tra le persone trafficate e gli altri attori, compresi i clienti, gli operatori sociali e le forze dell'ordine.

⁷⁹ Per una descrizione dettagliata dei canali e degli strumenti per l'identificazione, cfr. Scheda di approfondimento 9.

⁸⁰ È importante sottolineare che il presente capitolo si basa principalmente sull'esperienza acquisita nell'ambito dell'industria del sesso.

Mentre ci si aspetterebbe che fossero le forze dell'ordine, in particolare la polizia di frontiera e quella in prima linea contro la tratta, ad essere il principale canale di identificazione di persone trafficate, in realtà, le ricerche dimostrano che soltanto un numero limitato di esse viene identificato da tali soggetti⁸¹. Per migliorare la capacità di identificare le persone trafficate è utile l'uso di liste di indicatori e di questionari anche se essi non devono mai essere considerati come l'unico strumento su cui basare l'identificazione. Alla luce di tale situazione, si rivela indispensabile istituire misure aggiuntive e moduli formativi specifici sulla tratta rivolti alle forze di polizia⁸².

Al fine di stabilire un contatto con le persone trafficate e di far acquisire loro sicurezza in se stesse e fiducia nei confronti di chi può aiutarle sarebbe necessario istituire, nell'ambito dei sistemi di supporto, delle unità di strada, dei *drop-in centre* e delle *helpline*. Un metodo efficace per promuovere una relazione di fiducia con tale target group è lavorare attraverso l'ausilio di operatori o operatrici pari, ovvero persone appartenenti allo stesso gruppo sociale dei soggetti a cui ci si rivolge. Le unità di strada e i *drop-in centre* sono fondamentali in quanto possono fornire supporto direttamente sul luogo in cui le presunte persone trafficate sono costrette a lavorare. Tali servizi sono disponibili soprattutto nel

campo della prostituzione, mentre è altrettanto necessario che essi vengano attivati, con le opportune modifiche, mediante il coinvolgimento dei sindacati e di altre organizzazioni lavorative, anche in quegli ambiti specifici del mercato del lavoro in cui è probabile che la tratta abbia luogo, quali i settori domestico, edile, agricolo e tessile.

È importante ricordare che le *helpline* e i diversi tipi di materiale informativo (es. opuscoli, adesivi, guide, etc.) contenenti informazioni sulle strutture di supporto disponibili e i numeri telefonici da contattare svolgono un ruolo importante nel processo di (auto)identificazione. Anche le campagne di sensibilizzazione possono svolgere un ruolo significativo nell'informare ed educare i soggetti della società civile che possono entrare in contatto con persone trafficate che possono così diventare altri importanti canali di identificazione

Identificazione di minori trafficati

È necessario stabilire procedure di collaborazione e di condivisione delle informazioni fra tutte le agenzie che operano nell'ambito delle attività di contrasto alla tratta e di protezione delle vittime, in particolare per quanto riguarda la

⁸¹ B. Limanowska, *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe. Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Federal Republic of Yugoslavia, Macedonia, Moldavia, Romania*, ODIHR/UNICEF/UNOHCHC, 2002, p. 152.

⁸² Per maggiori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 8

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

pronta identificazione e tutela dei minori. Le linee guida e le liste di indicatori elaborate dalle forze di polizia dovrebbero comprendere sezioni specifiche riguardanti la tratta di minori. Inoltre, tutte le organizzazioni e le istituzioni che potrebbero entrare in contatto con i minori trafficati dovrebbero essere opportunamente formate sull'utilizzo di metodologie di lavoro adeguate ai bisogni di tale target. Nei casi in cui vi sia il benché minimo sospetto che un minore sia vittima di tratta, esso deve essere immediatamente inviato ai servizi minori competenti. Laddove l'età sia incerta, la persona trafficata deve comunque essere considerata e trattata come un minore e, subito dopo averne accertato la minore età, deve essere nominato un tutore legale.

5.3 Periodo di riflessione e permesso di soggiorno⁸³

Garantire alle persone trafficate - indipendentemente dalla loro volontà o capacità di collaborare con la giustizia - un periodo di riflessione e, successivamente, un permesso di soggiorno, con tutti i corrispondenti diritti, permette agli Stati membri di soddisfare il loro obbligo di tutela dei diritti umani di tali soggetti e di non trattarli come mero strumento a fini giudiziari⁸⁴. Come già sottolineato, la protezione incondizionata dei diritti fondamentali individuali serve anche ad aumentare il livello di fiducia delle persone trafficate nei confronti dello Stato e la capacità di quest'ultimo di tutelare i loro interessi. Infatti, una volta ripresasi, è più facile che una persona trafficata che ha piena fiducia nello Stato prenda delle decisioni in maniera consapevole e decida di cooperare con le autorità competenti. Inoltre, per incoraggiare efficacemente le persone trafficate a farsi avanti e/o a fungere da testimoni, è necessario che esse sappiano anticipatamente di poter contare sull'assistenza e la protezione dello Stato. Se gli Stati non sono disposti a fornire assistenza e protezione come un diritto dovuto invece che come un favore

concesso non otterranno l'effetto desiderato.

Nel concedere il periodo di riflessione, è necessario tenere conto del fatto che rompere i legami con il circuito criminale spesso è un processo graduale e non un atto improvviso. Ciò deriva dalla dipendenza dal gruppo criminale, dalla divisione dei ruoli al suo interno ("il tipo buono", "il tipo cattivo"), da considerazioni riguardanti la sicurezza della famiglia e/o dei figli, dalle prospettive di vita future, dal potere esercitato dalla rete criminale sui familiari o amici, dalla presenza di altre vittime di cui le persone trafficate si sentono responsabili, dall'esistenza di debiti da saldare, etc. È quindi non realistico richiedere ad una persona trafficata di tagliare improvvisamente tutti i legami per poter usufruire dell'assistenza o presumere che essa non sia traffica-

⁸³ Per maggiori informazioni sul tema, cfr. Scheda di approfondimento 10.

⁸⁴ Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 7; Protocollo ONU per prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, specialmente di donne e minori, art. 7.

ta perché mantiene dei rapporti con il circuito criminale. A conclusione del periodo di riflessione di almeno tre mesi, così come disposto dall'articolo 8 della Direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno temporaneo da rilasciare alle vittime di tratta⁸⁵, alle persone trafficate identificate dovrebbe essere concesso un permesso di soggiorno, indipendentemente dalla loro volontà di cooperare in qualità di testimoni e dal fatto che i trafficanti e gli sfruttatori siano stati condannati. Le persone trafficate che non intendono testimoniare - o non gli viene richiesto di farlo in quanto non possiedono informazioni rilevanti o perché i responsabili non possono essere incarcerati nel paese di destinazione - necessitano parimenti di protezione e assistenza adeguate in qualità di vittime-testimoni⁸⁶.

Al fine di assicurare che le persone trafficate non vengano sottoposte a situazioni di incolumità per la loro vita, salute o libertà personale o che siano sottoposte a trattamenti inumani o degradanti, gli Stati dovrebbero essere obbligati ad effettuare una valutazione individuale del rischio e della sicurezza⁸⁷ prima di procedere al loro rimpatrio coatto o volontario. Tale procedura dovrebbe essere attuata sin dalla fase di identificazione di una (sospetta) persona trafficata fino alla sua richiesta di permesso di soggiorno a lungo termine.

Per coloro che sono diventate vittime di tratta nel proprio o in un altro paese che non è in grado o non intende offrire protezione⁸⁸, una soluzione dovrebbe essere trovata a livello europeo, ad esempio, attraverso un accordo tra gli Stati membri per offrire ospitalità ad un certo numero di persone trafficate che necessitano di protezione immediata.

Infine, particolare attenzione dovrebbe essere posta ai minori trafficati, il cui interesse superiore dovrebbe essere una considerazione preminente in tutte le politiche e le procedure che li riguardano.

5.4 Assistenza sociale e sviluppo di standard⁸⁹

La tratta di esseri umani è un fenomeno multiforme che coinvolge persone con differenti background personali, culturali, sociali e nazionali che vengono sotto-

⁸⁵ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, GU L 261 del 6.8.2004.

⁸⁶ UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 6.

⁸⁷ Per una descrizione degli elementi costitutivi la valutazione del rischio, cfr. Scheda di approfondimento 13.

⁸⁸ Si può trattare sia di paesi europei o di paesi terzi, ad esempio il Kosovo. In tale circostanza le organizzazioni internazionali possono svolgere un importante ruolo di mediazione.

⁸⁹ Per maggiori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 11.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

poste a forme diverse di inganno e di abuso durante le varie fasi del loro percorso di sfruttamento. È quindi fondamentale riconoscere le specificità e i progetti di vita di una persona trafficata, attraverso la valutazione dei bisogni individuali, per rispondere in maniera adeguata alle sue esigenze.

Nell'ambito del presente rapporto il termine "assistenza sociale" si riferisce, in primo luogo, al soddisfacimento dei bisogni immediati della persona trafficata, quali un alloggio sicuro e mezzi di sussistenza di base; secondariamente, a programmi di supporto di lunga durata. Dovrebbero essere creati programmi strutturati e su misura mirati all'*empowerment* e all'inclusione sociale della persona trafficata nel paese di destinazione o in quello di origine o in qualunque altro paese in cui essa si stabilisca. Per lo sviluppo di prospettive di lungo periodo l'accesso all'istruzione, alla formazione e al lavoro è determinante.

Le persone trafficate - sia adulte che minori - dovrebbero avere diritto all'assistenza e alla protezione sociale indipendentemente dalla loro volontà o capacità di sporgere denuncia o di testimoniare contro i loro trafficanti. A tal fine, gli Stati dovrebbero realizzare strutture adeguate per garantire, come minimo, una sistemazione alloggiativa sicura e appropriata, cure sanitarie e psicologiche⁹⁰, assistenza legale, istruzione, formazione e opportunità lavorative. Tutti i servizi devono essere forniti su base volontaria e confidenziale, senza discriminazioni e pregiudizi e in conformità ad una serie di principi fondamentali derivanti dalla normativa internazionale di tutela dei diritti umani, in particolare il rispetto per la privacy, l'autodeterminazione e la libertà di movimento. Ciò implica, tra le altre cose, che le persone trafficate non dovrebbero mai essere ospitate in centri di detenzione e tenute sotto chiave nelle strutture di accoglienza, nemmeno "per il loro bene". Inoltre, l'adozione di un approccio basato sul rispetto dei diritti umani, sensibile alle questioni di genere e rispettoso della cultura di appartenenza è una *conditio sine qua non* che le organizzazioni di supporto devono considerare per garantire efficacemente la protezione e l'*empowerment* delle persone trafficate.

Le Ong, gli enti locali, le organizzazioni intergovernative e quelle internazionali sono i soggetti principali che possono offrire assistenza e sostegno alle persone trafficate. I servizi erogati devono offrire opportunità concrete per sfuggire alla tratta, alla violenza e allo sfruttamento. Dovrebbero permettere alle persone trafficate di acquisire completa fiducia in se stesse e di diventare immigrate regolari e cittadine a pieno titolo. L'obiettivo di una piena inclusione sociale e lavorativa può essere raggiunto con programmi che forniscono servizi

⁹⁰ Tra cui test Hiv o Aids solo con il permesso della persona interessata.

diversificati specializzati grazie ad una équipe multidisciplinare di professionisti specificatamente formati.

Al fine di assicurare, da un lato, la qualità dei servizi e, d'altro, quella delle organizzazioni che li erogano, si dovrebbero sviluppare degli standard comuni, i cui elementi costitutivi dovrebbero essere: attenzione alle questioni di genere, all'interculturalità e all'uso di conseguenti metodologie di lavoro appropriate; adozione di un atteggiamento non giudicante; erogazione di servizi su misura atti a rispondere ai bisogni e alle potenzialità individuali; impiego di un approccio multidisciplinare; cooperazione con altre organizzazioni, comprese le forze dell'ordine e la magistratura; organizzazione di sedute regolari di formazione e supervisione; utilizzo puntuale di sistemi di monitoraggio e valutazione (*ex-ante*, *in itinere*, ed *ex-post*) basati su criteri trasparenti e di responsabilità per valutare le attività svolte, il lavoro degli operatori e delle operatrici, l'efficacia delle strategie implementate e, soprattutto, il "gradimento del cliente", ovvero il livello di soddisfazione dei bisogni della persona assistita.

5.5 La protezione dei testimoni e il trattamento giudiziario delle persone trafficate⁹¹

Il Consiglio dell'Unione ha riconosciuto l'importanza della protezione dei diritti della vittima nella Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Tale decisione stabilisce che:

- le disposizioni previste "non hanno come unico obiettivo quello di salvaguardare gli interessi della vittima nell'ambito del procedimento penale in senso stretto. Esse comprendono altresì talune misure di assistenza alle vittime, prima, durante e dopo il procedimento penale, che potrebbero attenuare gli effetti del reato";
- "è necessario avvicinare le norme e le prassi relative alla posizione e ai principali diritti della vittima, con particolare attenzione al diritto a un trattamento della vittima che ne salvaguardi la dignità, al diritto di informare e di essere informata, al diritto di comprendere ed essere compresa, al diritto di essere protetta nelle varie fasi del processo e al diritto di far valere lo svantaggio di risiedere in uno Stato membro diverso da quello in cui il reato è stato commesso".

Anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata contiene una serie di disposizioni riguardanti la protezione dei testimoni che vengono estese altresì al suo Protocollo addizionale sulla tratta.

⁹¹ Per informazioni dettagliate, cfr. Scheda di approfondimento 12.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Le persone trafficate, a causa della loro particolare situazione e vulnerabilità, non sono frequentemente trattate in base ai diritti che spettano loro in qualità di vittime di un reato, ma sono più spesso considerate come autori di reato o immigrati irregolari. È dunque necessario porre particolare attenzione affinché i loro diritti in veste di vittime di reato vengano rispettati.

È necessario accertare che esse non vengano detenute, accusate o perseguite per avere violato la legge sull'immigrazione o per altre attività in cui sono state coinvolte quale conseguenza diretta dell'essere state trafficate, tra cui il possesso o l'uso di documenti falsi, essersi prostituite, etc.⁹². Ciò permette di evitare che le persone trafficate

vengano criminalizzate, ri-vittimizzate o ri-traumatizzate. A tal fine anche la loro sicurezza e quella delle loro famiglie⁹³ dovrebbero essere considerate prioritarie. Date le caratteristiche specifiche del reato di cui le persone trafficate sono vittime, è importante distinguere tra la protezione dei testimoni in generale e la protezione delle vittime che testimoniano nei processi di tratta. Per quest'ultimo gruppo sono necessarie misure supplementari, specialmente alla luce della protezione contro potenziali ritorsioni o intimidazioni prima, durante o dopo i procedimenti penali. Le disposizioni per la protezione delle persone trafficate - minori e adulte - quali vittime in procedimenti penali o come testimoni di un reato dovrebbero avere un'accezione più ampia e comprendere tutte le persone trafficate, indipendentemente dal loro livello di collaborazione con la polizia o la magistratura, o il loro grado di partecipazione ai procedimenti penali.

Inoltre, alla luce del fatto che l'interesse superiore del minore dovrebbe costituire una considerazione preminente⁹⁴, i procedimenti penali dovrebbero essere specificamente adattati per rispondere ai bisogni dei minori trafficati ed evitare loro nuovi traumi. Dovrebbero perciò essere utilizzate procedure che rispondano ai bisogni specifici dei minori, in particolare rispetto alla durata e approfondimento dell'interrogatorio, al confronto diretto con il sospetto trafficante, etc⁹⁵. I minori dovrebbero essere interrogati, in base alla loro età e livello di maturità,

⁹² UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 2.5.

⁹³ Il concetto di famiglia dovrebbe comprendere quelle persone con cui le persone trafficate hanno una relazione stretta, ad esempio, i partner, e potrebbe non includere i familiari più diretti.

⁹⁴ Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

⁹⁵ Cfr., ad esempio, le linee guida dell'UNICEF, le quali includono, tra gli altri aspetti, l'accesso alla giustizia, la protezione del minore come vittima e potenziale testimone, etc.; la decisione quadro del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile che stabilisce che "ai fini delle indagini e dell'azione penale connesse ai reati contemplati nella presente decisione quadro, i bambini che ne sono vittime dovrebbero essere interrogati secondo la loro età e il loro stadio di sviluppo".

con i tempi dovuti, da personale specificamente formato, in un ambiente sicuro e a loro misura, in presenza di un genitore o di un tutore legale che protegga i loro interessi. Il tutore dovrebbe avere il diritto di rifiutare la richiesta di testimonianza del minore, se ciò non è nel suo interesse.

5.6 Rimpatrio ed inclusione sociale⁹⁶

La tratta non si conclude con la fuga delle persone trafficate dalla situazione coercitiva in cui si trovano o con il ritorno in patria. Oltre al rischio di subire ritorsioni e/o di essere arrestate, detenute o perseguite penalmente, ad esempio, per uso di documenti falsi o per essersi prostitute, al loro ritorno, le persone trafficate possono doversi confrontare con una serie di altri problemi. In particolare, quando sono state trafficate per essere sfruttate a fini sessuali, possono correre il rischio di essere stigmatizzate e discriminate, rifiutate dalle loro famiglie ed essere socialmente escluse nel momento in cui la loro storia diventa nota all'interno della comunità di appartenenza. Tutte le persone trafficate devono far fronte al problema di trovare mezzi di sostentamento sufficienti, un problema che si aggrava ancora di più se hanno figli o una famiglia di cui prendersi cura, o quando esse stesse o i loro familiari devono ancora estinguere il debito contratto con i reclutatori. Inoltre, molte si ritrovano

senza documenti d'identità, perchè gli sono stati requisiti dai trafficanti, o con problemi di tipo medico o psicologico per le esperienze subite. Questo significa che la maggior parte delle persone trafficate, una volta tornata a casa, si ritrova in condizioni peggiori rispetto a quelle da cui era partita.

Di conseguenza, molte corrono il consistente rischio non solo di essere ri-vittimizzate ma anche di essere nuovamente trafficate una volta giunte in patria.

Molti sono i racconti di persone che, al momento dell'arrivo nel loro paese, hanno incontrato qualcuno della rete criminale che le aveva trafficate. Alcune finiscono con l'essere ri-trafficate perché non vengono protette dalle autorità del loro paese contro le intimidazioni dei trafficanti, per le scarse opportunità lavorative, per l'impossibilità di ripagare i debiti contratti o quale conseguenza della stigmatizzazione e della discriminazione che devono subire al loro ritorno. I paesi di destinazione dovrebbero, quindi, essere ben consapevoli che rimpatriare le persone trafficate, in molti casi, significa rimetterle direttamente nelle mani dei trafficanti o metterle in pericolo.

Ciononostante un numero considerevole di vittime desidera fare ritorno a casa.

Altre sono obbligate a tornare perché non possiedono i requisiti necessari per

⁹⁶ Per più informazioni sulla descrizione dei principi, degli elementi, delle procedure di ritorno, sui programmi di assistenza a lungo termine mirati all'inclusione sociale delle persone trafficate, cfr. Scheda di approfondimento 13.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

richiedere un permesso di soggiorno temporaneo o perché il permesso di soggiorno temporaneo è scaduto e non soddisfano i titoli per ottenere un permesso di soggiorno permanente o asilo.

Molti paesi di origine, poi, hanno difficoltà a fornire adeguato supporto e assistenza alle vittime di tratta. Inoltre, la maggior parte dei programmi di sostegno disponibili, sia nei paesi di destinazione che in quelli di origine, sono di breve durata e non offrono alternative sociali ed economiche sostenibili.

Per evitare che le persone trafficate vengano ri-vittimizzate e/o ri-trafficate e per tutelare la loro sicurezza, è fondamentale istituire procedure di valutazione del rischio, il cui scopo è stabilire il livello di sicurezza della persona trafficata una volta tornata in patria, le sue prospettive di inclusione sociale e professionale e i rischi di essere ri-trafficata. Il ritorno in patria dovrebbe essere preferibilmente volontario e, in nessun caso, effettuato se vi è ragione di supporre che esista un rischio reale di mettere in pericolo la vita della persona trafficata e di sottoporla ad un trattamento inumano o degradante (principio di non respingimento). In caso di minori, la decisione di rimpatriarli dovrebbe basarsi sul loro interesse superiore.

Gli Stati membri dovrebbero stabilire procedure di ritorno appropriate con dovuto riguardo alla privacy, alla sicurezza, alla dignità e alla salute della persona trafficata.

In cooperazione con i paesi di origine e in stretto collegamento con le Ong locali, dovrebbero essere sviluppati programmi di assistenza a lungo termine - che comprendano l'accesso all'educazione, alla formazione, alle opportunità lavorative, etc. - per garantire alle persone trafficate di riprendere il controllo delle proprie vite e di costruire un futuro sostenibile.

Le Ong nei paesi di origine e le reti internazionali di Ong svolgono un ruolo fondamentale nel preparare il ritorno a casa delle vittime di tratta, nell'organizzare

servizi di pronta assistenza e programmi di supporto a lungo termine, nella difesa degli interessi delle persone trafficate e nella prevenzione del rischio che esse vengano nuovamente trafficate.

In caso di minori, prima del loro ritorno in patria, dovrebbero essere facilitati i contatti con la famiglia e dovrebbe essere proposto un programma di assistenza sociale sia a loro che ai familiari. I minori trafficati non dovrebbero mai essere forzatamente rimpatriati nel caso in cui le loro famiglie non siano state rintracciate, se esse non sono d'accordo o non sono in grado di prendersi cura del figlio nell'immediato e nel lungo periodo. Può essere valutata l'ipotesi di affidare il minore alle cure di altre persone non appartenenti alla famiglia, previo consenso del minore.

Il ritorno in patria e i programmi di assistenza sociale dovrebbero avere inizio nel paese nel quale la persona è stata trafficata⁹⁷ e continuare nel paese di origine.

Essi dovrebbero avere come obiettivi l'*empowerment* e l'inclusione sociale delle persone trafficate sostenendole affinché riprendano il controllo sulle proprie vite e trovino mezzi idonei di sussistenza. In tutte le fasi del ritorno e della re-integrazione in patria la persona trafficata dovrebbe essere adeguatamente accompagnata e il suo stato di benessere efficacemente monitorato.

Così come affermato nella Dichiarazione di Bruxelles, le varie misure di assistenza dovrebbero essere rese disponibili alle persone trafficate indipendentemente dal fatto che siano state rimpatriate o abbiano ottenuto un permesso di soggiorno a lungo termine nel paese di destinazione⁹⁸. Inoltre, tali misure dovrebbero essere accessibili a prescindere dalla capacità e volontà delle persone trafficate di cooperare in qualità di testimoni. Per poter sviluppare programmi di assistenza sociale, dovrebbero essere intensificati il lavoro di rete e la cooperazione tra Ong, organizzazioni internazionali, organizzazioni intergovernative e altre agenzie coinvolte nei paesi di origine, di transito e di destinazione.

L'importanza di sviluppare procedure di ritorno appropriate e programmi di supporto a lungo termine è riconosciuta da vari documenti internazionali, tra cui la Dichiarazione di Bruxelles, la Dichiarazione Ministeriale dell'Aja sulle linee guida per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale (26 aprile 1997), la Decisione n. 1 del Consiglio dei Ministri dell'Osce (28 novembre 2000), il Piano di Azione dell'Osce (24 luglio 2003), la Raccomandazione n. 11 del Consiglio d'Europa, i Principi e linee guida sui diritti umani e sulla tratta di persone dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2002) e il Protocollo ONU sulla tratta.

⁹⁷ Cfr. Capitolo 5.4

⁹⁸ DB, punto 15, UNHCHR, *op. cit.*, Linee guida nn. 11 e 12.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

CAPITOLO 6

Strategie di contrasto

6.1 Introduzione

Un approccio integrato al fenomeno della tratta degli esseri umani include l'obiettivo di perseguire in maniera efficace il reato e di giungere ad una adeguata punizione dei responsabili, anche attraverso l'introduzione di specifiche disposizioni di diritto penale, l'uso di procedure appropriate, oltre che di strumenti giudiziari idonei a sottrarre ai responsabili il vantaggio economico proveniente dal crimine. Occorre infatti difendere con determinazione i valori che sono custoditi nelle tradizioni costituzionali e fondamentali in Europa, che includono la credenza nei diritti umani, come riconosciuto nelle costituzioni nazionali di tutti gli Stati membri, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella normativa internazionale in materia di diritti umani. Tali diritti costituiscono - insieme alle regole sul sistema di governo - il fondamento stesso di tutti gli Stati appartenenti all'Unione. L'inviolabilità della dignità umana e l'integrità della persona⁹⁹ sono al centro di questi diritti. Se questi valori vengono minacciati, gli strumenti di diritto penale e le autorità giudiziarie e di polizia sono tenute a difendere i principi etici delle nostre società.

L'articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che la tratta degli esseri umani è proibita. Questo significa che la Carta, che sicuramente riflette la comune posizione degli Stati membri dell'Unione in tema di diritti fondamentali, considera la tratta degli esseri umani un attacco alla dignità umana.

Allo stesso tempo, per i danni e le sofferenze individuali provocate, il fatto di insidiare i valori etici che sostengono una moderna società democratica, le gravi conseguenze per la sanità pubblica (Hiv/Aids) e gli enormi profitti economici che genera a favore dei gruppi criminali, la tratta costituisce una rilevante preoccupazione per l'ordine pubblico. Anche se alcuni di questi elementi sono a volte poco evidenti, a livello internazionale è consolidata l'opinione circa la scarsa chiarezza dei dati e delle stime che, quindi, devono essere usate con cautela. Ad esempio, i profitti illegali stimati nel 2003 in Germania ammontavano a quasi 12.5 milioni di euro¹⁰⁰, importo valutato in base solo al 21% delle indagini sulla tratta effettuato in questo Stato.

Sia la necessità di difendere il rispetto della dignità umana, che il bisogno di respingere gli attacchi alla sicurezza interna portano a considerare la lotta contro la tratta una preoccupazione di primaria importanza per le forze di polizia. La protezione dei

⁹⁹ Articoli 1 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁰⁰ BKA, *Lagebild Menschenhandel*, 2003 (www.bka.de/lageberichte/mh/2003/mh2003.pdf).

diritti delle persone trafficate, da una parte, e le indagini investigative sui casi di tratta, dall'altra, devono essere considerate strategie complementari e non in contrasto tra loro. In questo senso, il ruolo cruciale delle forze dell'ordine deve essere tenuto in debita considerazione nelle fasi di stesura, approvazione, implementazione e valutazione della legislazione sulla tratta di persone. In particolare, deve essere considerata con attenzione una congrua allocazione di risorse umane e finanziarie da parte delle autorità competenti per permettere una efficace organizzazione

ed esecuzione di interventi ed operazioni specifiche contro la tratta.

La protezione della vittima rappresenta un elemento fondamentale per un contrasto adeguato alla tratta. Dare alle vittime la protezione e l'assistenza sociale, offrendo loro la possibilità di fuoriuscire da situazioni di lavoro forzato o di schiavitù, fornendo opportunità legali di migliorare le proprie condizioni di vita non risponde soltanto ad un imperativo di tutela dei diritti umani, ma ha anche un valore strategico in quanto punto di partenza per raccogliere le prove per il procedimento penale contro i responsabili. La sfida è di far sì che le vittime prestino testimonianza garantendo loro la debita sicurezza e senza esporle ad ulteriori rischi. Le vittime della tratta sono un gruppo particolarmente vulnerabile. Sono fragili, temono ritorsioni da parte dell'organizzazione criminale anche quando i responsabili sono stati individuati e sottoposti a giudizio. Dal punto di vista dei trafficanti le vittime sono "merci" o prodotti che essi possono controllare, sfruttare e mantenere nel silenzio attraverso l'uso delle minacce, della forza, del ricatto e di altre forme di coercizione. Una volta che il crimine viene scoperto, queste "merci umane" diventano pericolose perché attraverso le loro testimonianze possono fornire la prova idonea all'individuazione dei responsabili. Per evitare di essere perseguite e condannate, le organizzazioni criminali usano l'intimidazione e la violenza anche contro i familiari della vittima che vivono nel paese di origine. Vengono poste in essere una serie di condotte che rientrano nella tipizzazione del reato di "intralcio alla giustizia"¹⁰¹, così come definito all'articolo 23 della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale. Quanto detto dimostra l'importanza di garantire assistenza e protezione alle vittime anche quale metodo efficace per perseguire il reato di tratta degli esseri umani.

¹⁰¹ L'art. 23 della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale recita: "Ciascuno Stato Parte adotta misure legislative o di altra natura che possono essere necessarie a conferire il carattere di reato, quando commesso intenzionalmente: (a) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi considerevoli per indurre falsa testimonianza o per interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove nel corso di processi relativi alla commissione di reati di cui trattati dalla presente Convenzione; (b) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni per interferire con l'esercizio di doveri d'ufficio da parte di un magistrato o di un appartenente alle forze di polizia in relazione alla commissione di reati di cui dalla presente Convenzione. Nulla in questo sub-paragrafo pregiudica il diritto degli Stati parte di avere una legislazione che protegga altre categorie di pubblici ufficiali."

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

6.2 Stato dell'arte

Come già evidenziato precedentemente¹⁰², nel corso degli ultimi anni, l'Unione europea ha adottato una serie di atti legislativi per rafforzare gli strumenti penali per combattere la tratta degli esseri umani e migliorare la condizione delle vittime nei processi penali. È importante ricordare che tali strumenti normativi sono in corso di analisi¹⁰³ e/o saranno comunque sottoposti ad una procedura di valutazione¹⁰⁴.

La cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria all'interno dell'UE, dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel mese di maggio del 1999, hanno registrato un progresso significativo grazie allo sviluppo delle relative strutture di cooperazione quale, ad esempio, l'Europol.

La principale sfida è quella di rendere tale quadro normativo e le strutture di cooperazione pienamente operative. L'obiettivo, quindi, dovrebbe essere individuato nell'implementazione e nell'esecuzione di concrete misure operative piuttosto che nello sviluppo di nuove iniziative di tipo giuridico con effetto vincolante per le legislazioni nazionali e gli organismi nazionali. Questo approccio inoltre necessita di essere supportato da misure di tipo sociale e politico, quali la predisposizione di statistiche criminali, l'effettuazione di ricerche, in particolare sulla vulnerabilità di settori specifici e sull'impermeabilità della legislazione alla criminalità (*crime proofing*). In linea generale, è possibile affermare che l'attuale quadro di leggi e politiche a disposizione può fornire le basi per il rafforzamento e l'incremento della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Riguardo alle politiche di sviluppo e all'orientamento futuro dei programmi legislativi e delle misure operative, secondo il Gruppo di esperti, occorre tenere presente in particolare le nuove linee guida approvate dai capi di Stato e di governo nel Programma dell'Aja al Consiglio d'Europa del 4-5 novembre 2004. Questo processo, invero, è cominciato sin dalla primavera 2003. Nel mese di novembre 2003, a Dublino, ha avuto luogo la Conferenza sul crimine organizzato¹⁰⁵, la quale ha prodotto come risultato finale la cosiddetta Dichiarazione di Dublino. Essa contiene indicazioni cruciali per il rafforzamento della lotta contro il crimine organizzato. Oltre che sui partenariati tra settore pubblico e privato che si sollecita di costituire, la Dichiarazione fornisce raccomandazioni in merito ad altre questioni,

¹⁰² Cfr. Capitolo 2.2.

¹⁰³ Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, data di scadenza per la sua implementazione: 22 marzo 2002, eccetto per gli artt. 5 e 6 (marzo 2004) e art. 10 (22 marzo 2006).

¹⁰⁴ Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, data di scadenza per la sua implementazione: 1 agosto 2004.

¹⁰⁵ www.tocpartnership.org/orgcrime2003/website.asp?page=dublin.

tra cui, la necessità di coordinamento dei sistemi di intelligence finalizzati alla lotta al crimine e l'implementazione di sistemi di raccolta, registrazione, analisi e scambio di informazioni, la realizzazione di statistiche criminali, la valutazione e l'analisi circa i fenomeni di *crime proofing* e *product proofing*, etc. Il 29 aprile 2004, il Consiglio ha approvato una risoluzione relativa a un modello di protocollo per l'istituzione tra gli Stati membri della partnership fra i settori pubblici e privati, volta alla riduzione delle conseguenze dannose provocate dal crimine organizzato¹⁰⁶. Inoltre, la Commissione, dalla primavera 2003, ha svolto un ruolo attivo nell'elaborare future politiche attraverso la pubblicazione di comunicazioni, tra cui, quelle relative allo sviluppo delle soluzioni ad alta tecnologia, per supportare le attività di contrasto e le risposte del sistema giudiziario penale alle minacce provenienti dal crimine organizzato e dal terrorismo¹⁰⁷. Allo stesso tempo, i singoli Stati membri si sono attivati più specificatamente per rafforzare e sviluppare la cooperazione giudiziaria e di polizia. Deve essere preso in considerazione il potenziale insito nello sviluppo delle relazioni estere dell'Unione. A seguito dell'allargamento dei suoi confini, le metodologie operative del crimine organizzato e del terrorismo non trovano ostacoli nei confini e nelle giurisdizioni nazionali. In particolare, i rapporti con

gli Stati dell'Est e del Sud dovrebbero essere posti al primo punto dell'agenda per quanto riguarda la cooperazione, ad esempio, con i paesi di origine e di transito.

L'allargamento dell'UE e la cooperazione, quindi, comportano sfide considerevoli, in particolar modo riguardo al contrasto della corruzione, alla condivisione dei dati (accertando innanzitutto che essa avvenga in piena sicurezza), allo sviluppo di metodi di lavoro efficaci e alla formazione. In particolare, la condivisione dei dati relativi ai casi di tratta è estremamente delicata e richiede attenzione soprattutto per i rischi che un cattivo uso dei dati o la mancanza di un adeguato sistema di protezione degli stessi possono provocare alla vita, sicurezza e benessere delle persone trafficate. Allo stesso modo, è necessario rico-

¹⁰⁶ Documenti del Consiglio 8502/04 CRIMORG 31, 6627/3/04 REV 3 CRIMORG 10.

¹⁰⁷ Comunicazione del 29 marzo 2004 sulle misure di lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità e miglioramento degli scambi d'informazione (COM (2004) 221); Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 aprile 2004 sulla prevenzione e la lotta al crimine organizzato nel settore finanziario (COM (2004) 2621); Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 2 giugno 2004 per rafforzare la cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea (COM (2004) 376); Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 giugno 2004 per migliorare l'accesso all'informazione da parte delle autorità incaricate del mantenimento dell'ordine pubblico e del rispetto della legge (COM (2004) 429); Comunicazione della Commissione sull'attuazione dell'azione preparatoria per il rafforzamento del potenziale industriale europeo nel campo della ricerca in materia di sicurezza (COM (2004) 72).

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

noscere che l'incremento della raccolta, della distribuzione e della sincronizzazione del materiale informativo, disposto dalla Dichiarazione di Dublino, potrebbe accrescere i rischi di abuso. Tali rischi richiedono una rilettura critica della capacità richieste agli attori chiamati ad affrontare queste sfide e dovrebbero costituire ragione sufficiente ad assicurare che ogni potenziamento della cooperazione e dello scambio di dati venga accompagnato da un più elevato grado di misure di protezione dei dati stessi, compresa una valutazione della capacità reale e pratica di rispetto di tali regole¹⁰⁸.

Infine, malgrado gli effetti positivi registrati per la maggiore attenzione prestata alla tratta di persone quale forma del crimine organizzato (transnazionale), non deve essere dimenticato che tale fenomeno si presenta anche fuori dal contesto del crimine organizzato transnazionale e all'interno dei confini nazionali.

Il Gruppo di esperti accoglie con favore le potenzialità attualmente esistenti per indirizzare gli sforzi di contrasto ai fenomeni del crimine grave ed organizzato (e, quindi, anche alla tratta). Tuttavia, esiste il bisogno evidente, oltre a quello di passare dall'adesione formale all'azione concreta, di richiamare come argomento specifico la tratta degli esseri umani nel campo della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria. Oltre al tema della protezione dei dati, altre aree che dovrebbero essere riviste e ulteriormente sviluppate sono: l'ambito di applicazione e di implementazione della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani e di quella relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale; le procedure adeguate per intercettare il riciclaggio di denaro nel contesto dei casi di tratta; il risarcimento alle vittime; il

ruolo della corruzione; i bisogni specifici delle vittime minori; la specializzazione, prioritizzazione, coordinamento e cooperazione a livello nazionale e comunitario in riferimento alle attività delle forze di polizia.

La protezione del testimone e il trattamento giudiziario delle persone trafficate, compresa l'esigenza di uno strumento legislativo vincolante che riguardi la posizione delle persone trafficate nel procedimento penale, sono temi affrontati nel Capitolo 5.5 che, come già detto, riguarda l'intera area della protezione e dell'assistenza delle persone trafficate, compresi i diritti e i bisogni specifici dei minori. Riguardo a quest'ultimi, dovrebbe essere sottolineato il fatto che essi devono essere considerati come una categoria molto vulnerabile nel quadro delle attività di contrasto al crimine, per tale ragione sono richieste misure speciali circa la loro rappresentazione e protezione durante le indagini, i procedimenti penali e anche successivamente¹⁰⁹. Gli altri aspetti menzionati sono invece discussi in questo capitolo.

¹⁰⁸ Cfr. Capitolo 3.8.3.

¹⁰⁹ Cfr. Capitolo 5.5 e Capitolo 3.6, entrambi pertinenti all'ambito dell'applicazione della legge.

6.3 Prioritizzazione, specializzazione, coordinamento e cooperazione

La Dichiarazione di Bruxelles, come molti altri documenti sul tema, evidenzia l'importanza della prioritizzazione, della specializzazione, del coordinamento e della cooperazione in modo da assicurare un'efficiente ed efficace contrasto alla tratta da parte delle autorità di polizia e giudiziarie¹¹⁰.

Specializzazione e prioritizzazione

I governi dovrebbero assicurare che le forze di polizia siano strutturate in un modo da essere in grado di contrastare efficacemente la tratta degli esseri umani quale forma di crimine grave. Possono qui essere richiamate ad esempio la Direzione Investigativa Antimafia italiana¹¹¹, che concentra le indagini nell'area del crimine organizzato, tratta compresa, e il francese *Office central pour la répression de la traite des êtres humains* (OCRTEH).

È necessario fornire educazione e formazione adeguate sulla tratta, tenendo conto delle competenze professionali specifiche, ai seguenti attori: forze di polizia, ispettori del lavoro, pubblici ministeri, giudici e funzionari ministeriali. Anche se l'obiettivo della formazione specialistica può differire in base allo specifico ruolo detenuto dai soggetti coinvolti, i moduli formativi sulla tratta devono tenere sempre conto dei vari fattori che facilitano la tratta (cause originarie, domanda, contesto migratorio), nonché del profondo impatto e i danni che la tratta produce a livello personale, sociale ed economico. In considerazione del fatto che le vittime di tratta sono generalmente straniere, la trasmissione di "competenze interculturali" dovrebbe essere ritenuta parte integrante dell'educazione, della formazione e dell'aggiornamento. Inoltre, deve costituire tema di approfondimento la relazione esistente tra la tratta e il traffico di migranti. Come è noto, se dal punto di vista giuridico queste due tipologie di crimine sono chiaramente distinte, nella pratica, a volte, durante la prima fase delle indagini, può essere difficile riconoscere immediatamente un caso di tratta di esseri umani da quello di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Ciò che inizialmente può sembrare un caso di traffico di migranti, passo dopo passo, o all'improvviso, può risultare essere un caso di tratta di persone.

Questo problema può essere parzialmente risolto ponendo attenzione all'aspetto dello sfruttamento del lavoro forzato piuttosto che a cercare di capire quando un dato caso in una specifica fase delle indagini si può qualificare come tratta o traffico di migranti. Infine, bisogna sottolineare che le organizzazioni e le attività criminali che operano nell'ambito della tratta potrebbero anche essere utilizzate per il traffico di migranti e viceversa (trasporto, documenti falsi, attività corruttive di pubblici ufficiali).

¹¹⁰ DB, punto 17.

¹¹¹ Cfr. www.interno.it/dip_ps/dia/index.html

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

L'*European Police College* (CEPOL) organizza da tempo corsi riguardanti la tratta di esseri umani. A tale organismo dovrebbe essere richiesto di erogare regolarmente formazione specifica sul tema in oggetto al fine di garantire un livello di conoscenza comune del fenomeno e l'adozione di un approccio armonizzato per il contrasto alla tratta da parte di tutti gli Stati membri dell'UE.

Nonostante la lunga lista di dichiarazioni, risoluzioni, linee guida e piani d'azione internazionali ed europei che dovrebbero - almeno politicamente - obbligare gli Stati membri dell'Unione ad intensificare le loro attività di contrasto al crimine, spesso appaiono mancare adeguate risorse umane e finanziarie.

Inoltre, gli ufficiali di polizia che possono confrontarsi con una vasta gamma di crimini, inclusa la tratta degli esseri umani oltre al fenomeno del traffico di droga, di solito concentrano il loro lavoro in quelle investigazioni che appaiono garantire un risultato di tipo positivo in un tempo relativamente breve. Infatti, potrebbe essere più facile dimostrare che qualcuno possiede una certa quantità di cocaina o che risiede irregolarmente sul territorio dello Stato, piuttosto che provare che una persona è un trafficante di esseri umani.

Le attività delle forze dell'ordine si sono finora concentrate principalmente sulla tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento nel mercato del sesso. L'ampliamento della definizione di tratta impone la predisposizione di nuove metodologie operative e di nuove specializzazioni in grado di fronteggiare la tratta finalizzata allo sfruttamento nel lavoro forzato e in altri settori.

Il Gruppo sottolinea nuovamente la necessità di utilizzare tecniche investigative pro-attive e basate su un lavoro di intelligence, senza fondarsi in via esclusiva sulle testimonianze delle vittime. Tali tecniche dovrebbero essere impiegate, da un lato, per rendere il ruolo di testimone che la vittima deve assumere meno gravoso, dall'altro, per conferire al processo penale risultati più effettivi e soddisfacenti. L'obiettivo di tali tecniche non dovrebbe essere frainteso: esse non hanno come scopo il rapido rimpatrio della vittima (qualora la sua testimonianza non risulti necessaria ai fini della raccolta della prova nel processo penale contro i trafficanti), ma devono mirare a garantire una prova di maggiore validità, al fine di potere più agevolmente applicare una punizione ai responsabili adeguata alla gravità del crimine. Un approccio cosiddetto "*intelligence led*" (priorità delle investigazioni di polizia) non dovrebbe mai essere utilizzato per legittimare una scarsa considerazione verso la protezione e la assistenza delle persone trafficate e non dovrebbe mai pregiudicare il diritto delle vittime di partecipare al processo penale o civile e richiedere il risarcimento dei danni subiti.

Coordinamento e cooperazione

Il carattere transnazionale della tratta viene puntualmente sottolineato nei documenti degli organismi tecnici e a livello politico. Di conseguenza, alle istituzioni

europee, specialmente all'Europol, sono state assegnate specifiche competenze, personale specializzato e strumenti in grado di supportare gli Stati membri dell'UE nella loro lotta contro la tratta. L'Europol deve, tra le altre cose, operare per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani¹¹², ciò gli consente di avere accesso alle banche dati di intelligence e alle investigazioni svolte dagli Stati membri. L'Europol¹¹³ offre anche ausilio operativo al fine della condivisione di informazioni e mezzi di prova e assistenza per l'organizzazione di moduli formativi specifici. Anche l'Eurojust, tra le sue competenze generali, comprende quella del contrasto alla tratta degli esseri umani¹¹⁴. A livello internazionale, poi, anche l'Interpol offre servizi simili¹¹⁵. Il ruolo dell'Europol è particolarmente importante in quanto non facilita solo lo scambio di informazioni, ma provvede anche alle analisi operative per supportare le operazioni poste in essere dagli Stati membri e produce rapporti strategici sulla base di informazioni e servizi di intelligence forniti dagli Stati o da altre fonti o predisposti direttamente dall'Europol. Tuttavia, sembra che il flusso informativo dagli Stati membri all'Europol sia ancora sotto il livello desiderato e che le indagini comuni siano basate più su una cooperazione bilaterale o multilaterale spontanea piuttosto che su strutture e meccanismi regolari.

Attivare una cooperazione efficace a livello UE significa anche che tutte le istituzioni interessate devono utilizzare la stessa definizione di tratta degli esseri umani. Ciò richiede, ad esempio, che le competenze affidate all'Europol in materia di tratta degli esseri umani dovrebbero essere allineate alla più ampia definizione della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹¹⁶.

Nel rafforzare il ruolo dell'Europol si dovrebbe prendere in considerazione che la raccolta di informazioni e le indagini relative ai casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo potrebbero richiedere un tipo di specializzazione e di conoscenze differenti da quelle necessarie nel contesto della tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

Le autorità responsabili per il controllo delle condizioni lavorative e per le indagini finanziarie sulle attività svolte nei settori formali ed informali del mer-

¹¹² Art. 2, paragrafo 2 della Convenzione dell'Europol.

¹¹³ Cfr. www.europol.eu.int

¹¹⁴ Decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, articolo 4, paragrafo 1; GU L 63 del 6.3.2002, p. 1.

¹¹⁵ www.interpol.int/Public/THB/default.asp

¹¹⁶ Cfr. Allegato di cui all'articolo 2 della Convenzione dell'Europol: “tratta di esseri umani” indica l’assoggettamento di una persona all’influenza effettiva e illegale di altre persone attraverso l’uso della forza o di minacce o l’abuso di autorità o il raggirio a fini di sfruttamento nel campo della prostituzione, in altre forme di sfruttamento sessuale e di violenza di minori o

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

cato del lavoro possono svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito delle azioni di contrasto alla tratta. Per tale ragione, esse dovrebbero essere maggiormente

sensibilizzate e mobilitate nella lotta contro il fenomeno.

Sebbene gli Stati membri dovrebbero attivarsi nei sensi sopradetti, sia autonomamente per esigenze di politica nazionale, sia nell'interesse dell'UE, specifici sostegni finanziari comunitari potrebbero rappresentare un incoraggiamento per le autorità competenti a cooperare più da vicino con l'Europol. Il Gruppo supporta l'idea di creare una linea di bilancio europea al fine di superare alcuni degli ostacoli alla cooperazione operativa giudiziaria e di polizia. Tale proposta potrebbe essere discussa in tutti i suoi dettagli nell'ambito del dibattito sulle prospettive finanziarie dell'Unione.

6.4 Strategie anti-corruzione¹¹⁷

La tratta degli esseri umani di carattere internazionale è fortemente controllata dai gruppi criminali che operano utilizzando strategie e modalità tipiche del crimine organizzato. Si tratta di un vero e proprio commercio illegale, che prevede l'assunzione di pochi rischi a fronte di ingenti guadagni. Il *modus operandi* ricorrente in tutte le manifestazioni di crimine organizzato include una condotta di influenza sulla vittima per mezzo della intimidazione e/o della corruzione. Le indagini e gli studi svolti dimostrano che anche la corruzione è uno degli elementi strutturali e ricorrenti nel fenomeno della tratta¹¹⁸.

Oltre al *modus operandi* delle organizzazioni criminali che controllano la tratta degli esseri umani, anche potenti fattori di attrazione e di espulsione determinano il costituirsi di tale fenomeno. Ciò può avere come conseguenza l'esercizio di una certa pressione sulle forze dell'ordine, la polizia doganale, i servizi sociali e gli ispettorati del lavoro, e anche le Ong che si occupano dell'assistenza delle persone vittime della tratta, affinché esse non prestino la dovuta attenzione al fenomeno o a situazioni di sfruttamento di persone trafficate nell'industria del sesso o in altre forme illecite di lavoro. Non può essere nascosto il fatto che in molti paesi terzi viene esercitata una certa pressione sugli impiegati pubblici, mal retribuiti, che possono essere messi in difficoltà da un confronto con gli ingenti mezzi finanziari che i trafficanti hanno a disposizione.

Efficienti strategie anti-corruzione presuppongono l'attuazione contestuale di attività a livello micro, macro e medio, l'adozione di un approccio multidisciplinare nonché

¹¹⁷ Per maggiori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 14.

¹¹⁸ Cfr. M. Wijers, L. Lap Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, STV/Global Alliance Against Trafficking in Women, Utrecht/Bangkok, 1999 (nuova edizione).

l'implementazione di misure preventive e repressive. Tali elementi includono, tra l'altro, una politica generale che determini con chiarezza gli obiettivi pubblici, il corretto funzionamento e la trasparenza dell'amministrazione, la coerenza e la trasparenza delle leggi e dei regolamenti applicativi, la selezione e la formazione del personale, l'ottimizzazione delle strutture organizzative, l'elaborazione di linee di condotta, il rafforzamento delle leggi penali e l'introduzione di controlli interni ed esterni¹¹⁹.

Infine, ogni strategia anti-corruzione deve includere la promozione di una società civile attenta ad attivare i necessari controlli e valutazioni sulle politiche e sui funzionari pubblici.

6.5 Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei beni, investigazioni finanziarie¹²⁰

La tratta degli esseri umani è nota per essere una fonte sempre più significativa di profitto illegale, specialmente tenendo conto delle transazioni di denaro contante e delle condotte di riciclaggio di denaro sporco.

La legislazione dell'UE ha introdotto strumenti per contrastare sia la tratta degli esseri umani che il riciclaggio di denaro illecito. A livello teorico, gli Stati membri hanno convenuto nel ritenere che il reato-presupposto di una condotta di riciclaggio da criminalizzare dovesse essere costituito da ogni crimine grave. In più, c'è stata la tendenza verso una definizione più allargata del delitto di riciclaggio, basata su un catalogo più ampio di reati-presupposto, in modo da facilitare la cooperazione internazionale per perseguire le attività del crimine organizzato e provvedere alla confisca dei proventi dei reati.

Un'analisi interpretativa della legislazione in materia introdotta a livello europeo consente di considerare la tratta degli esseri umani come reato-presupposto del delitto di riciclaggio. Tuttavia, gli strumenti giuridici pertinenti alla lotta al riciclaggio non introducono una lista omogenea di crimini che devono essere considerati obbligatoriamente da tutti gli Stati come reati-presupposto del riciclaggio¹²¹.

Occorrerebbe pertanto un esplicito riferimento al delitto di tratta degli esseri umani in questo contesto, così come deve essere prestata attenzione alla possibilità di utilizzare il sistema di prevenzione contro il riciclaggio già predisposto dall'Unione in modo da combattere lo specifico reato di tratta.

Da ultimo, alcune leggi nazionali hanno introdotto la previsione della confisca dei proventi da reato richiedendo un minore livello di prova, in riferimento ad

¹¹⁹ Per una descrizione dettagliata delle strategie anti-corruzione, cfr. Scheda di approfondimento 14.

¹²⁰ Per maggiori informazioni, cfr. Scheda di approfondimento 15.

¹²¹ Per maggiori informazioni sugli strumenti della normativa europea e per informazioni di sfondo, cfr. Scheda di approfondimento 15.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

alcuni specifici crimini definiti gravi. Alle persone condannate per questi gravi reati dovrebbero essere confiscate tutte quelle ricchezze e risorse finanziarie che appaiano sproporzionate ai loro guadagni presenti o passati, a meno che non siano capaci di dare una spiegazione soddisfacente in merito alla produzione di tali ricchezze. Una procedura di questo tipo potrebbe essere presa in considerazione anche in riferimento al reato di tratta di persone.

I beni in tal modo confiscati dovrebbero essere utilizzati a beneficio delle vittime di tratta, ad esempio, per il pagamento del risarcimento o per la restituzione dei beni sottratti e l'assistenza sociale. Dovrebbe essere anche considerata la possibilità di istituire un fondo di risarcimento per le vittime di tratta e i beni confiscati potrebbero essere in parte usati per finanziare tale fondo, il quale potrebbe costituire una componente di un più generale sistema di risarcimento per le vittime di reato¹²².

6.6 Restituzione e risarcimento delle vittime

Le persone trafficate sono vittime di un crimine grave. Molti di queste sono state gravemente offese e hanno sofferto danni fisici e/o economici, anche irrimediabili. Il risarcimento per i danni e/o le perdite che hanno subito sono un elemento importante di recupero della loro dignità e di ripresa. Il risarcimento e la restituzione non sono solo aspetti importanti nella prospettiva di vedere soddisfatta

l'esigenza di giustizia delle vittime, ma sono anche un traguardo importante per la loro reintegrazione sociale.

Significative somme finanziarie vengono prodotte dal lavoro forzato di persone trafficate. Attraverso una rigorosa confisca dei beni e previsioni analoghe, i profitti guadagnati dai criminali coinvolti nella tratta dovrebbero essere recuperati.

Tuttavia, l'impossessamento di questi beni da parte dello Stato potrebbe apparire moralmente problematico, in quanto potrebbe essere percepito come se lo Stato traesse un qualche vantaggio dal lavoro forzato di persone trafficate.

Pertanto appare preferibile che i beni confiscati e i proventi del crimine vengano destinati al risarcimento dei danni alle vittime e alla restituzione dei beni appartenenti ad esse.

Nonostante quanto sin qui esposto, la possibilità per la persona vittima della tratta di ricevere un adeguato risarcimento non è ben affrontata a livello europeo¹²³.

Uno sforzo comune da parte dell'Europa in tal senso potrebbe rendere evidente una particolare solidarietà con le vittime della tratta, senza alcun pre-

¹²² UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 4.4. Cfr. anche Capitolo 6.5.

¹²³ Per una descrizione della situazione corrente, cfr. Scheda di approfondimento 16.

giudizio con gli esistenti sistemi nazionali in materia di risarcimento alle vittime di reato.

Il diritto al risarcimento dovrebbe essere garantito sia nei processi penali che in quelli civili, come pure all'interno di un eventuale schema di risarcimento da parte dello Stato e dovrebbe includere non solo i danni sofferti, ma anche le perdite economiche subite.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

SCHEDE DI APPROFONDIMENTO

Relazioni/differenze tra le definizioni delle Nazioni Unite e dell'Unione europea

La definizione del Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta ha costituito la base per la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002. Le definizioni approvate a livello europeo comprendono in grande misura i medesimi elementi dello strumento multilaterale.

Come le Nazioni Unite, l'Unione europea distingue tra tratta di esseri umani (*trafficking*) e traffico di migranti (*smuggling*), ossia le condotte di agevolazione dell'ingresso illegale di migranti in uno Stato¹²⁴.

Dall'altro canto, la Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani non include tutti gli elementi contenuti nella definizione delle Nazioni Unite. In particolare, la Decisione quadro non è applicabile alla tratta avente come scopo l'espianto di organi. Alcune parti della definizione dell'Unione europea sono più precise¹²⁵ e riflettono il carattere di questo strumento legislativo, caratterizzato dalla obbligatorietà per tutti gli Stati membri dell'Unione di recepirne i contenuti, adattando la loro legislazione nazionale in modo da adeguarsi agli obblighi imposti a livello europeo nell'area dell'armonizzazione del diritto penale¹²⁶.

Un'ultima differenza è data dal fatto che i protocolli delle Nazioni Unite considerano

i fenomeni della tratta degli esseri umani e del traffico di migranti in modo omnicomprensivo. Gli strumenti internazionali coprono infatti gli aspetti della protezione, dell'assistenza e del rimpatrio delle vittime, così come la prevenzione, la cooperazione (incluso lo scambio di informazioni e la formazione), le misure di controllo della frontiera e le esigenze di sicurezza dei documenti. Gli strumenti UE sopra menzionati, al contrario, sono principalmente atti della normativa dell'Unione europea nelle aree del diritto e della procedura penale.

Sia il Protocollo sulla tratta di persone delle Nazioni Unite che la Decisione quadro

¹²⁴ Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla tratta degli esseri umani, GU L 203 dell'1.8.2002, p.1 da un lato, la Decisione quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, GU L 328 del 5.12.2002, p.1 e la Direttiva del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, GU L 328 del 5.12.2002, p.17.

¹²⁵ Ad es. se “vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima”, art.1, paragrafo 1c della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

¹²⁶ Ad oggi la definizione dell'Europol di tratta degli esseri umani non coincide con quella della Decisione quadro sulla lotta alla tratta di esseri umani e, quindi, necessita di essere modificata. Cfr. Capitolo 6.

Definizione di tratta e nozione di sfruttamento

del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani operano una chiara distinzione tra tratta e prostituzione. Entrambi gli strumenti non prendono una specifica posizione, positiva o negativa, sulla prostituzione (adulta e non coatta), lasciando alla discrezionalità dei singoli Stati l'indirizzo politico rispetto al tema della prostituzione in quanto tale, ossia rimettendola alla disciplina delle legislazioni nazionali. Di conseguenza, la questione della definizione di tratta deve essere distinta da quelle relative all'orientamento politico e/o legale sul tema della prostituzione, che sia seguito o richiesto per affrontare le problematiche relative alla tratta degli esseri umani.

Lavoro o servizi forzati o obbligatori, schiavitù, pratiche analoghe alla schiavitù, asservimento

Né il Protocollo delle Nazioni Unite né la Decisione quadro dell'Unione europea chiariscono che cosa tali strumenti giuridici abbiano considerato come sfruttamento del lavoro o dei servizi di altre persone, nel momento in cui hanno incluso tale nozione tra gli scopi di sfruttamento che qualificano il fenomeno. D'altra parte, termini come “lavoro o servizi obbligatori o forzati”, “schiavitù”, “pratiche analoghe alla schiavitù” o “asservimento” includono delle caratteristiche che le qualificano specificatamente distinguendole da condizioni di lavoro definibili cattive in via “ordinaria”, ossia situazioni nella quali una persona può trovarsi ad essere sfruttata socialmente o economicamente.

Inoltre, molti dei termini utilizzati in tali dispositivi normativi sono stati usati in precedenti strumenti internazionali, come, ad esempio, la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che all'articolo 4 afferma: “Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma”. L'articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione sulla

schiavitù del 1926, come emendato dal Protocollo del 1953, definisce la schiavitù come “lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o taluni di essi”.

La sezione 1, articolo 1, della Convenzione supplementare del 1956 sull’abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù non contiene una definizione generale di quest’ultima nozione. Tuttavia, essa si riferisce alla servitù per debiti, alla schiavitù, al matrimonio forzato, oltre che alle pratiche in base alle quali una donna viene ceduta da una persona ad un’altra in cambio di una somma o di altro valore o a seguito di cessione ereditaria. Queste pratiche possono essere considerate come gli esempi più pertinenti di pratiche analoghe alla schiavitù, che gli Stati contraenti hanno convenuto di includere¹²⁷.

¹²⁷ D. Weisbrodt e Anti Slavery International, *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, Ufficio dell’Alto Commissariato ONU per i diritti umani, U.N. Doc. HR/PUB/02/4 (2002).

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

L’articolo 8 del Patto internazionale sui diritti politici e civili (ICCPR) del 1966 e l’articolo 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali affermano che nessuno deve essere tenuto in schiavitù o in servitù o può essere sottoposto a lavoro forzato o coatto. Nel contesto di questi strumenti, la schiavitù non è considerata solo l’esercizio di uno o più poteri collegati al diritto di proprietà, ma anche la concreta distruzione *de facto* della personalità giuridica di un individuo. Ciononostante, il concetto di schiavitù è generalmente interpretato nel suo classico significato.

La servitù rappresenta un concetto più ampio, che comprende le condizioni di lavoro o servizio che l’individuo non può cambiare o da cui non può sottrarsi. Pertanto si riferisce ad una idea più generale, che include tutte le possibili forme di dominio di una persona su un’altra¹²⁸. L’articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione OIL n. 29 del 1930 sul lavoro forzato definisce il lavoro forzato o coatto come “ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente”. Secondo la definizione di lavoro definita dall’OIL, la punizione minacciata non deve necessariamente essere una sanzione penale, ma potrebbe anche assumere la forma di perdita di diritti o privilegi.

La Convenzione del 1930 definisce il concetto generale di lavoro forzato o coatto “ai fini della presente convenzione”, ovvero la soppressione dell’utilizzo di tale tipo di lavoro. Questa affermazione potrebbe essere adeguata allo sviluppo di un appropriato strumento politico ma risulta insufficiente ai fini dell’applicazione di un dispositivo di diritto penale finalizzato alla lotta contro la tratta degli esseri umani. L’OIL identifica sei elementi che potrebbero indicare una situazione di lavoro forzato e che probabilmente si costituiscono come reati penali in molti paesi: la minaccia o l’uso di violenza fisica o sessuale, la costrizione della libertà di movimento, la servitù per debiti/lavoro obbligatorio, la ritenzione dei compensi o il mancato pagamento di essi, il trattenimento del passaporto e dei documenti d’identità e la minaccia della denuncia alle autorità. Nel caso di minori, la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, all’articolo 32, dispone con maggiore specificazione: “Gli Stati parte riconoscono il diritto del minore di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale

o sociale”. Inoltre, la Convenzione OIL n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile dispone in modo ancor più specifico in materia.

¹²⁸ M. Wijers, *The prohibitions on slavery and related practices and their relevance to the development of a contemporary definition of trafficking in persons*, relazione presentata nell’ambito della Conferenza sulla protezione dei diritti umani, maggio 2000.

In relazione alla tratta di esseri umani, a livello mondiale, le Nazioni Unite hanno realizzato notevoli progressi che trovano riscontro nelle diverse risoluzioni e nei progetti implementati. Di particolare importanza è il fatto che le Nazioni Unite hanno reso possibile la realizzazione della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale e il Protocollo addizionale per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone, specialmente di donne e minori. Il Protocollo è entrato in vigore il 25 dicembre 2003 e può essere considerato una tappa fondamentale negli sforzi globali di lotta alla tratta per i prossimi anni. È da sottolineare, tuttavia, che una parte dei “nuovi” e la maggior parte dei “vecchi” Stati membri dell’UE, oltre alla Comunità europea, non lo hanno ancora ratificato¹²⁹⁻¹³⁰.

La Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite, nella sua sessantesima sessione dell’aprile 2004, ha adottato una risoluzione per la nomina di un relatore speciale sulla tratta di persone, specialmente di donne e minori¹³¹, il cui mandato dovrebbe concentrarsi sulla tutela dei diritti umani delle vittime e la presentazione di una relazione annuale alla Commissione contenente le necessarie raccomandazioni sulle azioni da intraprendersi.

Altre organizzazioni e fora che si occupano del problema sono, tra gli altri, l’OSCE¹³², la NATO¹³³ e l’ASEM (Meeting Europa e Asia)¹³⁴. Attualmente, poi, sono in corso le negoziazioni all’interno del Consiglio d’Europa per la realizzazione di una Convenzione contro la tratta degli esseri umani¹³⁵.

Nell’Unione europea la tratta di esseri umani è stata al centro dell’agenda politica nell’ambito del settore della giustizia e degli affari interni fin dal 1996 quando la Commissione lanciò la sua prima comunicazione in materia¹³⁶. Da allora, una serie di sviluppi politici, atti legislativi e programmi di finanziamento si sono occupati del

¹²⁹ Cfr. www.unodc.org

¹³⁰ Stato della ratifica al 10 dicembre 2004: Belgio, Danimarca, Francia, Portogallo, Spagna, Svezia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia

¹³¹ [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.2004.L.10.Add.12.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.2004.L.10.Add.12.En?Opendocument) e <http://www.un.org/News/Press/docs/ecosoc6113.doc.htm>

¹³² Decisione n. 2/03 del 2 dicembre 2003 sulla lotta alla tratta di esseri umani, adottata a Maastricht dal Consiglio dei Ministri dell’OSCE. Da ricordare che nel maggio 2003, Helga Konrad è stata nominata rappresentante speciale dell’OSCE sulla tratta di esseri umani.

¹³³ <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-traffic.htm>

¹³⁴ Per ulteriori informazioni: <http://asem.inter.net.th/>

¹³⁵ Per ulteriori informazioni: http://www.coe.int/T/E/human_rights/Trafficking/2_Cahteh/

¹³⁶ COM(96) 567 finale.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Il contesto attuale

fenomeno, tra questi, la Dichiarazione ministeriale dell'Aja del 1997 sulle linee guida europee per la realizzazione di misure efficaci per prevenire e combattere la tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale¹³⁷.

I pilastri dell'UE nel campo della legislazione contro la tratta sono: la Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹³⁸ che rende più simili gli ordinamenti penali degli Stati membri in materia; la Direttiva del Consiglio 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 competenti¹³⁹; e, in merito ad alcuni aspetti della tratta, la Decisione quadro del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile¹⁴⁰. Altri atti, come la Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹⁴¹ e la Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri¹⁴² sono anch'essi rilevanti e dimostrano l'attenzione prestata alla tratta di esseri umani in un contesto più ampio e articolato.

Una serie di programmi (in particolare, Stop, Agis, Daphne, Phare, Tacis, Cards, Aeneas)¹⁴³ sono finanziati e gestiti dalla Commissione europea e offrono l'opportunità di realizzare progetti mirati a rafforzare la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani.

Organizzazioni come Europol¹⁴⁴ e Eurojust¹⁴⁵ sono state istituite e munite di competenze nel campo della tratta. Nuove strutture di cooperazione come il Cepol¹⁴⁶ e la rete europea di prevenzione della criminalità¹⁴⁷ si rivolgono in parte alle questioni

¹³⁷ Conferenza ministeriale sotto la Presidenza dell'Unione europea, L'Aja, 24-26 aprile 1997.

¹³⁸ GU L 203 dell'1.8.2002, p. 1.

¹³⁹ GU L 261 del 6.8.2004, p. 19.

¹⁴⁰ GU L 13 del 20.1.2004, p. 44.

¹⁴¹ GU L 82 del 22.3.2001, p. 1.

¹⁴² GU L 190 del 18.7.2002, p. 1, cfr. art. 2, paragrafo 2.

¹⁴³ Per maggiori informazioni:

AGIS: http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/funding_agis_en.htm

STOP (soppresso): http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/stop/funding_stop_en.htm

DAPHNE II: http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_daphne_en.htm

PHARE: http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm

TACIS: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm

CARDS: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/index_en.htm

AENEAS: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_en.htm

¹⁴⁴ Convenzione Europol, art. 2, paragrafo 2, GU C 358 del 13.12.2000, p. 1.

¹⁴⁵ Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 per istituire Eurojust con una prospettiva tesa a rinforzare la lotta contro il crimine organizzato, art. 4, paragrafo 1a, GU L 63 del 6.3.2002, p. 1.

¹⁴⁶ GU L 336 del 30.12.2000, p. 1.

¹⁴⁷ GU L 153 dell'8.6.2001, p. 1.

inerenti la tratta nell'ambito delle loro attività. Inoltre, la tratta si costituisce come area di cooperazione non solo tra gli Stati membri dell'UE, ma anche come questione ricorrente nelle relazioni dell'UE con paesi terzi dell'Europa dell'Est e del Sud-est, dell'Asia centrale e delle regioni che si affacciano sul Mediterraneo. Conseguentemente, la tratta di esseri umani è stata presa in considerazione nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione¹⁴⁸, nella politica europea

di vicinato¹⁴⁹, nel partenariato euro-mediterraneo¹⁵⁰ e nel dialogo euro-africano¹⁵¹. Per ciò che riguarda gli sviluppi delle politiche, la Dichiarazione di Bruxelles ha definito l'agenda per le azioni future contro la tratta di esseri umani a livello europeo. L'istituzione del Gruppo di esperti rappresenta una concretizzazione importante di una delle raccomandazioni contenute in tale Dichiarazione.

Tuttavia, nonostante esistano diverse dichiarazioni politiche e strumenti legalmente vincolanti, spesso essi non sono ancora efficaci o applicati pienamente. Questa situazione richiede che gli impegni politici presi negli anni passati siano trasformati in azioni decise e che vengano intraprese misure aggiuntive. Allo stesso tempo, il contesto europeo attuale presenta prospettive interessanti.

In primo luogo, la fase di ampliamento, sancita ufficialmente il 1° maggio 2004, che ha portato dieci paesi del Centro e dell'Est Europa a far parte dell'Unione. Tutti questi paesi sono stati e sono ancora coinvolti in fenomeni di tratta di esseri umani, alcuni non solo come paesi di destinazione o di transito ma anche come paesi di origine. Lo specifico impatto agito dalla tratta su tali paesi potrebbe influenzare la loro sensibilizzazione al problema e determinare il loro impegno ad assumere misure anti-tratta. Come conseguenza, l'approccio dell'UE alla tratta di esseri umani e le sue relazioni con i paesi al di fuori dell'Unione potrebbero cambiare, in particolare nei rapporti con l'Est e il Sud dell'Europa.

Secondo, nel luglio 2004, si sono tenute le elezioni al Parlamento europeo ed alcuni dei nuovi europarlamentari sono direttamente impegnati nella lotta contro la tratta degli esseri umani. A novembre, una nuova Commissione europea è entrata in carica. Entrambe le istituzioni, il Parlamento e la Commissione, si sono costituite con piena partecipazione dei nuovi Stati membri.

¹⁴⁸ Commissione europea, *The Stabilisation and Association Process in South East Europe, Third Annual Report*, COM(2002)202/2final, 30.3.2004, in particolare pp. 20, 34, 35.

¹⁴⁹ Comunicazione della Commissione, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004)373 final, 12.5.2004, in particolare pp. 6, 16, 21.

¹⁵⁰ Partenariato euro-mediterraneo, MEDA, *Programma indicativo regionale 2005-2006*, in particolare pp. 21, 24.

¹⁵¹ Documento del Consiglio 15197/02 PESC 553 COAFR 98 MED 48 ACP 165 DEVGEN 187, Dialogo euro-africano (follow-up del Summit de Il Cairo) - Seconda riunione ministeriale di Ouagadougou, Burkina Faso, 28 novembre 2002, Allegato 2 *Draft Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, especially Women and Children*.

RAPPORTODELGRUPPODI ESPERTISULLA

Terzo, la nuova costituzione dell'UE, firmata il 29 ottobre 2004 dai leader governativi dei 25 Stati membri e da 3 Paesi candidati, che tuttavia deve ancora essere ratificata e, in qualche Stato membro, approvata attraverso referendum, offre una serie di novità a livello decisionale e operativo nei settori della giustizia e degli affari interni. La tratta di esseri umani è esplicitamente menzionata in diverse norme della costituzione¹⁵². In base all'articolo III-168(1), l'Unione dovrebbe sviluppare una politica d'immigrazione comune con lo scopo, tra le altre cose, "di prevenire e potenziare le misure per combattere l'immigrazione irregolare e la tratta di esseri umani". L'articolo III-168, paragrafo 2 d, richiede leggi quadro che istituiscano misure nel campo della "lotta alla tratta di persone". Tuttavia, "il traffico di migranti" può essere il termine più appropriato in questo contesto, visto che l'elemento cruciale della tratta è lo sfruttamento delle persone trafficate allo scopo di lavoro e/o servizi forzati, schiavitù o para-schiavismo,

e non il fatto che la persona trafficata abbia attraversato i confini irregolarmente. Quarto, le prospettive finanziarie dell'UE tra il 2007 e il 2013 hanno iniziato ad essere oggetto di discussione nella primavera 2004¹⁵³. Nella sezione intitolata “Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la cittadinanza europea”, l’immigrazione e le questioni legate alla sicurezza sono considerate come priorità dell’Europa allargata¹⁵⁴. La Commissione ha preso in considerazione l’argomento anche nella sua Comunicazione “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti”¹⁵⁵. La Comunicazione pone l’attenzione sulla dimensione giustizia e affari interni quale una delle priorità politiche dell’Unione¹⁵⁶. La Commissione, inoltre, richiama l’attenzione sulla nuova prospettiva finanziaria che riflette la crescente importanza delle questioni legate alla giustizia e agli affari interni, così come indicato dalla creazione di un’area per libertà, sicurezza e giustizia i quali si costituiscono come elementi centrali nel sostanziare la nozione di “cittadinanza europea”¹⁵⁷. “[...] i futuri strumenti finanziari completeranno il dispositivo giuridico esistente e futuro rafforzando in particolare l’aspetto operativo delle politiche in materia di libertà, di sicurezza e di giustizia”¹⁵⁸. La situazione offre l’opportunità di supportare finanziariamente non solo progetti innovativi capaci di indicare modi più efficaci per prevenire e combattere la tratta

¹⁵² Trattato che istituisce la realizzazione di una costituzione per l’Europa così come sancito nel documento CIG 87/2/04 del 29 ottobre 2004, vedi in particolare gli articoli II-5, III-168(2)(d), III-172(1).

¹⁵³ Comunicazione dalla Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, “Costruire il nostro futuro comune: le prospettive finanziarie e politiche 2007-2013 per l’Unione allargata”, COM(2004) 101 finale/2 del 26.2.2004.

¹⁵⁴ COM(2004)101finale/2, p. 19.

¹⁵⁵ COM(2004) 401 del 2.6.2004.

¹⁵⁶ COM(2004) 401 del 2.6.2004, p. 4.

¹⁵⁷ COM(2004) 101 del 10.2.2004, pp. 4, 7.

¹⁵⁸ COM(2004) 401 del 2.6.2004, p. 16.

di esseri umani, ma anche strutture sostenibili che forniscano protezione ed assistenza alle persone trafficate e le capacità delle forze di polizia di colpire specificatamente i responsabili coinvolti in questo settore criminale. Considerato che nel passato l’accento è stato posto allo sviluppo di nuove istituzioni, strutture e meccanismi e sull’identificazione di buone pratiche, la sfida adesso è costituita dal consolidare iniziative e strutture esistenti che hanno dimostrato di essere di fondamentale utilità. Un adeguato finanziamento dovrebbe quindi essere reso disponibile in modo da rinforzare gli strumenti e i meccanismi creati nel corso degli ultimi anni e che non sono in grado di continuare ad esistere senza ulteriore supporto finanziario da parte dell’UE. Particolare attenzione dovrebbe quindi essere prestata alle organizzazioni della società civile che offrono protezione ed assistenza alle persone trafficate.

Quinto, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 sull’agenda per la giustizia e gli affari interni sono state analizzate e sviluppate nel Programma dell’Aja del novembre 2004. La Comunicazione di Tampere prende in esame la tratta di esseri umani nelle sezioni “Promuovere un’effettiva politica comune di gestione dei flussi migratori”¹⁵⁹ e “Rafforzare le azioni in materia di prevenzione

e di lotta contro il terrorismo e delle forme specifiche di criminalità”¹⁶⁰. La Commissione giustamente indica che “per quanto concerne la tratta di esseri umani, ed in particolare delle donne e dei bambini, occorrerà continuare a combinare l’azione preventiva e l’azione repressiva”¹⁶¹. Sull’altro versante, collocando “una lotta rafforzata alla tratta degli esseri umani, nonché lo sviluppo di un’effettiva politica in materia di rimpatrio e di riammissione (...)”¹⁶² all’interno della stessa frase può portare a dare l’impressione che, prima di tutto, le persone trafficate vengano considerate migranti irregolari. Presumendo che questa non sia l’intenzione della Commissione, il Gruppo raccomanda, nelle comunicazioni e in altri documenti politici futuri, l’adozione di un linguaggio che non lasci dubbi nel sottolineare l’impegno della Commissione nella realizzazione di un approccio olistico integrato che trova fondamento nella tutela dei diritti umani.

¹⁵⁹ COM(2004) 401 del 2.6.2004; Capitolo 2.4.

¹⁶⁰ COM(2004) 401 del 2.6.2004; Capitolo 2.10.

¹⁶¹ COM(2004) 401 del 2.6.2004, p. 15.

¹⁶² COM(2004) 401 del 2.6.2004, p. 10.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Il significato di un approccio basato sui diritti umani

La Dichiarazione di Bruxelles considera la tratta di persone come una grave violazione dei diritti umani e sottolinea la necessità di un approccio basato su di essi per affrontare il fenomeno. Uno strumento importante per lo sviluppo di tale approccio è costituito dai *Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* (tr.: Principi e le linee guida sui diritti umani e sulla tratta di persone) sviluppato dall’Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite¹⁶³. Il riconoscimento che la tratta di persone costituisce sia una causa che una conseguenza di violazioni di diritti umani è l’elemento che caratterizza un approccio teso alla loro tutela. Prendendo in considerazione l’inestricabile connessione tra la prevenzione, l’eliminazione della tratta e la protezione dei diritti umani delle persone trafficate, così come la garanzia che il fenomeno non venga semplicemente ridotto ad un problema di migrazione, ordine pubblico o criminalità organizzata, il Gruppo di esperti considera l’integrazione di una prospettiva basata sui diritti umani come elemento fondamentale per l’analisi della tratta e per lo sviluppo di una efficace risposta al fenomeno¹⁶⁴.

Fondamentalmente, un approccio basato sui diritti umani integra le norme, i modelli e i principi propri della normativa internazionale sui diritti umani nella legislazione, nelle politiche, nei programmi e nei processi. Gli elementi essenziali di tale approccio sono

¹⁶³ Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York e Ginevra, 2002.

¹⁶⁴ Per un approfondimento sulla relazione tra la protezione dei diritti umani e la repressione della tratta di persona cfr. anche: Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze, Radhika Coomaraswamy, sulla tratta di donne, migrazione delle donne e violenza contro le donne, *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective, Violence Against Women*, relazione presentata in base alla risoluzione della Commissione per i diritti umani 1997/44, ECOSOC, Commissione per i diritti umani, 55^a sessione, 29 febbraio 2000 (E/CN.4/2000/68); --, *Position paper on the draft protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Women and Children*, relazione presentata al Comitato ad hoc per l’elaborazione della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, 20 maggio 1999 (A/AC. 254/CRP.13); --, *Remarks by the Special Rapporteur on Violence Against Women*, Ms Radhika Coomaraswamy al Comitato ad hoc per l’elaborazione della Convenzione contro il crimine organizzato

transnazionale, 4^a sessione, Vienna, 7 luglio 1999; *Message from the UN High Commissioner for Human Rights*, Mary Robinson al Comitato ad hoc per l'elaborazione della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, 4^a sessione, Vienna, 28 giugno-9 luglio, 1999; *Informal Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights* al Comitato ad hoc per l'elaborazione della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, 1 giugno 1999 (A/AC.254/16); *Note by the International Labour Organization for the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the additional legal instrument against trafficking in women and children* al Comitato ad hoc per l'elaborazione della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, 4^a sessione, Vienna 28 giugno-9 luglio 1999, 16 giugno 1999 (A/AC.254/CRP.14); *Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The United Nations Children's Fund and the International Organization for Migration on the draft protocols concerning migrant smuggling and trafficking in persons* al Comitato ad hoc per l'elaborazione della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, 8^a sessione, Vienna, 21 febbraio-3 marzo 2000, 8 febbraio 2000 (A/AC.254/27).

Significato e conseguenze di un approccio di tutela dei diritti umani

L'osservanza delle norme sui diritti umani, incluso il principio di non discriminazione, l'istituzione di standard e di precise responsabilità, il riconoscimento degli esseri umani come soggetti e detentori di diritti, incluso il diritto alla sicurezza, alla partecipazione, all'*empowerment* e l'integrazione di una prospettiva sensibile al genere, ai diritti dei minori e, dove necessario, alle differenze etniche. Più in generale, si potrebbe dire che un approccio fondato sui diritti umani mette le persone e i loro diritti al centro della propria agenda. In quanto tale, un approccio basato sui diritti umani fornisce un quadro concettuale e normativo che dovrebbe indirizzare i futuri sviluppi delle politiche nel settore della tratta. Ciò risulta essere in linea con l'enfasi posta dall'Unione europea sul rispetto, la protezione e la promozione dei diritti umani, la democrazia e il principio di non discriminazione. Allo stesso tempo, i diritti umani forniscono una cornice utile per monitorare e valutare le politiche, le pratiche e le azioni di contrasto alla tratta in relazione al loro impatto attuale e potenziale sulle persone trafficate e sugli altri gruppi colpiti.

L'osservanza delle norme sui diritti umani

In base alla normativa internazionale sui diritti umani gli Stati hanno l'obbligo di rispettare e proteggere i diritti degli individui ad esercitare i loro diritti umani. Quest'obbligo include il dovere di investigare presunte violazioni di tali diritti, di punire coloro che li infrangono e di fornire supporto alle vittime di tali inosservanze¹⁶⁵. Questi elementi hanno pari valore e costituiscono prerequisiti per realizzare un bilanciato ed efficace approccio alla tratta. Qualsiasi misura, inoltre, dovrebbe essere conforme agli obblighi derivanti dalla normativa internazionale ed europea sui diritti umani, così come previsto dai principali strumenti che regolano questo ambito, in particolare, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e gli altri documenti che definiscono gli standard, incluso il rispetto per il principio del non respingimento¹⁶⁶. Quindi, qualsiasi misura intrapresa non deve entrare in conflitto o diminuire lo standard presente nella legislazione vigente sui diritti umani.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁶⁵ Cfr. tra gli altri l'art. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e gli artt. 2 e 3 della

Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW).

¹⁶⁶ Pertinenti in questo ambito sono anche: la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; la Convenzione relativa alla schiavitù; la Convenzione aggiuntiva delle Nazioni Unite sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle pratiche analoghe alla schiavitù; Convenzione sul lavoro forzato; e la Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato. Cfr. inoltre: la Dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia in favore delle vittime della criminalità e delle vittime di abusi di potere, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - Risoluzione n. 40/34 del 29/11/1985; e Strategie modello e misure pratiche per l'eliminazione della violenza contro le donne nel settore della prevenzione del crimine e della giustizia, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - Risoluzione n. 52/86 del 2/2/1998.

Il principio fondamentale è che gli strumenti tesi a contrastare la tratta non solo dovrebbero essere coerenti con il rispetto per la protezione dei diritti umani, ma anche non dovrebbero creare o peggiorare situazioni esistenti che si pongono come cause o contribuiscono ad alimentare la tratta, attraverso l'istituzione di politiche e pratiche che producono effetti negativi sui diritti umani delle persone, in particolare i diritti delle persone trafficate, delle donne, dei migranti, dei profughi e dei richiedenti asilo. Come dichiarato da Mary Robinson, Alto Commissario delle Nazioni Unite sui diritti umani: "che (...) è il solo modo di mantenere il focus sulle persone trafficate: assicurare che la tratta non sia semplicemente ridotta a un problema di migrazione, un problema di ordine pubblico o un problema di criminalità organizzata. È anche il solo modo di assicurare che le buone intenzioni delle iniziative contro la tratta non creino discriminazione contro le donne migranti o che mettano in pericolo ulteriore la precarietà dei diritti degli individui che lavorano nella prostituzione"¹⁶⁷.

Il principio di non discriminazione

Una legge fondamentale della normativa internazionale sui diritti umani, che riveste particolare importanza per la situazione di migranti irregolari o illegali e altri gruppi vulnerabili o emarginati (incluse le prostitute), è il rispetto del principio di non discriminazione¹⁶⁸.

In linea con questo principio, dovrebbe essere garantito che le misure antitratta, specialmente, ma non solo, quelle con scopi di prevenzione, non possano essere utilizzate per discriminare direttamente o indirettamente le donne o altri gruppi, o avere effetti negativi sui diritti umani degli individui così come stabilito dai principali strumenti internazionali, come la libertà di movimento, il diritto di lasciare il proprio paese, il diritto di migrare legalmente o di guadagnare un reddito. Inoltre, deve essere assicurato che le persone trafficate non siano soggette a trattamenti discriminatori nelle pratiche o nell'applicazione della legge e che la loro protezione sia garantita senza discriminazione alcuna, in particolare in relazione al genere, all'etnia, allo status giuridico, e/o al fatto che le persone trafficate siano state già coinvolte dal fenomeno o abbiano partecipato al mercato del sesso.

Istituzione di standard e responsabilità

La nozione di responsabilità implica che non sia solo un dovere dei governi, degli organismi intergovernativi e di altri soggetti rilevanti il realizzare tutti gli sforzi per adempiere ai propri obblighi di tutela dei diritti umani, ma anche che vi siano appropriati meccanismi capaci di garantire l'adempimento delle responsabilità. I doveri rispetto

¹⁶⁷ *Message from the UN High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson*, al Comitato ad hoc per l'elaborazione della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, 4^a sessione, Vienna 28 giugno-9 luglio 1999.

¹⁶⁸ Cfr., tra gli altri, artt. 2 e 7 della Dichiarazione universale dei diritti umani (UDHR), gli artt. 2 e

26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l'art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ma anche l'art. 21, paragrafo 3, dello Statuto della Corte penale internazionale.

alla tutela dei diritti umani rilevanti nel contesto della tratta includono l'obbligo di prevenire e combattere la tratta, di assistere e fornire un risarcimento alle vittime ma anche l'obbligo di assicurare che le misure adottate non creino effetti negativi o ledano i diritti umani dei gruppi colpiti. In aggiunta, gli obblighi e gli impegni vigenti impongono il dovere di identificare rimedi e soluzioni agli abusi dei diritti umani che creano condizioni facilitanti perché la tratta abbia luogo. La nozione di responsabilità può semplicemente essere sostanziata dalla traduzione degli impegni derivanti dai diritti umani in standard concreti e dall'istituzione di obiettivi con scopi misurabili che possano, attraverso chiari indicatori, evidenziare i progressi o meno delle strategie applicate. Importanti fattori sono legati all'allocazione di adeguate risorse e alla raccolta di informazioni e dati accurati capaci di creare le basi per politiche più efficaci e di essere utilizzati per la formulazione di parametri e indicatori di valutazione. Un ulteriore aspetto rilevante è l'istituzione di meccanismi capaci di monitorare e valutare l'impatto agito sui diritti umani da parte delle legislazioni, delle politiche e dei programmi di contrasto alla tratta. Le Ong e le organizzazioni di base possono svolgere un ruolo importante in questo processo.

Riconoscimento degli esseri umani quali soggetti e titolari di diritti

Nell'ambito di un approccio fondato sui diritti umani, gli individui sono considerati soggetti e titolari di diritti, incluso il diritto alla protezione dallo sfruttamento criminale.

Questo riconoscimento implica l'identificazione delle istanze reclamate dai titolari di diritti, degli obblighi di chi è deputato alla tutela dei diritti umani, delle cause strutturali che provocano le violazioni dei diritti umani. Le corrispondenti strategie, parallelamente alla tutela della posizione vulnerabile delle persone trafficate, dovrebbero tendere al potenziamento, alla partecipazione, al sostegno dell'auto-organizzazione delle persone e dei gruppi coinvolti. Nel contesto della tratta ciò implica che:

- le persone trafficate siano considerate soggetti titolari di diritti. Ciò include l'identificazione di standard minimi di trattamento ai quali tutte le persone trafficate hanno diritto, così come l'identificazione delle corrispondenti responsabilità degli organismi istituzionali;
- le persone trafficate siano considerate come soggetti attivi alla ricerca di un cambiamento della propria posizione così come vittime di un crimine e di una seria violazione dei diritti umani che hanno titolo ad aver garantito rimedi efficaci;
- l'assistenza e il supporto siano garantite parallelamente a strategie tese all'*empowerment*, all'emancipazione, all'inclusione sociale e alla partecipazione delle persone trafficate e degli altri gruppi colpiti;
- le strategie abbiano come scopo il porre rimedio agli abusi dei diritti umani che creano le condizioni affinché la tratta abbia luogo.

Le persone trafficate quali titolari di diritto

Un approccio fondato sui diritti umani si rivela in opposizione alla strumentalizzazione delle persone trafficate. Il diritto alla protezione, all'assistenza e al risarcimento delle persone trafficate, in quanto vittime di una grave violazione di diritti umani, è conside-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

rato di per sé un diritto sancito dalla normativa internazionale e non deve essere condizionato dalla volontà o capacità della persona trafficata di cooperare nei procedimenti giudiziari e/o fornire prova e/o testimonianza. Questo riconoscimento implica l'identificazione di standard minimi di protezione e assistenza ai quali tutte le persone trafficate hanno titolo. Uno degli elementi fondamentali che deve essere compreso in tali standard è la non criminalizzazione della persona trafficata per reati derivanti dal suo essere stata trafficata.

Va anche considerato che l'assenza di un'adeguata protezione ed assistenza può impedire che le persone trafficate presentino denunce alle autorità e può esporle a ulteriori traumi o rischi di ritorsioni da parte dei trafficanti, incluso quello di essere nuovamente trafficate. La negligenza nei confronti delle vittime è, quindi, non solo in contravvenzione alla normativa internazionale sui diritti umani, che chiaramente sancisce la necessità della vittima di avere accesso a misure adeguate e appropriate¹⁶⁹, ma può anche compromettere l'efficace implementazione della legislazione contro la tratta.

Una componente critica legata all'efficacia dell'identificazione, dell'investigazione e del perseguimento dei trafficanti è la volontà della persona trafficata di collaborare ai procedimenti penali. La volontà della persona, infatti, è fortemente legata alla protezione, alla sicurezza e al rispetto della privacy ad essa garantiti nonché alla disponibilità di assistenza e al trattamento che le viene riservato da parte della autorità giudiziarie e di polizia.

Anche i rischi di essere rimpatriati e/o arrestati, detenuti o perseguiti in qualche modo per reati generati dal fatto di essere trafficati, come nel caso dell'attraversamento illegale delle frontiere, del coinvolgimento nell'industria del sesso o dell'uso di falsi documenti, costituiscono ulteriori ostacoli a facilitare l'attiva collaborazione dei soggetti coinvolti. Di particolare importanza è la riservatezza dei procedimenti legali relativi alla tratta di persone. Il diritto alla privacy è chiaramente esplicitato nella normativa internazionale sui diritti umani. Esso è particolarmente importante nei casi di tratta dove la sicurezza della persona trafficata deve essere tenuta in suprema considerazione.

Alle vittime di tratta deve inoltre essere riconosciuto il diritto di intraprendere azioni penali, civili o di altro tipo contro i trafficanti e gli sfruttatori; il diritto di accedere a misure specifiche di protezione durante lo svolgimento dei processi; la disponibilità di schemi di protezione dei testimoni e di assistenza legale; l'accesso a giusti ed equi mezzi di ricorso e risarcimenti; il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo e, se necessario, permanente; l'accesso ad un alloggio sicuro e adeguato; la disponibilità di assisten-

¹⁶⁹ Cfr. ad es. la Dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia in favore delle vittime della criminalità e delle vittime di abusi di potere, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - Risoluzione n. 40/34 del 29/11/1985; e Strategie modello e misure pratiche per l'eliminazione della violenza contro le donne nel settore della prevenzione del crimine e della giustizia, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - Risoluzione n. 52/86 del 2/2/1998.

za sociale, medica e psicologica su base volontaria e confidenziale; il rimpatrio protetto e, quando possibile, volontario nel proprio paese di origine¹⁷⁰. È importante sottolineare che il diritto a un rimpatrio protetto include il diritto a non essere rimpatriata qualora ciò esponga la persona trafficata ad un rischio reale di ulteriori abusi dei propri diritti umani, quali il rischio di ritorsioni da parte dei trafficanti, di essere ri-trafficata, di misure coercitive o discriminatorie da parte delle autorità e/o di essere assoggettata a trattamenti inumani o degradanti. Nel caso delle vittime di tratta in età minore devono essere

tenuti in piena considerazione i loro specifici bisogni, diritti e peculiari vulnerabilità in accordo con tutte le convenzioni¹⁷¹ pertinenti. Il superiore interesse dei minori deve essere sempre considerato in modo supremo rispetto a qualsiasi altro interesse.

Le persone trafficate quali soggetti

Le persone trafficate devono essere considerate come soggetti e attori attivi impegnati nella ricerca di un cambiamento della propria situazione di vita. Le diverse strategie dovrebbero tendere a restituire loro il potere, le capacità e l'accesso necessari a riprendere il controllo sulla propria condizione individuale e a reclamare i propri diritti. La partecipazione dei gruppi colpiti dal fenomeno appare quindi come essenziale nello sviluppo di strategie tese al cambiamento. Le questioni che dovrebbero sottintendere questi sforzi sono legate a come questi gruppi più vulnerabili definiscono il problema, quali sono le loro preoccupazioni, le loro ragioni e in quali ambiti essi desiderano essere protetti.

Prevenzione

Nell'ambito di un approccio basato sui diritti umani, le misure preventive dovrebbero primariamente avere lo scopo di rinforzare la posizione dei gruppi colpiti, in particolare le donne e le persone impiegate nell'industria del sesso, offrire loro strumenti legali di difesa contro gli abusi dei diritti umani, e garantire la prerogativa di essere difesi dallo Stato contro la coercizione e lo sfruttamento. Particolare attenzione andrà posta ad evitare tutte quelle misure che rischiano di marginalizzare o stigmatizzare i gruppi colpiti. Tali azioni, infatti, oltre ad essere in contrasto con una filosofia genuinamente tesa alla protezione dei diritti umani, rischiano di esacerbare situazioni che causano o contribuiscono alla tratta di persone. Le strategie preventive devono basarsi sull'analisi dei fattori che aumentano la vulnerabilità ai fenomeni di tratta. Esse devono considerare fattori economici come la povertà, la disoccupazione e l'indebitamento; fattori sociali e culturali come la violenza contro le donne, le discriminazioni di genere o altre

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁷⁰ Per una lettura esaustiva dei necessari mezzi di tutela, cfr. UNHCHR, *op. cit.*; Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW), Foundation against Trafficking in Women (STV), International Human Rights Law Group (IHRIG), *Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons*, 1999 (<http://www.inet.co.th/org/gaatw/SMR99.htm>).

¹⁷¹ Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; il Protocollo opzionale contro la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile; e la Convenzione relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile.

forme di discriminazione, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione; fattori di carattere legale come l'assenza di un'appropriata legislazione e la corruzione nel settore pubblico; e fattori internazionali come la crescente femminilizzazione della migrazione a scopi lavorativi e, sull'altro versante, politiche migratorie sempre più restrittive dei paesi riceventi non proporzionali all'incremento della domanda di servizi e di forza lavoro migrante a basso costo, non protetta e facilmente sfruttabile.

Partecipazione

Un approccio basato sui diritti umani richiede un alto livello di partecipazione e di cooperazione di tutti gli attori coinvolti, inclusi i soggetti pertinenti della società civile, in particolare, gli organismi nazionali di tutela dei diritti umani, le Ong, esponenti dei settori in cui la tratta ha luogo e le stesse persone trafficate o loro rappresentanti. Un aspetto importante della partecipazione è legato all'accessibilità ovvero alle possibilità di accedere ai processi di costruzione delle politiche, all'informazione, ai meccanismi

di reclamo e di denuncia. La costruzione di legami e di partnership tra agenzie governative, settori rilevanti della società civile e organizzazioni internazionali costituisce un'altra componente essenziale nello sviluppo, nell'implementazione e nella valutazione delle misure di contrasto alla tratta.

Integrazione di una prospettiva di genere ed etnica

Benché la tratta coinvolga sia uomini che donne, essa non si costituisce come un fenomeno "neutrale" rispetto alle questioni di genere. Le donne sono colpite in differenti modi sia per quanto riguarda i settori verso i quali esse sono trafficate sia in relazione alle forme di abuso alle quali vengono assoggettate. Per capire i modi specifici attraverso i quali le donne sono colpite, la tratta dovrebbe essere inquadrata in una prospettiva che consideri la disuguaglianza di genere, i ruoli tradizionali attribuiti alle donne, un mercato del lavoro determinato proprio dal genere e dal processo globale di femminilizzazione della povertà e di migrazione a scopi lavorativi. Anche in altri aspetti, la tratta non è un fenomeno "neutrale", ma piuttosto generato da pratiche discriminatorie e da relazioni di forza e potere non eque, incluse quelle basate sull'appartenenza ad un dato paese o gruppo etnico.

L'integrazione di una prospettiva legata al genere e all'etnia è, quindi, essenziale per analizzare la tratta così come per lo sviluppo di politiche di contrasto nonché per garantire protezione e assistenza alle persone trafficate. Va inoltre sottolineato come le attuali politiche sulla tratta abbiano teso a considerare esclusivamente la tratta di donne nell'industria del sesso tralasciando quella che coinvolge gli uomini e altri settori di sfruttamento. Di conseguenza, si registra una grave carenza di conoscenza di tali ambiti del fenomeno, la mancanza di una legislazione e di interventi appropriati diretti alle varie tipologie di soggetti trafficati. Risulta ancora troppo spesso il prevalere di un approccio teso alla mera assistenza delle persone prese in carico senza prestare il dovuto riconoscimento dei specifici diritti di cui sono titolari. Secondo una prospettiva fondata sui diritti umani risulta imperativo affrontare questi limiti e superarli.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, in relazione all'istituzione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia, gli Stati membri dell'UE hanno affermato la necessità di sviluppare politiche comuni in materia di asilo ed immigrazione. "Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea" (Conclusione 3). Vengono anche menzionate l'esigenza di una "gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi" (Conclusione 22) e la necessità di garantire "i diritti delle vittime (...) con particolare attenzione ai problemi delle donne e dei minori" (Conclusione 23).

La Commissione europea nella sua Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione del giugno 2003 prevede la necessità di accogliere forza lavoro straniera quale parte complementare delle strategie da attivare in risposta alle carenze economiche e demografiche dell'Unione, per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona di rendere l'UE la più competitiva e dinamica economia nel mondo, ma anche per rispondere alle crescenti pressioni di migrazione irregolare e all'allarmante coinvolgimento delle reti del crimine organizzato nell'ambito del traffico di migranti e nella tratta. La Comunicazione ha esplicitamente richiesto anche politiche

di integrazione esaustive a favore di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri.

Il Consiglio europeo di Salonicco (giugno 2003) ha posto l'attenzione sulla necessità di comprendere cosa significhi per i cittadini di paesi terzi migrare nell'Unione, in considerazione delle capacità ricettive degli Stati membri e nell'ambito di una cooperazione rafforzata con i paesi di origine. Viene anche richiamata l'esigenza di effettuare appropriate analisi del mercato del lavoro nell'UE, specialmente in merito alle relazioni esistenti tra il mercato del lavoro legale e quello illegale e la possibilità di stabilire quote d'ingresso di cittadini di paesi terzi. Nell'ambito dello stesso Consiglio, sono state deliberate una serie di misure in materia di controllo dell'immigrazione clandestina e di contrasto alla tratta di persone e al traffico di migranti.

Più recentemente, la Commissione europea, nella Comunicazione di Tampere del giugno 2004, ha reiterato l'importanza di un'effettiva politica comune di gestione dei flussi migratori ed un approccio integrato alla lotta alla tratta.

Tuttavia, sia le politiche di contrasto alla tratta formulate dagli Stati membri sia quelle proposte dall'Unione hanno teso prevalentemente a concentrarsi sull'identificazione del fenomeno in quanto reato e sulla cattura e la condanna dei trafficanti (Conclusione di Tampere 48). Il Protocollo di Palermo prevede la penalizzazione obbligatoria della tratta e le relative sanzioni, oltre a misure discrezionali per la protezione e l'assistenza

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Lotta alla tratta attraverso la protezione dei diritti umani dei lavoratori migranti

ai testimoni. L'Unione europea, attraverso la direttiva relativa al rilascio di permessi di soggiorno temporanei, ha incorporato questi orientamenti in una cornice di carattere migratorio ed esclusivamente per coloro che collaborano con la giustizia.

Nonostante ciò, per combattere efficacemente la tratta, così come riconosciuto dalla Dichiarazione di Bruxelles¹⁷², si pone la necessità di considerare tutti gli aspetti che la riguardano, dalla prevenzione alle azioni di contrasto, alla protezione delle vittime. In questa prospettiva devono essere presi in esame i vari fattori causali che alimentano la tratta, compresa la innegabile continua richiesta di forza lavoro straniera. Le strategie che non contemplano gli aspetti legati alla domanda e all'offerta di manodopera straniera ma che si concentrano solamente sulle azioni di polizia hanno scarse possibilità di risultare efficaci.

Parallelamente, è necessario prendere in considerazione lo sfruttamento quale risultato finale della tratta. La maggioranza delle persone trafficate lavora nei settori informali attraverso i quali i processi di globalizzazione e di deregolamentazione del commercio si sviluppano sempre più. La lotta alla tratta dovrebbe prevedere politiche atte a prevenire lo sfruttamento sia nei settori formali che in quelli informali del mercato del lavoro.

La migrazione come soluzione per chi cerca una vita migliore

Attualmente si stima che i lavoratori migranti e le loro famiglie siano più di 120 milioni¹⁷³, si tratta di cifre che sembrano essere aumentate in particolar modo negli ultimi anni¹⁷⁴. La disuguaglianza di distribuzione della ricchezza all'interno di un paese e tra paesi diversi sta crescendo ed induce un sempre maggior numero di persone a prendere la decisione di migrare per cercare una vita migliore all'estero. Invece di affrontare le reazioni xenofobe alla migrazione, molti governi hanno preferito non mettere a rischio il proprio consenso politico promuovendo politiche di immigrazione

sempre più restrittive. Tali politiche riducono le opportunità di migrare regolarmente

¹⁷² Secondo la Dichiarazione di Bruxelles: “La politica generale europea contro la tratta di esseri umani deve considerare l’intera catena del fenomeno, includendo i paesi di transito e di destinazione, prendendo in considerazione i reclutatori, chi trasporta le vittime, gli sfruttatori, e altri intermediari, i clienti e le persone trafficate. Anche lo sviluppo di una politica di più ampio respiro di gestione della migrazione può offrire un contributo sostanziale alla riduzione e alla prevenzione della tratta. Inoltre, le cause originarie della tratta, non ultime la disoccupazione, la povertà, le disuguaglianze di genere, compreso lo status attribuito alle ragazze, le attitudini sociali e culturali, e la domanda di servizi sessuali, di manodopera a basso costo e di altre forme di sfruttamento devono continuare ad essere le questioni principali su cui concentrare gli sforzi di lungo periodo per combattere la tratta. Un approccio globale alla tratta di esseri umani deve rivolgersi a tutte le forme di sfruttamento, compreso quello sessuale, quello lavorativo e, in particolare, lo sfruttamento del lavoro minorile e l’accattonaggio”.

¹⁷³ OIL, *Facts on Migrant Labour*, Ginevra, 2003.

¹⁷⁴ Il numero di persone che risiedono fuori dal loro paese è aumentato da 105 milioni del 1985 a 175 milioni nel 2000 (OIM, *World Migration*, Ginevra, 2003, p. 7).

offrendo così ai trafficanti maggiori opportunità di operare. La crescente informalizzazione dell’economia globale produce una maggiore flessibilità dei mercati del lavoro sia dal punto di vista della mobilità che dell’abbassamento delle soglie di specializzazione del lavoro. Ciononostante, i governi dei paesi sviluppati sono generalmente riluttanti a riconoscere pubblicamente la loro dipendenza nei confronti della forza lavoro straniera specializzata e non.

L’invecchiamento della popolazione nell’UE - la crescente domanda di lavoratori migranti

I bassi tassi di fertilità e le aspettative di vita più lunghe mettono in evidenza che i paesi più sviluppati hanno una popolazione che sta invecchiando. Questa situazione condurrà a una carenza di forza lavoro, una mancanza di manodopera specializzata e un crescente peso fiscale sulla popolazione attiva per poter sostenere e fornire benefici sociali alla popolazione.

Il rapporto di dipendenza della popolazione anziana da quella attiva, già ad un punto critico in molti paesi dell’Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica, nei prossimi quindici anni registrerà un ulteriore innalzamento, passando quindi dal 5:1 attuale al 3:1¹⁷⁵. La proporzione di adulti sopra ai sessanta anni nei paesi ad alto reddito dovrebbe aumentare dall’8 al 19% entro il 2050, mentre il numero dei minori dovrebbe scendere a un terzo¹⁷⁶ rispetto alle cifre attuali.

Anche se i governi europei promuovono rigorose politiche per far entrare il maggior numero possibile di cittadini comunitari nel mercato del lavoro (ad esempio scoraggiando un precoce pensionamento o migliorando i servizi di assistenza ai bambini), questo non cambierà il fatto che nei prossimi anni le loro economie saranno sempre più dipendenti dalla forza lavoro straniera.

Maggiore informalizzazione, maggiore vulnerabilità

La domanda di forza lavoro non è presente solo nei settori specializzati ma anche in quelli non specializzati e spesso non regolati. Nei settori specializzati le carenze possono essere compensate attraverso la gestione dei flussi migratori (quote di ingresso per medici, professionisti, etc.). In quanto specializzati e regolarizzati, questi lavoratori sono in una posizione più forte per negoziare i termini e le condizioni del loro rapporto di lavoro e difficilmente possono essere soggetti a sfruttamento. I governi preferiscono

fare ricorso allo strumento dei flussi migratori per soddisfare i propri bisogni,

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁷⁵ OIM, *op. cit.*, p. 68.

¹⁷⁶ United Nations Populations Division 2002, *World Population Aging 1950-2050*, New York, citato in B. McKinley, *International Migration and Development - The Potential for a Win-Win-Situation*, relazione effettuata nell'ambito del G77 Panel for Migration and Development, New York, 20 giugno 2003, p. 7.

senza correre il rischio di generare una percezione pubblica che imputa alla migrazione effetti negativi sulle risorse dei paesi di origine dei lavoratori stranieri.

Tuttavia, la domanda di lavoratori non qualificati da impiegare in settori non specializzati, come i servizi domestici, l'agricoltura o l'intrattenimento, è sempre più elevata e sempre più soddisfatta da lavoratori migranti, visto che la forza lavoro nazionale disponibile tende a preferire lavori più specializzati e meglio retribuiti. In questi settori non specializzati esiste sovente poca regolamentazione, scarsa organizzazione e negoziazione collettiva e un certo livello di isolamento (es. lavoro domestico).

La globalizzazione e la crescente deregolamentazione della forza lavoro aumentano il grado di vulnerabilità dei lavoratori migranti non specializzati. Molti dei settori di lavoro tradizionalmente formali, come l'edilizia, l'agricoltura o i trasporti, stanno diventando sempre più informali. Alcuni settori si stanno spostando in posti dove viene garantito il livello minore di protezione dei lavoratori, mentre altri ancora diventano sempre più informali attraverso l'uso di contraenze o subcontraenze. In tutti questi scenari, le organizzazioni dei lavoratori e l'applicazione o la richiesta di standard di lavoro sono sempre più difficili. Il lavoro costa poco, è sostituibile e sfruttabile e tutto ciò aumenta la vulnerabilità delle persone ai fenomeni di tratta.

La femminilizzazione della migrazione

Tradizionalmente le donne hanno avuto meno possibilità di accedere all'educazione e ai settori specializzati del mercato del lavoro. Al lavoro delle donne, poi, è spesso stata attribuita poca importanza tanto da ritenerlo "non specializzato". Con l'apertura delle società tradizionali le donne sono diventate sempre più consapevoli delle opportunità a disposizione e hanno cercato di migliorare le loro condizioni di vita, spesso attraverso la migrazione. Allo stesso tempo, i mercati tradizionali del lavoro in recessione (ad esempio in seguito alla disgregazione dei paesi appartenenti alla Comunità degli Stati Indipendenti) hanno certamente avuto effetti enormi sulle opportunità di impiego per le donne¹⁷⁷. La fine dei ruoli sociali tradizionali ha portato un crescente numero di donne a diventare le responsabili del nucleo familiare e del suo relativo mantenimento, anche attraverso rimesse dall'estero¹⁷⁸. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) stima che almeno il 50% della popolazione migrante è costituita da donne. Ciononostante le politiche e le opportunità migratorie continuano ad essere rivolte (quasi) esclusivamente agli uomini. È da sottolineare, poi, che le donne hanno meno accesso a percorsi

¹⁷⁷ S. Scanlan, *Combating Trafficking through Migration*, citato in P. Taran, *Getting at the Roots. Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime*, OIL, paper presentato a Torino nel febbraio 2002.

¹⁷⁸ "Odyssee nach Schengenland", in *Die Zeit*, n. 3, 8 gennaio 2004. Nell'anno 2001 l'ammontare stimato delle rimesse di migranti regolari e non era di 60 miliardi di dollari, il 20% in più degli aiuti allo sviluppo stanziati dai paesi industrializzati.

migratori strutturati, al sapere e alle reti di supporto alla migrazione.

Le donne tendono a migrare verso settori non specializzati e non regolati e ad essere impiegate, in particolare, nell'industria del sesso e nel lavoro domestico. Questi due settori, poi, spesso non vengono considerati come dei "veri" e propri ambiti professionali, che, tra l'altro, sono caratterizzati da una scarsa regolamentazione o protezione e da un certo livello di isolamento imposto ai lavoratori. Così come sottolineato da Anderson e O'Connell Davidson "(...) dobbiamo riconoscere che le persone trafficate/non libere sono molto spesso sfruttate in contesti socialmente immaginati come non attinenti alle relazioni di mercato o collocabili in una loro zona grigia. Il lavoro domestico, quindi, non è pienamente considerato come 'lavoro', visto l'ambito in cui ha luogo (...). Allo stesso tempo, il termine 'prostituta' viene spesso utilizzato per riferirsi a una categoria di persone (inferiori) piuttosto che a una categoria professionale e, in quanto tale, non titolare di diritti. Questo ci riporta alla vastità dei problemi di natura politica che caratterizzano le questioni riguardanti la 'tratta', visto che non esiste un consenso a livello internazionale se e come i vari settori sociali ed economici in cui la tratta e i relativi abusi hanno luogo debbano essere regolamentati dallo Stato o se debbano essere soggetti alle regole del mercato"¹⁷⁹.

Quindi, la mancanza di possibilità di accedere a percorsi migratori regolati e la propensione a lavorare in settori non regolamentati e non specializzati rendono le donne ad essere più vulnerabili ai fenomeni di tratta e sfruttamento. Tuttavia, quando si considera il bisogno di politiche migratorie sensibili al genere in risposta alla tratta, è necessario verificare fino a che punto gli Stati considerino i settori informali del lavoro o dei servizi sessuali e del lavoro domestico come facenti parte dell'economia di mercato e che richiedono, quindi, regolamentazione e protezione.

Migrazione regolata quale contributo allo sviluppo economico e sociale

Finché i *policy maker* non riconosceranno che è nel loro interesse nazionale facilitare e regolare i flussi migratori, alla domanda di forza lavoro straniera continuerà a corrispondere un'immigrazione irregolare. I paesi di destinazione beneficiano del contributo che i migranti rendono alle loro economie attraverso il loro lavoro, l'innovazione che apportano e le contribuzioni fiscali che corrispondono. Se i canali di migrazione regolare fossero aperti, i migranti non dovrebbero affidarsi alle mani dei trafficanti. Essi sarebbero anche in una posizione migliore per difendere i propri diritti di lavoratori nei paesi riceventi. I governi nei paesi di origine, poi, potrebbero gestire meglio i processi migratori per assicurare che essi contribuiscano allo

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁷⁹ B. Anderson, J. O'Connell Davidson, *Trafficking. A Demand Led Problem? A Multi-Country Pilot Study*, OIM, Ginevra, 2003, p. 54.

sviluppo economico e sociale del proprio paese. La migrazione non controllata può avere un impatto negativo sui paesi in via di sviluppo, particolarmente su quelli che hanno già significativi problemi in termini di educazione, alfabetizzazione, nutrizione, mortalità infantile e perdita di relazioni e di coesione sociali. Questi paesi non possono permettersi di perdere i loro lavoratori più specializzati per soddisfare le carenze

dei paesi sviluppati e devono provare ad assicurare che la migrazione sia pianificata e contribuisca a uno sviluppo sostenibile.

Programmi migratori sviluppati congiuntamente tra paesi di origine e di destinazione possono massimizzare l'impatto positivo della migrazione sullo sviluppo limitando nel contempo il depauperamento di forza lavoro specializzata nei paesi di origine ("fuga di cervelli"). Tali programmi dovrebbero includere l'opzione di migrazione a breve termine e di ritorno nel paese di origine. Essi potrebbero includere anche formazione per potenziare le competenze dei migranti mentre sono all'estero e facilitare lo scambio di informazioni, contatti e competenze con i lavoratori del proprio paese tornati in patria. I programmi migratori potrebbero anche comprendere accordi sulle modalità attraverso cui massimizzare l'impatto delle rimesse per promuovere sviluppo a lungo termine nei paesi di origine. Le politiche di migrazione regolata devono altresì considerare come gestire la migrazione di lungo termine nei paesi di destinazione. La migrazione a breve termine può spesso rivelarsi non soddisfacente perché prevede il ritorno nei paesi di origine di lavoratori che hanno sviluppato competenze e si sono ormai stabiliti nei paesi di destinazione. Sia a beneficio del migrante che del datore di lavoro, i paesi dovrebbero riconoscere possibilità di migrazione di lungo periodo per coloro che si sono stabilizzati nei paesi di destinazione.

L'effetto delle politiche migratorie restrittive sulla tratta

Come già menzionato, le politiche degli Stati che hanno promosso controlli migratori e ridotto le opportunità di migrazione regolare non si sono rivelate efficaci nel prevenire la migrazione. Esse hanno piuttosto prodotto l'effetto di creare un mercato di migrazione irregolare, spesso gestito dal crimine organizzato, attraverso la tratta di persone e il traffico di migranti. Minori opportunità di migrazione legale, unite a forti fattori di spinta e di attrazione, hanno condotto le persone a utilizzare mezzi sempre più disperati per migrare e, quindi, ad essere vulnerabili sia ai fenomeni di tratta che di traffico di migranti.

È importante comprendere la differenza tra traffico di migranti e tratta, anche se nella pratica può essere difficile distinguere tra i due e il traffico di migranti può trasformarsi in tratta. Secondo il Protocollo di Palermo, la tratta va oltre la facilitazione dell'attraversamento illegale delle frontiere che ha luogo attraverso il traffico dei migranti; essa, infatti, implica il realizzarsi di abusi dei diritti umani degli individui (lavoro forzato, sfruttamento, utilizzo della minaccia, della forza, etc.). In quanto tali, le persone vittime di tratta sono vittime di un crimine.

In *Getting at the Roots*, Patrick Taran esamina gli elementi che caratterizzano la vulnerabilità alla tratta. Tale ricerca sembra indicare che esiste una maggiore vulnerabilità alla tratta laddove vi è una mancanza di accesso a percorsi migratori disciplinati, una scarsa esperienza di migrazione tra paesi e un mercato del lavoro non regolamentato. Non a caso, in Europa, una larga percentuale dei casi di tratta ha origine nei paesi dell'Est Europa, quali la Moldavia, la Romania e l'Albania. Prima dell'apertura delle frontiere ai nuovi Stati membri dell'UE, un grande numero di persone trafficate giungeva dalla Polonia, dall'Ucraina e paesi simili. Con l'offerta di opportunità più formalizzate di migrazione il numero di persone trafficate provenienti da questi paesi risulta essere diminuito¹⁸⁰.

Come affermato dall'OIL "la tratta a scopi di sfruttamento lavorativo non avrebbe luogo se coloro che cercano un lavoro avessero più libertà di movimento e di accesso all'impiego. Il traffico di migranti avviene perché le frontiere sono diventate delle barriere tra coloro che cercano lavoro e coloro che il lavoro lo offrono.

La tratta avviene non solo quando le frontiere costituiscono degli impedimenti per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche quando non sono disponibili informazioni su canali migratori appropriati, quando l'impiego è anch'esso irregolare e/o clandestino, e dove sono tollerate o ignorate condizioni di lavoro inferiori agli standard minimi consentiti dalla legge"¹⁸¹.

La necessità di politiche migratorie regolate e trasparenti

Anche i programmi di migrazione regolare possono aumentare la vulnerabilità alla tratta e al lavoro forzato se connessi a condizioni di carattere restrittivo. Ad esempio, Israele ha istituito un sistema di rilascio di visti per lavoratori migranti. In questo paese, è contro la legge far pagare i migranti per ottenere un impiego e il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è strettamente legato ad uno specifico datore di lavoro. In realtà, quello che succede effettivamente è che la maggior parte dei lavoratori paga tra i 2.000 e 15.000 dollari ad un'agenzia di lavoro per ottenere un permesso. I lavoratori sono costretti a rimanere con il loro datore di lavoro e non possono denunciare le pratiche di sfruttamento a cui sono sottoposti e, se lasciano il posto di lavoro, vengono rimpatriati. Una cifra stimata intorno al 90% dei datori di lavoro nel settore agricolo ed edile trattiene il passaporto del lavoratore¹⁸². Ciononostante, la tipologia di visto richiede al lavoratore di rimanere con il suo datore di lavoro originario. Una simile normativa in vigore negli Stati del Golfo obbliga i lavoratori domestici a rimanere legati ai propri datori di lavoro.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁸⁰ S. Scanlan, *op. cit.*

¹⁸¹ OIL, *Stopping Forced Labour: Global Report*, Ginevra, 2001.

¹⁸² Ka. LaOved, *Tel Aviv*, relazione presentata allo *Stability Pact*, Belgrado, 23.03.04.

I programmi di migrazione regolare devono essere aperti e accessibili a tutti ed evitare di creare situazioni di dipendenza. Le agenzie che facilitano la migrazione dovrebbero essere sottoposte a regolamentazione. I visti non dovrebbero vincolare un lavoratore a uno specifico datore o a una data tipologia di lavoro. Le spese per il rilascio del permesso per motivi di lavoro o del visto dovrebbero essere chiare e ragionevoli. I documenti di viaggio, i visti e i permessi di lavoro dovrebbero rimanere proprietà del lavoratore e la legislazione dovrebbe sancire il reato di trattenimento di questi documenti da parte di terzi.

Nei paesi di origine deve essere promossa un'emigrazione sicura. Per molti l'emigrazione è una strategia di sopravvivenza, per altri è un'opportunità per migliorare la propria vita, per altri ancora fa parte di un percorso migratorio tradizionale (es. giovani che lasciano casa per cercare lavoro). In questo contesto, le campagne di sensibilizzazione sui pericoli dell'emigrazione e della tratta hanno ancora un impatto limitato.

Considerando che la tratta e lo sfruttamento si verificano meno laddove esistono percorsi migratori consolidati accompagnati da un sapere e da contatti appropriati, gli Stati dovrebbero promuovere una corretta informazione sulla migrazione sicura, ad esempio, attraverso educazione, programmi di scambi per i giovani, procedure chiare per facilitare

la migrazione e agenzie di impiego e di viaggio adeguatamente regolamentate.

Il problema della tratta non riguarda solo il controllo delle frontiere ma anche l'istituzione di standard lavorativi

Le risposte politiche alla tratta hanno teso a concentrarsi sugli aspetti del crimine legati al movimento. Tuttavia, i veri abusi che hanno luogo nell'ambito della tratta non sono quelli relativi ai movimenti transfrontalieri ma le condizioni di sfruttamento in cui le persone trafficate vengono a ritrovarsi. È quindi necessario affrontare non solo la questione relativa alle politiche di migrazione regolata per ridurre la vulnerabilità alla tratta e le eventuali opportunità di tratta che tali politiche possono creare ma anche rivolgere una debita attenzione alle pratiche lavorative di sfruttamento attraverso la regolamentazione di quei settori in cui è più probabile che le persone trafficate vengano inserite.

Anche se i migranti clandestini sono più soggetti alla tratta e vanno incontro a più gravi tipologie di sfruttamento, tutti i lavoratori irregolari migranti, anche se hanno inizialmente attraversato le frontiere volontariamente o legalmente, sono vulnerabili allo sfruttamento del lavoro forzato. Iniziali risultati di ricerche compiute dall'OIL dimostrano una vulnerabilità al lavoro forzato delle persone trafficate nei Balcani, nella Comunità degli Stati Indipendenti (CIS) e in Germania. Si stima che il 20% dei migranti irregolari nei paesi CIS è stato, in una qualche fase del suo percorso, imprigionato o esposto a qualche forma di costrizione fisica.

La mobilità dei settori produttivi e della forza lavoro è in continuo aumento e tale trend non si fermerà in quanto esso risponde a specifici impulsi di un'economia sem-

pre più globalizzata. Mentre alcuni settori rimarranno legati ad un particolare contesto geografico per ragioni strettamente collegate alla domanda a cui rispondono, altri si sposteranno in luoghi che garantiscono condizioni economiche migliori che sono generalmente riscontrabili laddove minore è il livello di regolamentazione del mercato. In particolare, nei settori non specializzati, ciò che rende i lavoratori migranti più interessanti agli occhi dei datori di lavoro è proprio la loro capacità di spostarsi, che è esattamente l'elemento che permette loro di sopravvivere.

Per proteggere i lavoratori migranti dal rischio di tratta, quindi, non è necessario garantire solamente una migrazione formalizzata e protetta ma anche l'applicazione di standard lavorativi e lo svolgimento dei relativi controlli ispettivi. Ciò si rivela essere prioritario nei settori irregolari, non organizzati o informali nei quali il lavoro e gli abusi sono spesso nascosti.

Il sostegno all'applicazione di standard lavorativi appropriati deve realizzarsi a livello multidimensionale. L'organizzazione dei lavoratori dovrebbe essere incoraggiata.

Le persone trafficate, infatti, sono spesso isolate e hanno uno scarso accesso al loro gruppo dei pari. Questo isolamento rende, da un lato, alquanto difficile l'organizzazione dei lavoratori e, dall'altro, facilita il realizzarsi dello sfruttamento. Attraverso l'organizzazione i lavoratori possono divenire consapevoli dei diritti di cui sono titolari e cercare proattivamente una loro realizzazione.

Sia l'organizzazione formale, ad esempio attraverso la sindacalizzazione, sia quella informale, che può avvenire attraverso la chiesa¹⁸³, la comunità di appartenenza o gruppi di diversa natura, sono importanti. Molti sindacati europei sono stati lenti nell'organizzarsi nell'ambito dei settori informali o in quelli non regolamentati che coinvolgono

lavoratori migranti. In altri paesi, i sindacati sono accessibili anche da parte di lavoratori informali e migranti¹⁸⁴. I sindacati europei stanno iniziando solo ora ad affrontare queste questioni¹⁸⁵.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁸³ Nel Regno Unito, *Kalaayan*, un'organizzazione di lavoratori domestici migranti, offre un centro a cui è possibile rivolgersi per una varietà di servizi, inclusa la consulenza legale; il centro promuove specificatamente processi di sindacalizzazione. I lavoratori domestici filippini entrano in contatto con l'associazione attraverso diversi canali, quali parrocchie, sportelli informativi, avvocati, ufficio stranieri o altri lavoratori migranti. Nelle Filippine, la *Visayan Forum Foundation*, attraverso team prevalentemente composti da ex lavoratori migranti, contatta i lavoratori domestici nel parco alla domenica per informarli sulle corrette modalità e sui rischi dei percorsi migratori.

¹⁸⁴ Ad esempio, la Federazione Generale dei Sindacati Nepalesi (GEFONT), che conta più di 670.000 membri, ha 15 sindacati affiliati in diversi settori e dispone di tre livelli di affiliazione.

¹⁸⁵ Ad esempio, i sindacati tedeschi hanno sviluppato una stretta collaborazione con le loro controparti polacche nel settore dell'edilizia per fornire informazioni ai lavoratori polacchi sui loro diritti prima che essi migrino. I sindacati olandesi hanno aperto la possibilità di associarsi ai lavoratori nel settore del sesso e ai lavoratori migranti. Nel Regno Unito il Collettivo Britannico dei lavoratori del sesso si è affiliato al *Trade Unions Congress* (TUC).

L'applicazione di standard lavorativi corretti è sempre più difficile da assicurare. La crescente mobilità del lavoro e l'utilizzo di appaltatori e sub-appaltatori rende il lavoro e la catena di rifornimento molto difficili da regolare. Si pone la necessità di realizzare politiche per incoraggiare le aziende ad assumersi responsabilità specifiche rispetto alle varie fasi della propria catena di rifornimento. Tuttavia rimane primaria responsabilità degli Stati la ratifica e l'applicazione di appropriati standard lavorativi, inclusi quelli definiti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Definizione del Sistema Nazionale di Referral (SNR)¹⁸⁶

Il Sistema Nazionale di *Referral* (SNR) è un quadro cooperativo attraverso cui gli attori istituzionali adempiono ai loro obblighi di proteggere e promuovere i diritti umani delle persone trafficate coordinando i loro sforzi in partnership strategica con la società civile.

Gli obiettivi fondamentali dell'SNR sono quindi finalizzati ad assicurare che i diritti umani delle persone trafficate siano rispettati e che vengano predisposte modalità efficaci per inviare le persone trafficate ai servizi. L'SNR opera per migliorare le procedure e le politiche nazionali relative ad un'ampia gamma di questioni concernenti la tratta e le vittime, tra cui, le disposizioni relative alla concessione del permesso di soggiorno e il rimpatrio, il risarcimento dei danni subiti e la protezione dei testimoni. L'SNR può inoltre istituire piani d'azione nazionali e stabilire indicatori di valutazione per verificare se gli obiettivi stabiliti sono stati raggiunti.

La struttura dell'SNR può variare da paese a paese. Tuttavia il sistema dovrebbe essere disegnato per formalizzare la cooperazione tra agenzie del governo e gruppi non governativi che entrano in relazione con le persone trafficate. Un SNR dovrebbe includere un coordinatore nazionale, generalmente un funzionario governativo di alto livello, e un tavolo di lavoro costituito da rappresentanti di

istituzioni del governo e della società civile che devono sviluppare raccomandazioni per l'implementazione di procedure e politiche nazionali riguardanti le vittime di tratta. L'SNR può includere specifici gruppi di lavoro che si occupano di particolari questioni concernenti le vittime. Gli SNR sono più efficaci se si fondano su accordi formali di cooperazione tra tutti i partecipanti stabiliti, ad esempio, attraverso un protocollo di intesa che specifichi ruoli e obblighi distinti per ciascun attore coinvolto.

Prima di istituire un SNR, è fondamentale effettuare una valutazione dello "stato dell'arte" sulla tratta a livello nazionale al fine di identificare le organizzazioni pubbliche e della società civile che svolgono un ruolo chiave nelle attività di contrasto al fenomeno; di definire quali di queste organizzazioni dovrebbero far parte dell'SNR; di individuare la struttura organizzativa più adatta alle circostanze nazionali; e di identificare le questioni prioritarie da considerare. Tale valuta-

RAPPORTODELGRUPPODI ESPERTISULLA

¹⁸⁶ La definizione Sistema Nazionale di *Referral* è stata mutuata, e adattata per una maggiore comprensibilità nel contesto italiano, da: T. Kroeger, J. Malkoc, B.H. Uhl, *National Referral Mechanism*.

Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook, OSCE/ODIHR, Varsavia, 2004, pp. 15-16.

Sistema Nazionale di *Referral*

zione può essere condotta e realizzata sia da un'agenzia governativa che da un'organizzazione non governativa. Sulla base dei risultati della valutazione, sarà quindi possibile istituire la struttura organizzativa più appropriata per l'SNR, definire e designare i componenti di tale organismo e determinare il programma di azione. Se un paese dispone già di un comitato nazionale contro la tratta o di un'altra agenzia che si propone come punto centrale dedicato, ciò deve essere tenuto in considerazione al momento dell'istituzione dell'SNR.

Un efficace SNR richiede una buona cooperazione tra le agenzie del governo e la società civile. Spesso le vittime di tratta sono in prima istanza identificate dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge ma sono le organizzazioni della società civile che forniscono un alloggio e altre tipologie di servizi alla vittima.

L'SNR si costituisce, quindi, come una struttura fondamentale per inviare le persone trafficate alle organizzazioni pubbliche o private di assistenza attraverso l'istituzione di processi dinamici capaci di garantire la partecipazione della società civile.

Il monitoraggio interno, la valutazione e la restituzione dei risultati devono essere parti integrali delle attività dell'SNR. A questo scopo si rende necessario il coinvolgimento di un ampio numero di agenzie governative e di gruppi non governativi. L'SNR dovrebbe quindi cercare di essere il più inclusivo possibile in termine di affiliazione e di partecipazione. L'istituzione dell'SNR nei paesi di destinazione, transito e origine può aiutare a garantire un sistema comprensivo ed inclusivo di supporto mirato ed accessibile a tutte le persone trafficate.

Un SNR dovrebbe comprendere:

- linee guida su come identificare e trattare in modo appropriato le persone trafficate nel rispetto dei loro diritti e restituendo loro il potere sulle decisioni che condizionano la loro vita;
- un sistema per inviare le persone trafficate ad agenzie specializzate che offrano alloggio, protezione da pericoli fisici e psicologici e servizi di supporto di

tipo sociale, medico, psicologico, legale, formativo e lavorativo, sul medio e lungo periodo, in prospettiva anche di una piena inclusione sociale nel paese di destinazione; assistenza per il rilascio di documenti di vario tipo e per le procedure di rimpatrio volontario o di ristabilimento nel paese di origine;

- l'istituzione di appropriati meccanismi obbligatori stabiliti per bilanciare il diritto all'assistenza della vittima con gli sforzi investigativi e le esigenze di perseguimento penale del reato;
- un quadro istituzionale anti-tratta che preveda una partecipazione multidisciplinare e intersettoriale capace di fornire appropriate risposte alla natura complessa del fenomeno e consenta parallelamente l'implementazione di sistemi di monitoraggio e di valutazione.

Le responsabilità e le competenze di tutti i soggetti coinvolti nell'SNR dovrebbero

essere definite in tal modo da garantire la protezione e la promozione dei diritti umani a tutte le persone trafficate in qualsiasi circostanza. Avendo a che fare con vittime di tratta è importante ricordare che a tutte le persone sotto la giurisdizione di uno Stato deve essere garantita la protezione dei diritti umani indipendentemente dalla loro storia personale, nazionalità, attività nelle quali sono state coinvolte o dalla loro volontà di cooperare con le autorità competenti. I sistemi SNR non sono strutture rigide ma meccanismi flessibili disegnati per adattarsi alle tipologie di tratta presenti in ciascun paese così come alle caratteristiche dei diversi contesti sociali, politici, economici e giuridici di riferimento. Questa è la ragione per cui non può esistere un singolo modello di SNR, che deve invece essere realizzato sulla base di un'attenta valutazione degli specifici bisogni e condizioni di ciascun paese.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Al fine di potenziare la cooperazione a livello europeo e di facilitare i contatti e gli scambi di informazioni e di esperienze tra gli Stati membri e la Commissione, il Gruppo di esperti propone l'istituzione di una rete europea contro la tratta degli esseri umani. Tale rete dovrebbe fondarsi sulle strutture di cooperazione stabilite a livello nazionale, in particolare sugli SNR, e dovrebbe occuparsi di prevenzione, protezione e assistenza delle vittime così come di strategie di contrasto del crimine e di cooperazione giudiziaria e di polizia. Una decisione del Consiglio relativa all'istituzione di tale rete dovrebbe essere elaborata tenendo in considerazione come esempio la rete europea di prevenzione della criminalità¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, GU L 153 dell'8.6.2001, p. 1.

Istituzione di una rete europea contro la tratta degli esseri umani: un modello

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sull'Unione europea,
in particolare gli articoli 30, 31 e 34,

vista l'iniziativa di...,
visto il parere del Parlamento europeo,
considerando quanto segue:

(...)

DECIDE:

Articolo 1

1. È istituita una rete europea contro la tratta di esseri umani, in seguito denominata "rete".
2. Il corretto funzionamento della rete è assicurato dai rappresentanti nazionali della stessa e da un segretariato, a norma della presente decisione.
3. Le misure contro la tratta degli esseri umani riguardano tutte le misure atte, o che contribuiscono in altro modo, a contrastare o a diminuire la tratta degli esseri umani. Esse comprendono il lavoro svolto da parte delle autorità governative competenti, le forze di polizia e la magistratura, nonché altri organismi pubblici interessati, enti locali, organizzazioni internazionali, il settore del volontariato e delle organizzazioni non governative, le università e l'opinione pubblica sostenuta dai media. Il lavoro include la prevenzione della tratta degli esseri umani, il supporto e l'assistenza alle vittime e la cooperazione giudiziaria e di polizia.

Articolo 2

1. La rete è composta di punti di contatto designati dai singoli Stati membri.
2. Ogni Stato membro designa un massimo di tre punti di contatto.
3. I punti di contatto comprendono almeno un rappresentante delle autorità nazionali competenti in materia di prevenzione e di lotta contro la tratta degli esseri umani, preferibilmente il coordinatore del tavolo di lavoro nazionale, e un rappresentante delle organizzazioni non governative che offrono assistenza e protezione alle persone trafficate.
4. Ricercatori o docenti universitari o rappresentanti del settore del volontariato e delle organizzazioni non governative specializzati in questo campo, nonché altri operatori impegnati nella lotta contro la tratta di esseri umani, possono

essere designati come punti di contatto. La loro posizione individuale è chiarita in base alle disposizioni nazionali. Gli Stati membri devono comunque fare in modo che attraverso i punti di contatto designati sia coinvolta un'ampia gamma di operatori impegnati nel lavoro contro la tratta degli esseri umani.

5. Anche la Commissione designa un punto di contatto. L'Europol e l'Eurojust sono associati ai lavori per gli aspetti che li riguardano. Altri organismi competenti possono essere associati ai lavori.

6. Ciascun Stato membro si accerta che i suoi punti di contatto possiedano una conoscenza sufficiente di almeno un'altra lingua ufficiale dell'Unione per poter comunicare con i punti di contatto degli altri Stati membri.

Articolo 3

1. La rete contribuisce a sviluppare i vari aspetti del lavoro contro la tratta degli esseri umani a livello di Unione e fornisce sostegno alle azioni anti-tratta a

BOZZA DELLA DECISIONE DEL CONSIGLIO/.....GAI del.....

che istituisce una rete europea contro la tratta degli esseri umani

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

livello locale e nazionale.

2. Sulla base dell'acquis dell'Unione, finora sviluppato nel campo della tratta degli esseri umani e della Dichiarazione di Bruxelles di cui il Consiglio ha preso atto l'8 maggio 2002, in particolare, la rete:

- a) facilita la cooperazione, i contatti e gli scambi di informazioni e di esperienze tra gli Stati membri e tra le organizzazioni internazionali, nazionali e non governative, nonché tra gli Stati membri e la Commissione, le altre componenti del Consiglio e gli altri gruppi di esperti e reti specializzate nel lavoro contro la tratta degli esseri umani;
- b) sviluppa una serie di standard minimi e dei parametri di riferimento nei settori di cui all'articolo 1 che devono essere approvati dal Consiglio;
- c) prepara ed effettua sessioni periodiche

di valutazione, che includano delle visite all'uopo, sulle misure di prevenzione e di contrasto alla tratta degli esseri umani degli Stati membri, di cui all'articolo 1, paragrafo 3;

d) in cooperazione con i relatori nazionali e il relatore europeo sulla tratta degli esseri umani, ove applicabile, raccoglie ed analizza le informazioni sulle azioni anti-tratta in corso, sulla loro valutazione, incluso le valutazioni sull'impatto sui diritti umani, e le buone prassi, e raccoglie ed analizza i dati esistenti sulla criminalità e la sua evoluzione negli Stati membri, allo scopo di contribuire alla riflessione sulle future misure a livello nazionale ed europeo;

e) contribuisce a identificare e sviluppare i principali settori di ricerca e di formazione sulla tratta degli esseri umani;

f) organizza conferenze, seminari, incontri e altre iniziative tese a far progredire e diffondere la riflessione su queste tematiche specifiche riguardanti la tratta degli esseri umani;

g) organizza attività che incentivano e favoriscono lo scambio di esperienze e di migliori prassi;

h) promuove la cooperazione con i paesi candidati, i paesi terzi e gli organismi e le organizzazioni internazionali;

i) fornisce consulenza al Consiglio e alla Commissione, ove necessario e su richiesta, al fine di assisterli in merito a qualsiasi questione riguardante la tratta degli esseri umani;

j) rende conto ogni anno al Consiglio delle sue attività tramite le competenti strutture operative e indica i settori di intervento prioritari del suo programma di lavoro per l'anno successivo.

Il Consiglio prende atto della relazione, l'approva e la trasmette al Parlamento europeo.

Articolo 4

Per raggiungere i suoi obiettivi, la rete:

a) privilegia un approccio multidisciplinare e basato sulla tutela dei diritti umani;

b) si tiene in stretto rapporto, attraverso i

punti di contatto, con gli organismi anti-tratta, con le autorità locali, con i partenariati locali e con la società civile, nonché con gli istituti di ricerca e le organizzazioni non governative degli Stati membri;

c) crea e gestisce un sito internet, contenente le relazioni periodiche e qualsiasi altra informazione utile, in particolare una raccolta delle migliori prassi e un estratto delle relazioni e dei materiali pertinenti;

d) si sforza di utilizzare e promuovere i risultati dei progetti riguardanti la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani, finanziati nell'ambito dei programmi dell'Unione.

Articolo 5

1. La rete si riunisce per la prima volta il...

2. La rete si riunisce almeno una volta per semestre, su convocazione della Presidenza in carica del Consiglio.

3. Parallelamente alle riunioni della rete, i rappresentanti nazionali della rete, costituiti da un rappresentante per ciascuno Stato membro designato a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, si riuniscono per decidere in merito alle questioni di cui all'articolo 5, paragrafo 4.

4. I rappresentanti nazionali della rete decidono circa il programma annuale della stessa, incluso un piano finanziario.

In particolare, essi stabiliscono:

- i settori prioritari da esaminare;
- le principali iniziative specifiche da svolgere (seminari e conferenze, studi e ricerche, programmi di formazione,...);
- la struttura del sito web.

Essi redigono inoltre la relazione annuale sulle attività della rete.

Le decisioni dei rappresentanti nazionali della rete sono adottate all'unanimità.

La riunione dei rappresentanti nazionali della rete è presieduta dal rappresentante dello Stato membro che

esercita la Presidenza del Consiglio.

Essi stabiliscono il proprio regolamento interno, che viene adottato

all'unanimità.

5. Le funzioni di segretariato della rete sono svolte dalla Commissione.

6. Il segretariato della rete e le relative attività sono finanziate dal bilancio generale dell'Unione europea.

7. Il segretariato è responsabile dell'elaborazione del programma annuale della rete e della relazione annuale sulle attività della stessa. Svolge i compiti quotidiani della rete comprendenti la raccolta, l'analisi e la divulgazione delle informazioni, in collegamento con i punti di contatto nazionali. Assiste i membri della rete nella definizione, nella formulazione e nell'attuazione dei progetti.

Esso crea e alimenta il sito web della rete. Nell'esercizio delle sue funzioni, il segretariato lavora in stretta collaborazione con i rappresentanti nazionali della rete.

Articolo 6

Il Consiglio procede alla valutazione delle attività della rete nel triennio successivo all'adozione della presente decisione.

Articolo 7

La presente decisione ha effetto il giorno della sua adozione.

Fatto a Bruxelles, addì

Per il Consiglio

Il Presidente

L'uso di "notizie riservate"

La pratica cosiddetta delle "notizie riservate" protegge le persone trafficate che si trovano in pericolo. Oltre alla disciplina relativa alla protezione generale dei dati, le regole sulle "notizie riservate" garantiscono che i dati non siano trasmessi a persone esterne.

Questa pratica implica che i dati di una persona in pericolo siano usati all'interno dello Stato dalle autorità competenti, ma che essi vengano contrassegnati con un numero di identificazione anonimo, noto solo ad un ufficiale specifico in grado di trattarlo unicamente come informazione classificata. Quando le richieste dei dati vengono effettuate da persone esterne o da altre autorità, l'ufficiale in questione informa la polizia competente o l'ufficio protezione testimoni, i quali dovranno esaminare la compatibilità della richiesta con l'interesse della protezione della persona in pericolo¹⁸⁹.

Trasmissione dei dati tra autorità che perseguono i criminali e le organizzazioni di assistenza

Gli accordi di cooperazione devono includere regole di garanzia affinché l'identità della persona trafficata non venga resa nota alle organizzazioni di assistenza da parte delle autorità che perseguono i criminali senza il consenso della persona

trafficata. Allo stesso modo, le organizzazioni di assistenza non devono essere sottoposte a pressione al fine della divulgazione dell'identità dei loro utenti o di altre informazioni ad essi legate, da parte delle autorità che perseguono i criminali, senza l'adeguata autorizzazione a farlo.

Trasmissione dei dati nel Sistema Informativo Schengen (SIS)

Il SIS ha la capacità di conservare dati personali di persone condannate o "sospettate" di essere coinvolte nei reati¹⁹⁰. È da sottolineare che, anche se teoricamente possibile, nei fatti, le persone trafficate non possono esercitare il dovuto controllo sui dati che le riguardano immagazzinati nel SIS. Infatti, l'accesso ai dati memorizzati nel SIS può essere accordato solo dopo che l'autorità competente ha accolto favorevolmente l'obbligatoria richiesta che deve essere pre-

¹⁸⁸ Questa scheda di approfondimento è una versione rivista del Capitolo "Fundamental Principles on Data Protection", in T. Kroeger, J. Malkoc, B.H. Uhl, *National Referral Mechanism. Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, OSCE/ODIHR, Varsavia, 2004, p. 93.

¹⁸⁹ Su questo argomento, cfr. paragrafo 4 della legge tedesca "Sull'armonizzazione della protezione dei dati relativi ai testimoni – L'uso dei dati personali nei programmi di polizia di protezione dei testimoni".

¹⁹⁰ In base alle restrizioni stabilite dall'art. 102 della Convenzione di Schengen, 1990.

Protezione dei dati, diritti umani e contrasto al crimine: quale bilanciamento?¹⁸⁸

sentata in base alle disposizioni previste dall'ordinamento dello Stato membro in cui essa viene presentata¹⁹¹. Gli Stati membri, quindi, godono di ampia discrezionalità nello stabilire la necessità di tale accesso. Tale situazione sottolinea la grave impossibilità pratica delle persone trafficate già rimpatriate nel loro paese d'origine di controllare i propri dati inseriti nel SIS, anche perché spesso ignorano che ciò sia avvenuto. In base alla normativa comunitaria, è possibile effettuare la cancellazione di dati memorizzati in maniera inesatta o registrati in modo non conforme alle leggi vigenti. Anche in questo caso, previo parere positivo dell'autorità competente o del tribunale competente dello Stato membro a cui deve essere sottoposta la richiesta di cancellazione o di modifica dei dati. Una volta ancora si offre la possibilità di esercitare un diritto che, nella pratica, risulta essere una opportunità meramente formale laddove le persone trafficate sono già state rimpatriate volontariamente o coattivamente¹⁹².

Le informazioni su di una persona trafficata o presunta tale potrebbero condurre ad un possibile rifiuto dell'ingresso, della residenza o di un impiego regolare nell'UE nel futuro. Senza una concreta e non solo tecnica possibilità di appello in relazione alle informazioni introdotte nel sistema, le persone trafficate potrebbero essere esposte a conseguenze a lungo termine, specialmente alla luce del fatto che la durata del tempo per cui i dati sono conservati va da 1 a 10 anni.

Nel costruire il nuovo sistema SIS II e nell'inserire le informazioni provenienti dagli Stati neocomunitari, dovrebbe essere data importanza all'elaborazione di una clausola che permetta di escludere l'inserimento dei dati relativi alle persone trafficate (accertate o sospettate) nella banca dati del SIS. Perlomeno la Convenzione di Schengen dovrebbe prevedere l'obbligo specifico per gli Stati membri di notificare ad una persona trafficata, su sua richiesta, se i suoi dati sono conservati nel SIS, consentendo almeno un minimo di controllo sui dati da parte

delle stesse persone trafficate.

La protezione dei dati e i mass media

Anche se non esplicitamente inclusa negli accordi di cooperazione, è importante sottolineare la cruciale importanza di evitare la pubblicazione di dati sensibili da parte dei media. I casi di tratta di esseri umani, infatti, destano l'interesse avido dei media. Ciò richiede, da un lato, un'attenta valutazione della libertà di stampa e, dall'altro, il diritto delle vittime al controllo dei loro dati personali. La vittima/testimone è spesso in pericolo e ciò richiede l'osservanza delle seguenti regole da parte dei media:

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁹¹ Art. 109 della Convenzione di Schengen, 1990.

¹⁹² Artt. 112 e 113 della Convenzione di Schengen, 1990.

- non devono essere pubblicate informazioni relative alla storia personale, il nome e la fotografia della persona vittima;
- non devono essere resi noti dettagli che possano condurre all'identità della persona trafficata e non devono essere fatti resoconti che possano mettere in pericolo le persone trafficate (es. informazioni sul luogo ove esse si trovano, etc.).

La protezione dei dati in relazione alle istituzioni nel paese di origine

In tutti i casi di contatto con le istituzioni del paese di origine delle persone trafficate (ad es. con le ambasciate allo scopo di acquisire nuovi documenti, o con la polizia o con i pubblici ministeri come previsto da trattati internazionali o accordi di cooperazione giudiziaria), deve essere tenuto in debito conto che non sempre nel paese di origine viene garantito che l'informazione resti riservata senza essere inoltrata a terzi (incluso ai compartecipi del reato).

In più, il rendere noto che una persona è stata vittima di tratta e che ha testimoniato può avere serie conseguenze per la vittima, quali, ad esempio:

- stigmatizzazione;
- pericoli da parte dei responsabili o compartecipi nel reato presenti nel paese di origine;
- persecuzioni penali delle vittime nei paesi dove la prostituzione è illegale (in caso di tratta a scopo di sfruttamento nel settore della prostituzione).

È quindi importante essere certi che il paese di origine in questione garantisca un appropriato livello di protezione nel trattamento dei dati personali.

Protezione della riservatezza della relazione utente/operatore

Un'altra componente importante nella legislazione relativa alla protezione dei dati è la fiducia nella discrezione degli operatori che offrono assistenza. Ciò può portare a conflitti, specialmente tra gli operatori e le forze di polizia. Mentre per gli operatori la priorità è la ripresa e la stabilizzazione della persona trafficata, il mandato delle forze dell'ordine è il perseguimento del reato e l'arresto dei responsabili. Ciò può portare le forze di polizia a tentare di avere accesso alle informazioni date dagli utenti agli operatori in via riservata. Sono quindi necessarie delle norme che tutelino gli operatori e i soggetti interessati affinché non siano obbligati contro la propria volontà a trasmettere informazioni relative alle persone trafficate.

La particolare situazione delle persone trafficate rende estremamente difficile la costruzione di una relazione di fiducia, visto che è proprio attraverso l'abuso

della fiducia che i trafficanti operano. A causa delle esperienze di abuso e delle minacce perpetrate a loro danno, le persone trafficate sono generalmente molto diffidenti. Sono spesso traumatizzate e hanno paura di ritorsioni contro di sé o i loro familiari, qualora “tradiscano” divulgando informazioni sui trafficanti. In più,

hanno timore delle conseguenze che possono derivare dal rivelare di essere migranti irregolari. D’altro canto, però, se l’operatore deve valutare la situazione dell’utente ed offrire l’aiuto necessario, egli deve conoscere tutti i dettagli della storia personale di chi ha di fronte. Allo scopo di poter illustrare le possibilità che ha a disposizione, di rendere le misure di protezione efficaci e rispondenti ai suoi bisogni individuali, l’utente deve fornire informazioni in merito agli illeciti penali commessi (es. entrata irregolare nel paese, svolgimento di lavoro irregolare), ai responsabili e alle minacce ricevute.

La stabilità psicologica può essere raggiunta laddove le vittime siano state pienamente in grado di raccontare la loro storia, comprese le informazioni molto personali (ad es. prostituzione, stupro). Vista la loro paura di essere stigmatizzate, la storia personale può essere raccolta all’interno dell’organizzazione che offre assistenza attraverso l’operatore di cui si fidano. Tutti questi punti rendono indispensabile l’esistenza di un rapporto di fiducia tra l’operatore e l’utente. Senza la garanzia del mantenimento della riservatezza, all’utente resta solo la scelta tra accettare le conseguenze della narrazione della sua storia o rimanere senza aiuto. Nel rivelare i dettagli della sua storia, l’utente avrà timore di quanto potrebbe accadere una volta che la sua condizione di irregolarità diventerà nota, dell’arresto, dell’espulsione e delle ritorsioni minacciate dai responsabili. Di fronte a queste difficoltà, le persone trafficate generalmente non raccontano le proprie esperienze o rivelano solo alcune parti di esse.

L’esperienza ha mostrato ripetutamente che in queste situazioni non è possibile mettere a disposizione la vasta gamma di servizi di supporto e che, dal punto di vista delle autorità responsabili della persecuzione criminale, importanti testimoni sono andati perduti. Ciò può essere evitato solo se sono le persone trafficate a decidere circa la divulgazione delle informazioni che le riguardano, in modo da avere il controllo sulle possibili conseguenze, specialmente in relazione al grado di pericolo che corrono loro e le loro famiglie nel paese d’origine. Questi obiettivi rendono necessario che gli operatori abbiano l’obbligo del segreto e il diritto di rifiutare di fornire elementi di prova.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Bisogni formativi

Allo stato attuale, sono disponibili alcuni materiali formativi specifici sulla tratta diretti alle autorità incaricate dell’applicazione della legge. Ci si riferisce in particolare a quelli elaborati e pubblicati a livello internazionale dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite - Romania e dal Patto di Stabilità attraverso il lavoro realizzato dall’*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) di Vienna¹⁹³. Si tratta di prodotti esaustivi ma rivolti principalmente alle forze dell’ordine e solo parzialmente alla magistratura. Per di più, mentre per il materiale diretto alle forze di polizia viene operata una distinzione netta tra il livello di

base e quello specialistico, altrettanto non viene fatto per quello indirizzato alla magistratura.

È altresì fondamentale erogare moduli formativi sulle questioni inerenti alla tratta anche ad altri attori che possono venire in contatto con persone trafficate, quali il personale dei servizi immigrazione e di frontiera, delle ambasciate e dei consolati, degli ispettorati del lavoro, delle forze di pace internazionali, delle organizzazioni internazionali, intergovernative, non governative, etc., ovvero i soggetti chiave indispensabili ad implementare il cosiddetto approccio “intersettoriale” o “multidisciplinare”, che dovrebbe essere uno dei temi principali delle azioni formative sulla tratta.

In particolare, i bisogni formativi identificati sono:

- formazione sulle politiche anti-tratta rivolta ad équipe composte da rappresentanti di organizzazioni differenti e a gruppi di coordinamento nazionali anti-tratta, con l’obiettivo di sostenere lo sviluppo, a livello nazionale, di strategie e di piani d’azione coordinati e multidisciplinari e di costituire un Sistema Nazionale di *Referral* per l’identificazione, l’invio e l’assistenza delle vittime¹⁹⁴;
- formazione sulle operazioni anti-tratta e sull’uso/gestione appropriata delle tecniche investigative basate su azioni pro-attive di intelligence;
- formazione congiunta di tutti gli attori coinvolti in azioni anti-tratta; ad esempio, per operatori delle forze dell’ordine e magistrati sulle tecniche di investigazione specifiche da utilizzare; per magistrati e giudici sulle prassi da impiegare in tribunale; o per gli ispettori del lavoro e gli operatori di polizia per garantire il controllo e il rispetto delle normative vigenti da parte delle

¹⁹³ Cfr. www.icmpd.org

¹⁹⁴ Cfr. Capitolo 3.7.1 e Scheda di approfondimento 5.

Tipi di formazione raccomandata

agenzie di impiego private e per individuare i casi di sfruttamento sul lavoro;

- programmi di formazione specifici sulla tratta di minori rivolti agli operatori delle forze dell’ordine e di altre agenzie che si occupano di minori trafficati.

I materiali di formazione già esistenti e adattati all’uopo dovrebbero essere utilizzati in maniera efficace ed essere integrati con dei nuovi per colmarne le lacune.

Dopodiché, si dovrebbero erogare dei moduli formativi attraverso l’organizzazione di seminari e workshop nazionali ed internazionali e la partecipazione a visite di studio, scambi di personale, formazione tra pari, etc. In tutte queste occasioni, si dovrebbe conseguire il cosiddetto effetto moltiplicatore (“formare il formatore”).

Formazione rivolta agli operatori e alle operatrici delle forze dell’ordine

La formazione rivolta alle forze dell’ordine dovrebbe mirare a rafforzare la loro capacità di contrastare la tratta di persone, ovvero, prevenire e/o scoprire i casi di tratta, proteggere e supportare adeguatamente le persone trafficate e condurre investigazioni efficaci in linea con i principi di tutela dei diritti umani.

È necessario erogare moduli formativi specifici sia agli/alle agenti semplici che alle investigatrici e agli investigatori specializzati al fine di potenziare la risposta

complessiva delle forze di polizia contro la tratta di esseri umani.

La “formazione generalista” dovrebbe essere diretta agli operatori e alle operatrici delle forze dell’ordine (compresa la polizia di frontiera e doganale) di tutti i gradi, con l’obiettivo di fare in modo che anche il personale non specializzato (ad es. agenti semplici, delle volanti, della stradale, carabinieri territoriali, reclute, etc.) siano in grado di:

- dare una prima risposta ai bisogni delle persone trafficate attraverso una migliore loro identificazione e un trattamento/protezione adeguata;
- contribuire alle investigazioni anti-tratta mediante la raccolta di informazioni di intelligence di base, a supporto del lavoro degli investigatori specializzati;
- potenziare la cooperazione con le Ong.

La “formazione specialistica” dovrebbe essere rivolta alle investigatrici e agli investigatori specializzati nella lotta alla tratta (compresi i magistrati, quando appropriato) ed essere finalizzata a:

- sviluppare le loro potenzialità e capacità investigative nel contrasto alla tratta;
- potenziare la cooperazione tra investigatori specializzati impegnati in aree geografiche diverse e favorire lo sviluppo di standard investigativi comuni.

Questi due livelli di formazione sono complementari e si rafforzano a vicenda.

Le accademie delle forze di polizia dovrebbero essere il luogo istituzionale in cui erogare formazione specifica sulla tratta quale parte integrante dei pro-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

grammi formativi ministeriali previsti.

Formazione rivolta alla polizia di frontiera, alla polizia doganale e al personale consolare

Oltre a prevenire la tratta attraverso i controlli alle frontiere - nel dovuto rispetto della libertà di movimento delle persone secondo quanto stabilito dalle principali normative nazionali ed internazionali -, la polizia di frontiera ha il ruolo di individuare i sospetti trafficanti e di identificare le persone scomparse (se registrate nel Sistema d’Informazione Schengen) e le potenziali vittime di tratta. La polizia di frontiera e quella di dogana, quindi, dovrebbero partecipare alle attività formative volte a sostenere l’implementazione dei Sistemi Nazionali di *Referral* e a migliorare l’identificazione delle persone scomparse e delle potenziali vittime di tratta. Inoltre, bisognerebbe prendere in considerazione la possibilità di far distribuire a chi attraversa le frontiere (e, quindi, anche alle potenziali vittime di tratta) depliant contenenti i numeri telefonici delle organizzazioni a cui chiedere consigli ed aiuto.

Attenzione specifica deve essere prestata all’identificazione, al trattamento e all’invio ai servizi specializzati dei (potenziali) minori trafficati. Moduli formativi specifici su questi stessi temi dovrebbero essere somministrati anche al personale delle ambasciate e dei consolati.

Formazione rivolta agli ispettori del lavoro e ad altri attori non tradizionali

Particolare attenzione deve essere prestata alla formazione degli ispettori del lavoro e degli altri attori non tradizionalmente associati alle misure contro la tratta, quali gli ispettori sanitari, i sindacalisti, i datori di lavoro, etc. La formazione dovrebbe sensibilizzarli ai temi della tratta ed aiutare l’identificazione delle persone trafficate nei settori formali ed informali del mercato del lavoro.

Formazione rivolta ai giudici, ai magistrati e agli avvocati

Oltre alla parte generale di sensibilizzazione, la formazione rivolta a tali target group dovrebbe riguardare l'implementazione efficace della normativa nazionale contro la tratta; i diritti e i bisogni delle vittime da considerare durante le indagini e il procedimento giudiziario; la protezione e l'assistenza delle vittime durante il procedimento giudiziario e il processo; le tecniche investigative specialistiche; gli aspetti specifici dei procedimenti penali riguardanti i casi di tratta; e la cooperazione giudiziaria internazionale.

Formazione generale rivolta alle forze militari internazionali, agli operatori delle forze di pace e agli appaltatori civili

Per tali soggetti è necessario implementare speciali misure anti-tratta e programmi di formazione che comprendano:

- introduzione di codici di condotta nella formazione del personale delle organizzazioni internazionali operanti nelle aree di conflitto o post-conflitto al fine di ridurre la richiesta di manodopera a basso costo e sfruttabile;

- erogazione di formazione sulle politiche e le pratiche anti-tratta;
- designazione di donne quali rappresentanti formali nei dialoghi di pace, nelle situazioni post-conflitto e loro inclusione nei nuovi governi;
- i violatori dei diritti umani e i criminali già conosciuti come tali non dovrebbero fare parte dei governi.

Formazione speciale per chi si occupa di minori trafficati

Gli operatori e le operatrici delle forze dell'ordine, delle Ong, dei servizi sociali e chiunque possa venire a contatto con (possibili) minori trafficati necessitano di formazione specifica sui bisogni e sui diritti dei minori. Le agenzie generaliste dovrebbero essere formate sull'identificazione e l'invio dei possibili minori trafficati; sulle metodologie di lavoro a misura di minore e sugli standard di cura adeguati. Le agenzie specializzate che si occupano di minori nell'ambito della giustizia penale dovrebbero essere formate sui metodi di lavoro e sulle specifiche procedure da adottare con le vittime e i testimoni minorenni. La formazione dovrebbe essere erogata da esperti preparati, non necessariamente appartenenti ad enti pubblici.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Le persone trafficate possono essere identificate da varie tipologie di soggetti, quali forze dell'ordine, Ong, servizi sociali, sindacati, ispettorati del lavoro e agenzie di lavoro, in particolare se essi sono adeguatamente formati ed è in funzione un sistema di invio. Le persone trafficate possono essere identificate anche da attori della società civile, quali colleghi, clienti, vicini di casa e cittadinanza in generale. Per favorire l'acquisizione di fiducia nei confronti dei soggetti che possono fornire aiuto e per stabilire un contatto con le persone trafficate, sarebbe necessario istituire unità di strada, *drop-in centre* e *helpline*.

Outreach work e drop-in centre

L'*outreach work*, ovvero il lavoro di contatto, viene condotto attraverso il cosiddetto lavoro sul campo o di strada¹⁹⁵, spesso con l'obiettivo di promuovere l'educazione sanitaria e l'accesso ai servizi delle persone impiegate nell'industria del sesso¹⁹⁶, ma non solo. Esistono, infatti, altre forme di lavoro di strada che hanno come target

group i minori non accompagnati, le persone senza fissa dimora, le persone tossicodipendenti, etc.

Il lavoro di contatto è fondamentale in quanto fornisce supporto alle presunte persone trafficate direttamente sul luogo in cui sono costrette a lavorare. Un approccio rispettoso ed empatico da parte degli operatori e delle operatrici sociali, unitamente all'erogazione di informazioni sulla promozione alla salute e sulle strutture di supporto disponibili, può permettere la costruzione di una relazione di fiducia con il target group¹⁹⁷. Un metodo efficace per promuovere tale relazione è lavorare con l'ausilio di operatori o operatrici pari, ovvero persone appartenenti allo stesso gruppo sociale del target a cui ci si rivolge. Ciò può favorire l'ingresso delle vittime in strutture di supporto. Il lavoro di contatto può inoltre consentire alle Ong di osservare e mappare il fenomeno della tratta e di effettuare l'analisi dei bisogni delle persone contattate¹⁹⁸.

È necessario che i sindacati e le altre agenzie che si occupano di lavoro sviluppino nuove forme di contatto affinché venga prestata la dovuta attenzione e venga for-

¹⁹⁵ Per una descrizione più esaustiva, cfr. Scheda di approfondimento 10.

¹⁹⁶ Cfr. EUROPAP (www.europap.net) e TAMPEP (www.tampep.com).

¹⁹⁷ Molte Ong del Nord America, dell'Europa Centrale e Occidentale hanno un'esperienza consolidata in questo campo. Si veda a titolo esemplificativo: *Dortmunder Mitternachtsmission*, Germany (<http://standort-dortmund.de/mitternachtsmission>).

¹⁹⁸ Regione Emilia Romagna, Associazione On the Road, *Articolo 18: tutela delle vittime del traffico contro il crimine (L'Italia e gli scenari europei)*. Rapporto di Ricerca, On the Road Edizioni, Martinsicuro, 2002, p. 248.

I principali canali di identificazione delle persone trafficate

nito il necessario supporto in quegli ambiti lavorativi in cui è probabile che la tratta abbia luogo, quali, ad esempio, l'edilizia, il settore agricolo e l'industria tessile. Al fine di favorire l'identificazione, sarebbe necessario istituire anche dei *drop-in centre*, ovvero dei centri facilmente accessibili collocati nei luoghi in cui le persone trafficate lavorano a cui, anche in forma anonima, esse si possano rivolgere per chiedere informazioni, assistenza ed altri servizi. I *drop-in centre* potrebbero essere particolarmente utili ai lavoratori e alle lavoratrici domestiche, che non possono essere raggiunti attraverso forme di lavoro di contatto diretto a causa della condizione di isolamento in cui spesso si ritrovano.

Helpline

Le *helpline*¹⁹⁹, ovvero linee telefoniche dedicate, dirette alle persone trafficate e/o alle vittime di reato in generale dovrebbero essere pubblicizzate attraverso campagne mediatiche specifiche. I diversi tipi di materiale informativo (es. opuscoli, adesivi, guide, etc.), contenenti informazioni sulle strutture di supporto e sui numeri telefonici a cui rivolgersi, possono essere distribuiti durante il lavoro di contatto, sui mezzi di trasporto e nei luoghi potenzialmente frequentati da persone trafficate, ma anche attraverso i colleghi, le colleghe e la cittadinanza in generale che - come già sottolineato - possono svolgere un ruolo importante nell'identificazione e nell'invio delle vittime ai servizi e alle organizzazioni che si occupano di tratta.

Dovrebbero essere elaborati materiali informativi ad hoc per i diversi settori in cui la tratta può avere luogo. Allo stato attuale, è stata maturata una significativa esperienza

solo nell'ambito della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, non è ancora chiaro se lo stesso tipo di strumento potrebbe avere successo con le persone trafficate in altri campi. Così come non è ancora possibile determinare se sia più efficace realizzare una linea telefonica unica rivolta a tutte le persone trafficate in generale o se sia più opportuno invece creare linee telefoniche distinte per ciascun settore di sfruttamento. Nel valutare tale aspetto bisogna, infatti, tenere in considerazione elementi comportamentali non secondari. Ad esempio, lo stigma legato alla prostituzione potrebbe far sì che le persone trafficate in altri settori non si rivolgano a linee telefoniche generiche sapendo che lo stesso numero può essere utilizzato anche da chi si prostituisce o si prostituiva.

Indicatori e questionari

Attualmente, nella maggior parte dei paesi, non esistono strumenti specifici per l'identificazione delle persone trafficate. Si raccomanda che gli attori impegnati nel settore della lotta alla tratta e della protezione delle vittime elaborino, implementino e

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

¹⁹⁹ Per una descrizione più dettagliata, cfr. Scheda di approfondimento 11.

condividano liste di indicatori e strumenti appropriati (es. questionari, depliant informativi rivolti a categorie professionali specifiche, etc.) per identificare prontamente le persone trafficate o potenzialmente tali. È comunque importante sottolineare che i questionari e gli indicatori devono essere considerati solamente come uno degli strumenti utili ad identificare le vittime di tratta. Spesso, infatti, essi non possono determinare in modo definitivo se una persona è stata trafficata o meno. È, quindi, necessario avvalersi di misure aggiuntive e di formazione specifica.

Forze dell'ordine ed ispettorati del lavoro

Nel 2002, uno studio condotto sui programmi di supporto rivolti alle vittime presenti nell'Europa sud-orientale ha messo in luce che solo un terzo di tutte le donne che si supponeva fossero state trafficate nell'industria del sesso era stato identificato dalle forze dell'ordine. Inoltre, è stato evidenziato che la maggioranza delle donne trafficate non era stata inviata a programmi di supporto e a strutture di accoglienza, ma era stata spedita in centri di permanenza temporanea o in prigioni per poi essere successivamente rimpatriata²⁰⁰.

Molte sono le ragioni di questa tendenza:

- le persone trafficate vengono minacciate dai trafficanti di non contattare le forze dell'ordine;
- le persone trafficate non hanno fiducia nelle forze dell'ordine a causa di esperienze passate negative e della loro condizione di irregolarità nei paesi di destinazione;
- le persone trafficate spesso soffrono di disordini dovuti allo stress post-traumatico e - così come accade anche per altre vittime di tortura -, durante il primo interrogatorio, non rivelano le gravi violazioni subite²⁰¹;
- le forze dell'ordine spesso sono a corto di personale - interpreti specializzati inclusi - e di attrezzature appropriate per interrogare adeguatamente le presunte persone trafficate. Ciò è particolarmente vero nel caso delle piccole stazioni delle forze di polizia che si ritrovano a gestire un elevato numero di presunte persone trafficate subito dopo aver effettuato una retata²⁰².

Risulta chiaro, quindi, che è di fondamentale importanza che le forze di polizia

vengano adeguatamente formate e dotate di strumenti idonei ad una pronta ed

²⁰⁰ B. Limanowska, *Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe: Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania*, ODIHR/UNICEF/UNOHCHC, 2002, p. 152.

²⁰¹ Per una rassegna dettagliata sulle condizioni psicologiche delle donne trafficate, cfr. Animus Association Foundation/La Strada Bulgaria, *Trafficking in Women. Questions and Answers*, Sofia, 2002.

²⁰² Southeast European Co-operative Initiative (SECI), *Evaluation Report of Operation Mirage. A SECI Effort to Combat Trans-Border Trafficking of Human Beings & Illegal Migration*, Bucharest, 2003, p. 7.

efficace identificazione delle persone identificate, così come già ampiamente discusso nella Scheda di approfondimento 8.

Come già precedentemente affermato, limitata è l'esperienza finora maturata dagli ispettorati del lavoro e da altre agenzie che operano nel campo del lavoro quali soggetti che possono avere un ruolo importante nell'identificazione di persone trafficate in settori diversi da quello del mercato del sesso. In questo ambito, quindi, si registra un chiaro bisogno di formazione e di elaborazione di nuove metodologie e di materiali ad hoc.

Identificazione di minori trafficati

Le agenzie (incluse le forze dell'ordine, i servizi sociali, sanitari e scolastici, gli ispettorati del lavoro, le unità di strada, le *helpline*, etc.) dovrebbero cooperare e condividere informazioni utili a garantire che i minori trafficati vengano identificati, assistiti e, se è il caso, che venga prontamente nominato un loro tutore legale. Fare affidamento solo sulle attività di controllo svolte alla frontiera limita l'efficacia dell'identificazione per due ragioni principali: per la difficoltà di stabilire una precisa relazione tra i minori e gli adulti che li accompagnano (se accompagnati) ma, soprattutto, perché in molti casi la natura delle relazioni (di sfruttamento) tra adulto e minore diventa palese solo nel paese di destinazione.

I questionari o le liste di indicatori utilizzate, ad esempio, dalle forze dell'ordine e dalla polizia di frontiera dovrebbero tenere conto delle specificità riguardanti la tratta dei minori, di tutto il percorso della tratta e di quanto riferito dai minori stessi. Nei casi in cui vi sia il sospetto che il minore sia vittima di tratta, egli dovrebbe essere immediatamente inviato ai servizi competenti. Quest'ultimi dovrebbero essere i soli soggetti deputati a prendere ogni decisione riguardante l'integrazione del minore trafficato nel paese ospitante, il suo ritorno nel paese di origine o il suo trasferimento in un paese terzo.

Dopo aver sistemato il minore in una struttura sicura, devono essere adottate misure appropriate per la sua identificazione ed assistenza (es. valutarne la condizione psicologica e fisica, interrogarlo, contattare il consolato, consultare la banca dati sulle persone scomparse, etc.). Nel caso in cui il minore sia accompagnato da una persona adulta, deve essere verificata la natura della loro relazione.

Il minore dovrebbe essere separato dall'adulto solo nel caso in cui si ritiene che questa sia una misura necessaria per proteggere il minore. Se tale evenienza si verifica, devono essere assunte misure atte a ridurre al minimo il trauma della separazione e il lasso di tempo in cui il minore rimarrà separato dall'adulto mentre viene verificata la tipologia di relazione esistente tra i due.

Laddove l'età sia incerta, a causa della mancanza di documenti o in presenza

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

di documenti falsi, e la persona dichiara di avere meno di 18 anni, essa deve essere comunque temporaneamente considerata e trattata come un minore. Nel valutare l'età effettiva si dovrebbero tenere in considerazione aspetti di natura fisica, psicologica e culturale. Tale valutazione dovrebbe essere realizzata solo da professionisti indipendenti esperti in materia. Nel determinare l'età, ai minori dovrebbe essere concesso il beneficio del dubbio, così come stabilito dalle linee guida dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite²⁰³.

²⁰³ UNHCHR, *op. cit.*

La pronta assistenza e le misure di protezione di medio e lungo periodo non dovrebbero essere subordinate all'obbligo, da parte delle persone trafficate, di cooperare con le autorità competenti. In molti casi, infatti, una persona trafficata non possiede informazioni rilevanti sull'organizzazione criminale, o i responsabili sono già stati processati o non possono essere detenuti nel paese di destinazione, o più facilmente, all'inizio, è troppo spaventata per la propria sicurezza o per quella dei suoi familiari per denunciare. Questi fattori non diminuiscono affatto il suo "status di vittima", il bisogno e il diritto di ricevere aiuto e supporto. È quindi fondamentale garantire alle vittime di tratta la possibilità di entrare in un programma di assistenza sociale mirato al loro *empowerment* e all'inclusione sociale nel paese di destinazione, indipendentemente dalla loro volontà o capacità di denunciare i criminali che le hanno trafficate e sfruttate. Una vittima di tratta è una persona i cui diritti umani sono stati violati e come tale deve essere trattata ed assistita. L'approccio basato sul rispetto dei diritti umani è anche un importante strumento per combattere il crimine organizzato, considerato che anche le persone trafficate riluttanti a contattare le Ong o le forze dell'ordine possono fornire informazioni utili riguardo alle indagini contro i trafficanti e gli sfruttatori²⁰⁴. L'esperienza dimostra, poi, che le persone a cui sono stati offerti aiuto, una sistemazione sicura, consigli, contatti con chi ha già denunciato sono più inclini a sporgere denuncia. Molte persone trafficate non risiedono legalmente nel paese in cui si trovano. Sporgere denuncia alle autorità competenti le esporrebbe perciò al rischio di essere arrestate, imprigionate ed (immediatamente) espulse. In più, a causa del loro ingresso, permanenza o lavoro irregolare possono essere penalmente perseguibili. Una volta rimpatriate, poi, è facile che si ritrovino senza mezzi di sussistenza, la possibilità di restituire i debiti contratti con i reclutatori, un posto dove stare nel caso non possano fare ritorno in famiglia o nella comunità di origine, cure mediche o di altro tipo, protezione da parte delle autorità contro le ritorsioni dei trafficanti, garanzia di non essere arrestate o perseguite per aver lasciato irregolarmente il paese o aver lavorato nell'industria del sesso. Inoltre, essere rimpatriate non significa automaticamente sfuggire ai trafficanti. A causa del carattere transnazionale della tratta, infatti, in molti casi, i trafficanti riprendono il controllo sulle vittime nel momento stesso in cui esse tornano al paese di origine. In più, a parte l'esperienza dolorosa del processo, testimoniare contro i trafficanti,

soprattutto nei casi di criminalità organizzata, aumenta il rischio di essere oggetto di

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²⁰⁴ Regione Emilia-Romagna, Associazione On the Road, *op. cit.*

Periodo di riflessione e permesso di soggiorno

ritorsioni senza avere garanzia alcuna di ricevere un'adeguata protezione dallo Stato in cui i procedimenti giudiziari hanno luogo o da quello di origine. Inoltre, testimoniare accresce la probabilità di diventare noti nel paese di origine o in quello di destinazione. Ciò può avere conseguenze di vasta portata per il futuro della persona, in particolare se è stata sfruttata nel campo della prostituzione.

Considerati tali aspetti, pochissime persone scelgono di denunciare o di testimoniare contro i propri aguzzini, e questo è uno dei motivi principali per cui i trafficanti possono agire impunemente. Anche quando vengono arrestati, le probabilità di una condanna sono basse proprio a causa della reticenza delle vittime di testimoniare. Altre ragioni dell'impunità dei trafficanti sono riconducibili agli elementi costitutivi del reato stesso di tratta, tra cui, la paura, la dipendenza, la segregazione, l'isolamento, le minacce, il ricatto, il debito, la violenza fisica, e al fallimento di politiche finalizzate ad assicurare alle persone trafficate uno standard minimo di protezione ed assistenza.

Viceversa, come già ampiamente sottolineato, se vengono forniti supporto ed assistenza appropriati, che favoriscono la sicurezza, il benessere e la fiducia nelle istituzioni del paese ospitante, le vittime tenderanno più facilmente a denunciare e a testimoniare. Quindi, è possibile affermare che la protezione delle persone trafficate costituisce un caposaldo per un'efficace prosecuzione dei trafficanti. Al fine di incoraggiarle a rivolgersi alle autorità, a sporgere denuncia e a testimoniare, le persone trafficate devono però sapere in anticipo che possono fare affidamento sul fatto di ricevere assistenza e protezione da parte dello Stato. Al momento, questa garanzia manca in molti Stati membri dell'UE. Finché essi non saranno disponibili a garantire tale protezione come un diritto legittimo e non come un favore, non si avrà l'effetto inteso.

Periodo di riflessione

Se vi è il benché minimo sospetto che sia stata trafficata, una persona dovrebbe avere diritto ad un periodo di riflessione non inferiore a tre mesi, quale arco temporale minimo per garantire che essa riceva un'assistenza adeguata, ovvero, una sistemazione alloggiativa sicura, counselling psicologico, cure mediche e sociali, consulenza legale nella sua lingua madre. Queste misure sono i presupposti necessari affinché la persona trafficata si riprenda e decida consapevolmente sulle sue opportunità, cioè, se collaborare nell'ambito di procedimenti giudiziari, sporgere denuncia per ottenere un risarcimento, entrare in un programma di assistenza sociale e/o scegliere di tornare subito a casa. Ai minori dovrebbe essere concessa la possibilità di prolungare il periodo di riflessione. La sospensione dell'ordine di rimpatrio rimuove la paura di essere immediatamente rispediti in patria. Tale misura serve principalmente a due scopi: primo, consente alla persona trafficata di avere il tempo di riprendersi e di ritornare ad

avere il controllo della propria vita; secondo, garantisce un'efficace azione penale contro i trafficanti incoraggiando le vittime a denunciare e a testimoniare. Il periodo di riflessione permette alle autorità di identificare la persona e di stabilire se essa sia effettivamente una vittima di tratta.

Permesso di soggiorno temporaneo

Se una persona - sia adulta che minorenni - viene identificata come vittima di tratta, indipendentemente dalla sua volontà di cooperare con le autorità e dal fatto che i responsabili siano perseguiti, le deve essere concesso un permesso di soggiorno temporaneo, della durata minima di sei mesi, rinnovabile, che le consenta di lavorare. Le deve inoltre essere garantito l'accesso ad un programma di assistenza sociale finalizzato all'inclusione sociale, a riacquistare il controllo sulla propria vita e a costruire un futuro possibile. Tali programmi dovrebbero prevedere anche l'accesso alla scuola e alla formazione professionale²⁰⁵.

Operare una separazione tra la procedura per l'ottenimento del permesso di soggiorno e la partecipazione ai procedimenti giudiziari consente di concentrarsi sui bisogni delle persone trafficate, piuttosto che sulla necessità di raccogliere prove per l'azione legale in corso e, quindi, permette di evitare di far subire un nuovo trauma alla persona presa in carico.

Se una persona trafficata decide di testimoniare nell'ambito di un procedimento penale o di chiedere il risarcimento danni in sede civile, le deve essere concesso un permesso di soggiorno temporaneo valido almeno fino alla chiusura del caso. Alle persone minori trafficate dovrebbe sempre essere concesso un permesso di soggiorno temporaneo e/o permanente per motivi umanitari e i corrispondenti diritti, in conformità con il principio dell'“interesse superiore del minore”. Una volta raggiunta la maggiore età, se la legislazione nazionale non prevede la possibilità di concedere altri tipi di permesso di soggiorno (ad es. per motivi di lavoro o di studio), si dovrebbe tenere pienamente conto della situazione di vulnerabilità e permettergli di rimanere nel paese ospitante per ragioni umanitarie.

Permesso di soggiorno a lungo termine o permanente

Allo scadere del permesso di soggiorno temporaneo, le persone trafficate dovrebbero avere diritto ad un permesso di soggiorno a lungo termine o permanente per ragioni umanitarie, per motivi di asilo, per aver completato con successo il programma di assistenza sociale, aver trovato un lavoro dipendente o

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²⁰⁵ Il modello italiano rappresenta una buona pratica in quanto concede un permesso di soggiorno alle persone trafficate che sono considerate essere in pericolo per effetto di sottrarsi alla situazione di sfruttamento e che intendono aderire ad un programma di assistenza ed inclusione sociale. Cfr. inoltre Capitolo 5.4.

autonomo. In quest'ultimo caso, il permesso di soggiorno temporaneo dovrebbe essere convertito in un permesso per motivi di lavoro e, quindi, essere soggetto alle disposizioni vigenti in materia di immigrazione.

Se vi sono sostanziali ragioni per ritenere pericoloso il ritorno in patria a causa del rischio di ritorsioni da parte dei trafficanti e/o di essere penalmente perseguibile, o se vi sono altre importanti ragioni umanitarie, le persone trafficate dovrebbero essere ritenute in possesso dei requisiti necessari per ottenere un permesso di soggiorno

a lungo termine o permanente, indipendentemente dal fatto di essere state testimoni in procedimenti giudiziari. I requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno permanente per ragioni umanitarie dovrebbero comprendere:

- il rischio di ritorsione contro la persona trafficata o la sua famiglia e la capacità e/o volontà delle autorità del paese di origine di fornire protezione contro tali ritorsioni;
- il rischio di essere incriminata nel paese di origine per reati penali e amministrativi collegati alla tratta, ad esempio, per avere oltrepassato irregolarmente la frontiera o per aver lavorato nell'industria del sesso;
- la mancanza di prospettive di inclusione sociale nel paese di origine e di raggiungimento di uno standard di vita sufficiente; l'eventuale rottura dei legami familiari e, nel caso di tratta per sfruttamento sessuale, la presenza di un'opinione pubblica e di politiche sulla prostituzione stigmatizzanti e discriminanti;
- la mancanza di servizi di supporto adeguati, confidenziali e non discriminanti;
- la presenza di figli.

Le richieste di permesso di soggiorno a lungo termine o permanente dovrebbero essere valutate anche alla luce del principio di non respingimento e dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali che stabilisce che nessuno può essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

Se la persona trafficata, una volta tornata in patria, corre il rischio concreto di essere soggetta a tali trattamenti e di essere ri-trafficata, le si dovrebbe concedere un permesso di soggiorno permanente. Inoltre, dovrebbero avere il diritto di richiedere e di ottenere asilo in conformità alle normative internazionali vigenti in materia.

Le persone trafficate dovrebbero avere diritto ad una sistemazione alloggiativa, al supporto medico, sociale, legale psicologico, nella propria lingua madre anche per tutta la durata del permesso di soggiorno temporaneo, a lungo termine o permanente.

Figli e familiari delle persone trafficate

In molti casi le persone trafficate hanno figli e/o familiari in patria, la cui sicurezza può essere messa in pericolo se decidono (o tentano) di sottrarsi alla rete criminale e/o decidono di denunciare e di testimoniare. Ovviamente, i trafficanti

non intimidiscono soltanto le persone trafficate ma anche - e spesso molto efficacemente

- coloro a cui esse tengono di più. Molti i casi registrati di familiari picchiati o di figli rapiti per costringere al silenzio o intimidire le persone trafficate.

Questo significa che esse non devono prendersi cura solamente della propria sicurezza, ma anche di quella dei figli e delle famiglie di origine. Considerato che quest'ultimo costituisce spesso un elemento fondamentale per decidere se denunciare o meno i trafficanti, le misure di protezione dovrebbero essere estese anche ai familiari, così come dovrebbe essere concessa loro la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo o permanente nel paese di destinazione. Allo stato attuale, però, ciò non è quasi mai consentito, nonostante questo sia un aspetto determinante per la piena ripresa della persona trafficata. Nella maggior parte dei casi, poi, le persone trafficate non possono nemmeno far visita ai figli a causa di restrizioni concernenti il visto. Ciò potrebbe significare che, in particolare quando decide di testimoniare, a causa della lunga durata dei procedimenti giudiziari, ad una persona trafficata può essere impedito

di vedere i figli per due, tre anni o più.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Perché abbiamo bisogno di standard?

Attualmente, l'assistenza fornita alle persone trafficate differisce da paese a paese e, spesso, anche all'interno di uno stesso paese. Per assicurare che tutte le persone trafficate abbiano garantiti i propri diritti umani e civili e, pertanto, abbiano accesso ad un'ampia gamma di servizi, è necessario sviluppare standard di assistenza comuni a livello nazionale e internazionale attraverso la costituzione di un Sistema Nazionale di *Referral* che, tra le altre cose, sia responsabile dell'elaborazione di norme e di raccomandazioni per una gestione efficace delle strutture anti-tratta²⁰⁶. L'istituzione di standard condivisi rappresenterebbe un passo fondamentale per garantire l'erogazione di servizi specializzati e di qualità in tutti i paesi. Inoltre, renderebbe i meccanismi messi in campo trasparenti, chiari e accessibili, a beneficio delle persone trafficate. È necessario fornire sia misure di pronta assistenza per rispondere ai bisogni immediati delle persone trafficate (ad es. un alloggio sicuro, mezzi di sussistenza, etc.) sia programmi strutturati di medio e lungo periodo. Tali programmi dovrebbero essere individualizzati e puntare all'*empowerment* e all'inclusione sociale nel paese di destinazione o in quello di origine o in un paese terzo in cui la persona trafficata potrebbe stabilirsi. Per lo sviluppo di prospettive a lungo termine sono fondamentali l'accesso all'educazione, alla formazione e al lavoro. Poiché la tratta è spesso un crimine di carattere transnazionale, è fondamentale che anche l'assistenza e la protezione siano organizzate a tale livello, così come è essenziale che le agenzie impegnate a fornire servizi di supporto sviluppino "un linguaggio comune". Gli standard dovrebbero quindi rappresentare uno strumento utile alla formazione di un sentire e di un'azione comuni per migliorare grandemente il funzionamento dei servizi e, soprattutto, per rispondere in maniera adeguata ai bisogni delle persone trafficate²⁰⁷. Gli scambi e la cooperazione tra le organizzazioni di assistenza alle vittime all'interno di uno stesso paese o tra i paesi di origine, transito e destinazione sono pertanto indispensabili per sviluppare e ottimizzare gli standard attraverso la condivisione di buone pratiche che possono promuovere innovazione. L'uso di standard favorirebbe lo sviluppo e l'implementazione di sistemi di valutazione delle misure di assistenza e delle organizzazioni o enti che le forniscono. L'utilizzo di indicatori comuni garantirebbe la comparabilità dei dati,

²⁰⁶ Cfr. anche Scheda di approfondimento 5.

²⁰⁷ DB, punto 13, 6° trattino.

Assistenza sociale e sviluppo di standard

oltre ad assicurare personale e servizi professionali (piuttosto che attività basate sulla buona volontà, che possono produrre danni considerevoli) ed evitare potenziali abusi di potere sulle persone trafficate da parte delle organizzazioni. L'assistenza basata su standard comuni e su sistemi di monitoraggio e di

valutazione darebbe la possibilità alle persone trafficate di prendere una decisione sul loro futuro, in maniera autonoma e consapevole, sulla base di informazioni complete e dettagliate²⁰⁸⁻²⁰⁹.

I principi fondamentali per l'assistenza alle persone trafficate

I seguenti principi dovrebbero essere alla base dell'assistenza fornita alle persone trafficate:

Una persona trafficata è un soggetto e un portatore di diritti

Ogni misura di assistenza fornita dovrebbe rispondere alle seguenti norme di tutela dei diritti umani²¹⁰:

- non essere discriminatoria rispetto alla nazionalità, al genere, alla posizione giuridica della persona trafficata e non essere giudicante riguardo alle sue precedenti esperienze e attuali comportamenti e scelte;
- riservatezza: non è consentito usare e/o trasferire a terzi alcuna informazione fornita dalla persona trafficata senza il suo consenso;
- sicurezza e giusto trattamento: durante il periodo di assistenza è necessario garantire protezione da possibili danni e ritorsioni ed evitare ogni forma di rivittimizzazione;
- rispetto per le decisioni: ogni decisione deve essere presa dalla persona trafficata dopo essere stata pienamente informata su tutte le possibilità a sua disposizione. Le organizzazioni e gli enti che forniscono i servizi di assistenza devono rispettare le decisioni e concedere il tempo necessario affinché esse vengano prese. Spesso, decidere di abbandonare una qualsiasi forma di condizione di sfruttamento è un processo che può richiedere tempo ed implicare che una persona trafficata continui a rimanere temporaneamente con il trafficante o lo sfruttatore. Questo non le dovrebbe impedire di godere pienamente dei suoi diritti umani e legali, anche nel caso essa decida di tornare dallo sfruttatore. L'adozione di tale approccio favorisce l'*empowerment* della persona trafficata e l'aumento del suo grado di fiducia nei confronti degli operatori che forniscono i servizi di supporto;

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²⁰⁸ Basata sulla seguente definizione del CAT - *Project Christian Action and Networking* fondato dal Programma Stop dell'Unione Europea (2002-2003): "Vogliamo assistere donne (potenzialmente) trafficate in una maniera tale che possano prendere una decisione ben informata, senza pressione e autonoma su ciò che vogliono fare della loro vita in futuro".

²⁰⁹ DB, punto 13, 2° trattino.

²¹⁰ GAATW, *Human Rights in Practice. A Guide to Assist Trafficked Women and Children*, Bangkok, 1999, pp. 24-25.

- l'*empowerment* dovrebbe essere il principio ispiratore di tutte le misure di assistenza fornite. Esso è finalizzato a "promuovere l'auto-realizzazione o le capacità delle persone"²¹¹, "attraverso il bilancio delle competenze e delle potenzialità sviluppabili, l'erogazione di attività di formazione e di sensibilizzazione atte ad innalzare il livello di fiducia e di competenze professionali (...) al fine di partecipare attivamente a tutti i livelli della vita economica, politica e sociale"²¹². Il principio di *empowerment* dovrebbe essere utilizzato anche per prevenire la tratta dei gruppi a rischio.

Diritti dei minori

Si dovrebbero prendere attentamente in considerazione i diritti dei minori in conformità alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Specialmente in caso di dubbio e nell'eventualità vi siano ragioni di ritenere che la persona trafficata sia sotto i 18 anni, essa dovrebbe essere considerata e trattata come un minore. Subito dopo aver effettuato l'identificazione, i servizi responsabili della tutela dei minori del paese di destinazione o di transito dovrebbero prontamente nominare un tutore legale, che avrà il compito di agire nell'interesse superiore del minore. Inoltre, ogni decisione riguardante il suo futuro (cioè integrazione nel paese ospitante, rimpatrio o stabilimento in un paese terzo) dovrebbe essere presa solamente dai servizi minori del paese ospitante.

Chiarezza delle aspettative/Chiarezza degli obblighi

Una persona trafficata dovrebbe essere pienamente informata su cosa aspettarsi dall'ente/organizzazione fornitrice di servizi e dai professionisti con cui entra in contatto e su cosa ci si aspetta da lei. Deve essere consapevole che la responsabilità delle sue decisioni e delle sue azioni spetta solamente a lei.

Chiarezza dei ruoli

Tutti gli attori chiave che forniscono supporto e protezione alle persone trafficate dovrebbero assicurare la loro cooperazione, riconoscere e rispettare i loro ruoli distinti (ad es. offrire assistenza, assicurare protezione, investigare e perseguire, etc.), che, insieme alle relative responsabilità, dovrebbero essere concordate e definite in protocolli o memoranda d'intesa.

Misure personalizzate

Non esiste una "ricetta" sull'assistenza valida per tutte le persone trafficate. Le organizzazioni e gli enti dovrebbero infatti offrire servizi su misura basati sui bisogni

²¹¹ <http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary?book=Dictionary&va=empowerment>

²¹² <http://www.irex.org/civilsociety/women.asp>

individuali delle persone prese in carico. Nel caso di minori trafficati, si dovrebbe tenere conto delle loro opinioni in base all'età e al livello di maturità. Inoltre, è essenziale il coinvolgimento attivo dei beneficiari finali dell'intervento nel processo di elaborazione e di sviluppo di servizi, attività e materiali.

Cooperazione multidisciplinare

Data la variegata natura della tratta, un approccio multi-agenzia è indispensabile per rispondere ai bisogni diversificati delle persone trafficate. Team di assistenza multidisciplinare, che comprendano le varie organizzazioni chiave che forniscono servizi e professionalità differenti - quali assistenti sociali, operatori di strada, medici, psicologi, avvocati, funzionari pubblici, operatori delle forze dell'ordine, ispettori del lavoro, sindacalisti - dovrebbero essere istituite a livello locale. Tali team - diretti da un'organizzazione specializzata o attraverso un comitato di pilotaggio qualificato - dovrebbero cooperare regolarmente, rispettando i reciproci ruoli e impegni, che dovrebbero essere definiti attraverso protocolli d'intesa comuni. L'implementazione di tali team/unità permette la diffusione di una maggiore sensibilizzazione tra tutte le categorie professionali e consente di raggiungere un numero più elevato di persone trafficate. Il lavoro di squadra permette inoltre di condividere il "peso" del caso e di compartire responsabilità e informazioni. Al fine di minimizzare i rischi per la persona trafficata, ogni membro del team dovrebbe possedere solo il tipo di informazione di cui necessita per portare avanti la sua

parte di lavoro. I team dovrebbero garantire la loro assistenza ad un'area geografica adeguata, che includa anche le zone rurali, ed essere collegati al Sistema Nazionale di *Referral*. Infine, si dovrebbe prestare particolare attenzione ai minori trafficati inserendo operatori e psicologi specializzati nel sistema di assistenza.

Formazione e supervisione

I professionisti che forniscono assistenza alle persone trafficate necessitano di una preparazione completa (erogata da organizzazioni indipendenti specializzate) e di una regolare supervisione per assicurare la qualità delle loro prestazioni e per proteggerli dai possibili rischi connessi al lavoro. La formazione dovrebbe includere moduli specifici per l'acquisizione di competenze interculturali per comprendere correttamente il background personale e culturale delle persone trafficate. Si dovrebbero inoltre offrire sessioni regolari di aggiornamento sulle novità e le modifiche legislative. Dovrebbe essere considerato come un dovere da parte delle organizzazioni/enti di assistenza e delle forze dell'ordine la partecipazione a programmi di prevenzione e di formazione, preferibilmente di carattere trasversale e organizzati congiuntamente con le Ong. I tutori legali dei minori trafficati dovrebbero partecipare a corsi di formazione specifici.

Lavoro con interpreti e mediatori culturali

Le organizzazioni e gli enti che offrono assistenza dovrebbero assicurare il coinvolgimento di interpreti e di mediatori linguistico-culturali nei loro servizi. A

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

causa di possibili rischi alla sicurezza della persona presa in carico e dell'organizzazione, è di estrema importanza stabilire dei criteri per la selezione di interpreti competenti e fidati, che dovrebbero essere formati per agire con la necessaria sensibilità e conoscere la terminologia specifica. La presenza di mediatori linguistico-culturali - che appartengano, quando necessario, alla stessa nazionalità o gruppo etnico delle persone trafficate - è fondamentale per guadagnare la fiducia dei soggetti assistiti e costruire una relazione significativa. Poiché hanno a che fare con questioni delicate, sia gli interpreti che i mediatori culturali dovrebbero essere adeguatamente supervisionati.

Raccolta e analisi dei dati

Tutte le organizzazioni e gli enti che offrono servizi di assistenza dovrebbero registrare i dati quantitativi e qualitativi dei casi presi in carico. Tali dati dovrebbero essere anonimi e usati per stendere relazioni e ricerche al fine di contribuire ad analizzare i cambiamenti intercorsi o in atto nel campo della tratta e, conseguentemente, progettare interventi sociali adeguati ai bisogni delle persone trafficate.

Transnazionalità

Scambi internazionali e collaborazione con le organizzazioni che forniscono servizi di sostegno in altri paesi di origine, transito e destinazione dovrebbero essere parte integrante di qualsiasi sistema di assistenza. Questo approccio permette un supporto collegiale sia per quanto riguarda l'assistenza nei paesi ospitanti che per l'esplorazione delle possibilità disponibili in patria; inoltre, esso rappresenta una risorsa significativa per il trasferimento di approcci innovativi e il miglioramento degli standard applicati.

Standard di qualità

Le organizzazioni e gli enti che offrono servizi di assistenza dovrebbero elaborare standard di qualità comuni basati su indicatori misurabili e trasparenti.

Servizi di supporto e assistenza delle persone trafficate

Un'efficace sistema di assistenza e di protezione diretto alle persone trafficate dovrebbe basarsi su una serie diversificata di servizi specializzati gestiti da team multidisciplinari di professionisti preparati, che offrono un programma individualizzato elaborato congiuntamente alla vittima e in collegamento costante con l'SNR. Tale sistema dovrebbe comprendere i seguenti servizi e attività:

- Programmi di pronto intervento

Dovrebbero essere istituiti programmi di pronto intervento, disponibili 365 giorni all'anno, 24 ore su 24, per fornire pronta assistenza in casi di emergenza alle persone trafficate che hanno bisogno di aiuto immediato.

- Accoglienza

L'obiettivo di tale misura è fornire un posto sicuro dove stare per permettere alla persona trafficata di riprendersi, di riflettere sulle decisioni da prendere, di essere regolarmente assistita, di pianificare e portare avanti il suo programma individualizzato. Anche in base alla fase specifica del programma in cui è inserita la persona presa in carico, si possono offrire diversi tipi di alloggio, quali: casa di fuga e di emergenza, casa di accoglienza, casa di autonomia. La sistemazione in famiglia e i programmi non residenziali²¹³ possono essere considerati come soluzioni alternative alle strutture di accoglienza comunitarie. Le famiglie affidatarie e le strutture residenziali, fornite di un supporto adulto appropriato, dovrebbero essere considerate le scelte più adeguate per i minori trafficati. I minori più grandi di età non dovrebbero essere trattati come adulti di fatto e sistemati in case di accoglienza prive di supporto da parte di adulti. In nessun modo le carceri e i centri di permanenza temporanea dovrebbero essere considerati delle opzioni adeguate né per gli adulti né per i minori. Le strutture di accoglienza possono avere dimensioni, capienza e tempo di permanenza diversi e dovrebbero offrire un ambiente sicuro e positivo. Dovrebbero fornire alloggio, pasti appropriati alla religione e alla cultura di appartenenza e una serie di attività mirate a sostenere l'*empowerment* e l'autonomia della persona accolta, tra cui: accompagnamento su richiesta ai servizi sociali e sanitari, corsi di lingua, attività sociali, consulenze legali e psicologiche gratuite, tutoraggio, accesso all'istruzione e alla formazione professionale, inserimento nel mercato del lavoro, presa in carico di eventuali figli. È fondamentale che l'indirizzo delle strutture di accoglienza rimanga segreto per evitare il rischio di essere rintracciati dall'organizzazione criminale e di mettere in pericolo la sicurezza degli ospiti e degli operatori e delle operatrici.

- Servizi sociali e assistenziali

Le persone trafficate dovrebbero avere il diritto ad accedere a tutti i servizi sanitari e sociali forniti dallo Stato. Le visite e gli esami medici dovrebbero essere effettuati solo su richiesta della persona assistita e in nessun caso dovrebbero essere obbligatori. L'organizzazione ospitante può

accompagnare la persona al servizio e svolgere il ruolo di mediatore tra le due parti.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²¹³ Questa possibilità è prevista per coloro che godono di un'accoglienza autonoma e affidabile generalmente condivisa con partner, familiari o amici. In questo caso, le persone assistite sono supportate da operatori o operatrici di un'organizzazione di assistenza attraverso incontri e visite regolari. Questa alternativa mira a valorizzare la rete personale di una persona per supportarne l'inclusione sociale nel paese d'accoglienza.

- Consulenza sociale

Tale servizio è finalizzato a valutare la situazione specifica della persona, considerare le sue opzioni, verificare la sua volontà di accedere al programma di protezione sociale o di fare ritorno a casa, elaborare un programma individualizzato, valutare l'opportunità di cooperare con le autorità competenti.

- Consulenza psicologica

Tale servizio è finalizzato ad aiutare la persona trafficata a superare il senso di paura, la vergogna, il disorientamento e a migliorare la sua autostima e fiducia in se stessa. Le esperienze traumatiche subite dalle persone trafficate possono costituire un ostacolo che impedisce loro di riconoscere i propri bisogni e il loro status, la consulenza di uno psicologo è pertanto fondamentale per supportarle nel processo di auto-identificazione come soggetto e portatore di diritti. Il counselling psicologico può essere fornito individualmente o attraverso sessioni di gruppo.

- Consulenza legale

Tale servizio è finalizzato a fornire alla persona trafficata informazioni sui suoi diritti e sulle opportunità legali a cui può accedere. L'organizzazione può aiutarla a trovare un avvocato e accompagnarla in tribunale. È consigliabile includere nello staff dell'organizzazione un consulente legale o un avvocato, che si occupi di tutte le questioni legali (ad es. richiesta o rinnovo dei permessi di soggiorno temporanei, revoca dell'espulsione, domanda di ricongiungimento familiare, rappresentanza legale, etc.) e di curare i rapporti con le forze dell'ordine e la magistratura.

- Educazione, orientamento al lavoro, formazione e inserimento lavorativo

L'organizzazione, attraverso personale interno qualificato o agenzie esterne specializzate, dovrebbe fornire una gamma diversificata di opzioni per dare alla persona in carico l'opportunità di migliorare le proprie competenze scolastiche e professionali. Questo rappresenta un passo importante per supportare non solo il suo inserimento professionale ma anche la sua inclusione sociale nel paese ospitante o in quello di origine. Possono essere proposte diverse tipologie formative in base ai bisogni individuali e alle offerte formative disponibili sul territorio. È essenziale rafforzare le competenze precedentemente acquisite e puntare all'inserimento della persona assistita in settori stabili del mercato del lavoro per evitare condizioni lavorative sfavorevoli che potrebbero condurre ad una nuova forma di sfruttamento.

I servizi e le attività dovrebbero essere forniti da professionisti appositamente formati per lavorare nel campo dell'inclusione sociale e della tratta, quali: psicologi/ghe, operatori e operatrici di strada, assistenti sociali,

mediatori e mediatrici linguistico-culturali, consulenti legali. Il team di lavoro dovrebbe elaborare e condividere una strategia comune mirata primariamente a proteggere e a contribuire all'*empowerment* delle persone trafficate. Si dovrebbe tenere conto della situazione particolare dei minori trafficati, del bisogno di personale specificamente formato per lavorare con tale target e della necessità di prevedere un percorso di accompagnamento più lungo. L'organizzazione dovrebbe tenere sessioni regolari di supervisione per il proprio personale. Il rischio di *burn-out*, infatti, è molto alto in questo settore e, pertanto, è fondamentale supportare gli operatori per migliorare la qualità dei servizi forniti e per evitare un alto *turn over*.

Assistenza e prevenzione

Alcune tipologie di servizi sono considerate sia misure di assistenza che di prevenzione. Le organizzazioni e gli enti che le forniscono dovrebbero essere parte costitutiva dei sistemi locali e nazionali di referral e di assistenza per poter indirizzare le persone trafficate ai servizi appropriati e condividere le informazioni sull'evoluzione del fenomeno della tratta.

- Unità di strada o di contatto

Il lavoro di strada o di contatto (*outreach work*) dovrebbe essere condotto da un'équipe di operatori che contattano i target group direttamente sui luoghi di lavoro o di residenza e forniscono loro informazioni sanitarie, legali e sociali, materiale informativo multilingue e di profilassi. Su richiesta gli operatori possono anche accompagnare il target, ai servizi sanitari e sociali. Questo tipo di approccio è di fondamentale importanza per persone che spesso si trovano in una posizione difficile in quanto immigrati irregolari e, quindi, "invisibili" per definizione. La presenza di mediatori linguistico-culturali (appartenenti alla stessa nazionalità o gruppo etnico del target) nelle unità di strada o di contatto è indispensabile per guadagnare la fiducia delle persone e costruire una relazione significativa. Gli operatori dovrebbero essere in contatto anche con i proprietari di club e di bordelli e i datori di lavoro degli altri settori in cui la tratta può avere luogo, al fine di sensibilizzarli al tema e promuovere l'adozione di un codice di condotta mirato a combattere la tratta e lo sfruttamento.

- Drop-in centre

I *drop-in centre* (o sportelli) sono luoghi di primo contatto per persone trafficate, operatori e professionisti che le assistono. Gli operatori di sportello danno informazioni sanitarie, legali e sociali, materiale informativo (nelle principali lingue parlate dai beneficiari dell'intervento) e, su richiesta, possono anche accompagnare le persone trafficate ai servizi sanitari e sociali. Anche in questo caso, è essenziale la collaborazione di mediatori linguisti-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

co-culturali. Inoltre, grazie al continuo contatto diretto con il target e la costante mappatura del fenomeno, tale attività - insieme al lavoro di strada o di contatto - può fornire informazioni rilevanti sulle caratteristiche e i cambiamenti in corso nel campo della tratta e dell'esclusione sociale. Tali

dati possono essere utilizzati per progettare ed implementare modelli innovativi di intervento.

- *Helpline*

Le *helpline* permettono alle persone trafficate o potenzialmente tali di ottenere indicazioni utili e di chiedere assistenza; possono anche dare informazioni agli assistenti sociali, alle forze dell'ordine e alla popolazione in generale. Le informazioni dovrebbero essere fornite nelle varie lingue parlate dai principali destinatari dell'intervento. È utile istituire un numero gratuito che operi a livello nazionale, composto da un singolo centralino - che funzioni da filtro - e da alcune sedi locali situate in diverse aree regionali e interregionali del paese. Tale servizio dovrebbe funzionare in stretta collaborazione con tutte le organizzazioni e gli enti che forniscono servizi di cura e di assistenza - a livello locale e nazionale - alle persone trafficate. In questo modo, la linea gratuita può funzionare come una sorta di sistema di invio e di "banca dati delle risorse" disponibili per rispondere prontamente a bisogni specifici (disponibilità alloggiativa, offerte di lavoro e così via). La sua istituzione contribuirebbe grandemente a condividere, regolarmente, metodologie di lavoro e *know-how*. Tali linee telefoniche dovrebbero sempre includere personale specializzato sui bisogni e i diritti dei minori trafficati. Simili linee telefoniche funzionanti a livello internazionale rappresenterebbero uno strumento fondamentale sia per assistere le persone trafficate che per sensibilizzare le potenziali vittime di tratta.

- *Materiali informativi*

Depliant, volantini, adesivi, video, poster, tabelloni, speciali kit informativi, spot radiofonici e televisivi sono strumenti utili per raggiungere le persone trafficate o potenzialmente tali e fornire loro consigli pratici e informazioni. Tutti questi materiali dovrebbero veicolare un messaggio chiaro, essere scritti nelle maggiori lingue parlate dal gruppo destinatario e adattati ai suoi codici culturali.

Qualità dei servizi di assistenza: gli indicatori

Tutti i tipi di agenzie anti-tratta (Ong, enti locali, organizzazioni internazionali, organizzazioni intergovernative, etc.) dovrebbero includere nelle loro attività il monitoraggio e la valutazione dei servizi forniti per assistere le persone trafficate o potenzialmente tali. Considerato il fatto che i programmi anti-tratta generalmente si occupano di diversi ambiti di interesse (sociale, legale, psicologico, sanitario, formativo, occupazionale) e in fasi differenti del percorso di

tratta (prima, durante, dopo), è fondamentale che vengano definiti obiettivi precisi collegati ad attività specifiche. Stabilire degli obiettivi chiari non solo è utile perché possono essere usati come indicatori di valutazione, ma anche perché essi facilitano lo sviluppo, la gestione e il resoconto dell'intervento²¹⁴. Al fine di monitorare e valutare la qualità di un dato servizio, è necessario definire una serie di indicatori prima che esso venga implementato o, almeno, nella fase iniziale di implementazione. Le tipologie di indicatori da adottare potrebbero essere quelle suggerite dalla Commissione europea e, poi, adattate all'ambito della tratta di esseri umani²¹⁵:

☛ **indicatori di output:** misurano i risultati della prestazione di un programma attraverso la valutazione di dati quantificabili (ad es. attività realizzate, persone assistite, materiali distribuiti, numero di inserimenti lavorativi, etc.); l'output può anche prendere la forma di servizi, lavori e beni immateriali (ad es. formazione, consulenza, informazioni);

☛ **indicatori di input:** si riferiscono alle risorse umane, finanziarie e materiali assegnate per un'attività o un programma (ad es. denaro speso per equipaggiare un'unità di strada o per acquistare materiali di prevenzione da distribuire al target, il numero di operatori sociali impiegati in un servizio, le ore di lavoro dedicate al counselling psicologico, etc.);

☛ **indicatori di processo:** si riferiscono alla qualità del processo di un'attività o di un programma (ad es. il monte ore assegnato ad un'attività risponde ai bisogni e alla situazione delle persone trafficate? Quest'ultime comprendono le informazioni date e cosa ci si aspetta da loro? È il pronto intervento sufficientemente veloce da soddisfare i bisogni delle persone trafficate?);

☛ **indicatori di risultato:** misurano l'effetto diretto e immediato prodotto sui beneficiari da parte di un'attività o di un programma specifico (ad es. l'accresciuta consapevolezza dei propri diritti civili e umani da parte delle persone trafficate assistite, l'acquisizione di nuove competenze lavorative, la fruizione autonoma dei servizi sanitari locali, la diminuzione del numero di persone trafficate, il numero di persone che beneficiano di un programma sociale, etc.);

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²¹⁴ Population Council/Frontiers Program, *Anti-Trafficking Programs in South Asia: Appropriate Activities, Indicators and Evaluation Methodologies*, Kathmandu, 2001.

²¹⁵ EC-DG XVI, *The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Paper 3 (Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*, maggio 1999, p. 8.

☛ **indicatori di impatto:** prendono in considerazione i risultati positivi e negativi di un'attività o di un programma che vanno al di là degli effetti immediati sui suoi diretti beneficiari (ad es. maggiore livello di conoscenza e mutamento dell'opinione pubblica rispetto allo sfruttamento sessuale dei minori a scopi commerciali, etc.); alcuni indicatori di impatto possono essere osservati dopo pochi mesi o sul lungo periodo.

I **principali indicatori generali** che possono essere utilizzati per valutare la qualità delle organizzazioni e degli enti che forniscono servizi alle persone trafficate sono²¹⁶:

☛ **Rilevanza:** valuta in che misura il servizio fornito è rilevante in relazione ai bisogni e alle priorità delle persone trafficate (ad es. l'informazione legale fornita va incontro ai bisogni della persona? Gli orari di apertura dei *drop-in centre* sono adatti al gruppo destinatario? Le lingue parlate dagli operatori della *helpline* locale anti-tratta sono quelle del target destinatario?);

☛ **Efficienza:** mette a confronto gli output, i risultati e l'impatto raggiunto con le risorse utilizzate al fine di misurare il rendimento e la gestione di un'attività (ad es. i profili professionali degli operatori sociali erano adeguati a rispondere ai bisogni specifici del target? Le competenze trasferite attraverso i corsi di formazione favoriscono l'accesso al mercato del lavoro?);

☛ **Efficacia:** mette a confronto gli output, i risultati e l'impatto raggiunti con quelli originalmente stabiliti (ad es. la disponibilità di posti di accoglienza è stata sufficiente ad ospitare il numero effettivo di persone che cercavano aiuto? La quantità dei materiali informativi distribuiti dalle unità di strada era sufficiente a raggiungere l'intero target?);

☛ **Utilità:** misura l'impatto dell'attività sul gruppo destinatario in relazione ai suoi bisogni (ad es. quante persone trafficate hanno aderito ad un programma di protezione sociale? A quante è stato concesso un permesso di soggiorno temporaneo? Quante hanno trovato lavoro?);

☛ **Sostenibilità:** valuta in che misura ci si può aspettare che i cambiamenti durino una volta conclusa l'attività (ad es. la persona assistita accederà ai servizi sociali e sanitari autonomamente? La persona assistita userà le informazioni fornite e le competenze sociali e lavorative acquisite per evitare il rischio di essere ri-trafficata?).

²¹⁶ Idem, p. 9.

Un alto grado di concordanza tra bisogni, obiettivi, attività e risultati attesi attesta la buona qualità dei servizi forniti dall'organizzazione o ente che offre servizi di assistenza alle persone trafficate. Tale concordanza è essenziale per rispondere ai bisogni del target group e, quindi, per garantire il successo a breve e a lungo termine di un intervento sociale.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Definizione di testimoni/vittime che richiedono protezione

Le misure per proteggere le persone trafficate che assumono la veste di testimoni e di vittime nelle procedure penali non dovrebbero essere strettamente circoscritte a coloro che forniscono prove utili durante il dibattimento o che cooperano con le forze dell'ordine. Tali misure dovrebbero piuttosto essere applicate a tutte le persone trafficate, le quali, in quanto vittime del reato, sono necessariamente testimoni dello stesso, al fine di proteggerle ed aiutarle a mitigare l'effetto del crimine. Il trauma sofferto da una vittima e il rischio affrontato in veste di testimone hanno luogo sin dal momento in cui il crimine è perpetrato e perdura fino alla conclusione della procedura innanzi alla corte. La cooperazione con le forze dell'ordine e l'eventuale prova fornita nel dibattimento possono, per loro natura, accrescere il trauma e il rischio e richiedono, quindi, ulteriori disposizioni speciali e protezione.

Accesso all'informazione e alla consulenza

La trasparenza delle procedure e la correttezza dell'informazione sono importanti. Le persone trafficate sono state frequentemente ingannate ed usate. È quindi fondamentale dare loro informazioni accurate e complete per renderle capaci di assumere decisioni consapevoli e per cominciare a riacquistare il controllo delle proprie vite. Fornire informazioni dettagliate e supporto sin dalle prime fasi, infatti, permetterà alle persone trafficate di costruire più facilmente delle relazioni di cooperazione con le forze dell'ordine e con gli altri pubblici ufficiali.

Le persone trafficate devono ricevere come minimo quanto segue:

- *Immediato contatto con le organizzazioni di supporto ed informazioni sul tipo di assistenza che possono ricevere*

Una volta identificata, una persona trafficata dovrebbe immediatamente essere messa in contatto con una Ong che offre vari servizi di assistenza e le deve essere garantito il diritto ad ottenere il permesso di soggiorno.

La protezione dei testimoni e il trattamento giuridico delle persone trafficate²¹⁷

²¹⁷Cfr. Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale; International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Regional Standards for Anti-Trafficking Police in South-Eastern Europe*, Vienna, 2003; --, *Draft Training Manual for Judges and Prosecutors*, Vienna, 2004; Corte Penale Internazionale, *Mastromatteo vs. Italia*, 24 ottobre 2002 e *Osman vs UK*, 28 ottobre 1998; Anti-Slavery International, *Human Traffic Human Rights: Redefining Victim Protection*, LONDRA, 2002, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), *Regulation N. 2001/4* del 12 gennaio 2001 sul divieto di tratta in Kosovo (<http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg04-01.html>).

- *Accesso alla assistenza legale e alla traduzione gratuita*

Gli Stati dovrebbero fornire alle persone trafficate la rappresentanza legale gratuita e servizi di traduzione nella lingua conosciuta, prima e durante i processi penali svolti contro i trafficanti, così come nel corso dei procedimenti per il risarcimento dei danni, anche in sede civile.

- *Disposizioni per la denuncia di reato*

La persona trafficata dovrebbe essere informata sulle disposizioni e sulle procedure da attivare per la denuncia di una offesa criminale. Ciò dovrebbe avvenire in una lingua a lei comprensibile e con l'assistenza di aiuto legale gratuito in modo da capire le conseguenze legali delle azioni da intraprendere. In questa fase, quando necessario, si dovrebbe prevedere anche un sostegno sociale e psicologico.

- *La decisione di cooperare*

Prima di interrogarla, alla persona trafficata dovrebbe essere concesso tempo per decidere se cooperare o no con le forze dell'ordine. Si tratta di una decisione difficile e che ha implicazioni rilevanti che necessitano di essere pienamente comprese e considerate. Le persone trafficate, infatti, spesso sono traumatizzate e hanno bisogno di tempo per poter valutare appieno la loro posizione. Quindi, nonostante vogliano raccogliere rapidamente delle informazioni in modo da individuare ed arrestare i sospetti, le forze dell'ordine dovrebbero aspettare che la persona trafficata sia capace di assumere una decisione informata. Ciò riduce le possibilità di una sua ri-vittimizzazione e, sul lungo periodo, la conduce più agevolmente a meglio collaborare nella raccolta delle prove.

La decisione di cooperare con le forze dell'ordine dovrebbe essere presa in un luogo neutrale. Una persona amica o un rappresentante di una Ong dovrebbe essere presente per assistere e dare consigli. Affinché possano prendere una decisione informata, alle persone trafficate si dovrebbero fornire informazioni circa:

- il loro ruolo, i diritti e i doveri spettanti in connessione con i procedimenti

penali;

- un'accurata valutazione dei rischi da affrontare se si coopera con le autorità;
- il livello e la natura della protezione che possono ottenere e relative conseguenze;
- le possibilità di ottenere assistenza legale;
- le possibilità di ottenere il risarcimento;
- il risultato delle investigazioni e lo stato di detenzione dei trafficanti o il loro rilascio;
- l'effetto della cooperazione in riferimento ai loro diritti legali di rimanere

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

nel paese e le altre opportunità per risiedervi;

- le disposizioni per il rimpatrio volontario;
- le disposizioni per garantire la privacy/possibilità di intrusione dei mass media;
- i requisiti per partecipare al giudizio, dare testimonianza, etc.

Il rifiuto a cooperare non dovrebbe influire sulla possibilità di godere delle misure di assistenza e protezione necessarie per la sicurezza o il reinserimento della persona trafficata, periodo di riflessione e permesso di soggiorno inclusi. Nel caso in cui a collaborare siano persone minori, sarà necessario attivare disposizioni speciali. Gli stati possono considerare di affidare un incarico ad un tutore, ad un genitore o altra persona per rappresentare nel modo migliore gli interessi del minore e trasmettere il suo consenso. Il grado con cui il minore sarà capace di prestare il proprio consenso dipenderà da una serie di fattori, inclusa la sua maturità ed età. I desideri del minore dovrebbero essere presi in considerazione, laddove possibile.

Accesso al sostegno delle Ong durante il processo

Nei casi relativi alla tratta di persone, la vittima del crimine dovrebbe avere la possibilità di ricevere sostegno da un'organizzazione sociale durante la fase delle investigazioni, l'interrogatorio e il giudizio. In questi casi, se vi è la necessità di protezione di un interesse sociale o di importanti interessi individuali, può essere permesso ad un operatore o ad un'operatrice sociale di partecipare ai procedimenti, a seconda delle disposizioni previste dal sistema legale vigente. Gli interessi dei minori dovrebbero essere sempre rappresentati da un adulto idoneo.

Investigazioni ed interrogatori

Interrogatori

Gli interrogatori delle persone trafficate dovrebbero rispondere ai seguenti standard:

- dovrebbero essere condotti da personale con una formazione specifica in materia di tratta e di interrogatori di soggetti con esiti psicologici da stress post-traumatico;
 - dovrebbero avere luogo in un ambiente professionale, di non-confronto e non giudicante;
 - chi conduce gli interrogatori e l'interprete dovrebbero essere dello stesso sesso delle persone trafficate;
 - la persona trafficata dovrebbe essere libera di lasciare in ogni momento l'interrogatorio.
- Gli interrogatori non dovrebbero durare più di due ore e dovrebbero

essere sottoposti a valutazione unitamente a consulenti, operatori sociali, etc., così come si dovrebbero concordare anche la loro durata e frequenza;

- la persona trafficata dovrebbe essere assistita da un operatore di una Ong, un assistente sociale, uno psicologo o altro durante l'interrogatorio. In caso di minori, deve essere presente un genitore, un tutore o un adulto in grado di proteggere i loro interessi;
- le tecniche e le domande dell'interrogatorio dovrebbero essere di non-confronto e non giudicanti;
- nei casi che coinvolgono le questioni di sfruttamento sessuale, non dovrebbero essere formulate domande relative alla storia sessuale delle persone trafficate non immediatamente pertinenti ai fatti allegati.

Esame medico

L'esame medico di una persona trafficata dovrebbe aver luogo solo ove risulti assolutamente necessario per gli obiettivi delle investigazioni. Dovrebbe essere condotto da un medico, esperto sul tema, dello stesso sesso della vittima. Se richiesto dalla persona trafficata, dovrebbe essere presente una persona di sostegno. I risultati dell'esame medico dovrebbero essere usati solo per gli scopi investigativi e non per altri fini. Le persone trafficate devono dare il loro consenso informato a questo esame. Il rifiuto al consenso non dovrebbe essere visto come un fallimento della collaborazione della vittima con le autorità.

Registrazioni dell'interrogatorio

In alcune giurisdizioni è possibile la registrazione video della testimonianza, la quale può essere usata nel procedimento innanzi alla corte. Dove ciò è fattibile, alla persona trafficata dovrebbe essere data la possibilità di scegliere tra la video-testimonianza e la testimonianza diretta, fornendo le dovute spiegazioni circa le implicazioni relative a ciascuna opzione e chiarendo che anche attraverso la testimonianza registrata è possibile essere identificati. Dovrebbero essere poste in essere chiare procedure per rendere sicuro il video ed impedirne la circolazione oltre i casi necessari per le investigazioni. Devono essere stabilite sanzioni penali in caso di circolazione o riproduzione di questo tipo di registrazioni fuori dai casi specificatamente autorizzati.

Investigazioni

Le forze dell'ordine dovrebbero utilizzare metodi investigativi basati su azioni di intelligence, come la sorveglianza, la verifica dei movimenti di denaro e dei sistemi di contabilità, l'uso di informatori, etc., in modo da evitare che la testimonianza diretta della vittima sia indispensabile. La consapevolezza dei rischi a cui vengono sottoposte le vittime durante le investigazioni deve essere preminente. Le forze dell'ordine dovrebbero prestare particolare attenzione nello svolgimento delle indagini (ad es. nella città di origine delle vittime, dei loro amici, conoscenti o dei soggetti sospettati di tratta) in modo da non consentire l'identificazione, l'esclusione sociale o rischi per la vittima, i suoi amici e familiari.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Privacy

Dovrebbero essere presi in considerazione tutti gli aspetti necessari per assicurare la privacy delle persone trafficate, quali:

- ai media deve essere proibito pubblicare dettagli che possono condurre facilmente all'identificazione di una persona trafficata, incluso nome, indirizzo o fotografie, laddove ciò possa risultare rischioso per la sua sicurezza o possa ledere il suo diritto alla privacy. La pubblicazione di tali dettagli dovrebbe essere vietata nei casi che concernono lo sfruttamento sessuale.

Dovrebbero essere introdotte disposizioni per regolare la trasmissione di informazioni ai media non solo nei paesi di destinazione ma anche in quelli di origine. La comunicazione di queste informazioni dovrebbe essere proibita dalla legge penale attraverso ordini della Corte e specifici atti legislativi.

Il divieto dovrebbe applicarsi dall'iniziale identificazione delle persone trafficate (ad es. durante le retate nei luoghi di prostituzione) fino ad oltre la conclusione dei procedimenti innanzi alla Corte;

- rigide linee guida devono essere sviluppate per la raccolta, la condivisione e la divulgazione di informazioni sui dati personali delle persone trafficate, nel rispetto del loro diritto alla privacy e della sicurezza personale.

In base all'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le persone hanno diritto alla protezione della loro privacy. Tale principio si estende alle persone trafficate in quanto vittime di reato, le quali non devono essere trattate in alcun modo come criminali per il fatto di essere state oggetto di tratta di esseri umani. La condivisione dei dati attraverso l'Europol, il Sistema Informazioni Schengen (SIS) e meccanismi simili deve tenere conto che essi riguardano persone trafficate e non criminali e come tali devono essere catalogati nei sistemi informatici. Si dovrebbe inoltre avere cura che le informazioni siano usate solamente per gli scopi per i quali sono raccolte e non per altri fini (ad es. per prevenire l'attraversamento delle frontiere da parte delle persone trafficate).

La valutazione del rischio e la sicurezza

Gli Stati sono obbligati, in base alla Convenzione europea sopracitata e alle Convenzioni delle Nazioni Unite, a provvedere alla protezione nelle circostanze in cui vi siano rischi per le vittime. La sicurezza delle persone trafficate è a rischio fin dal loro primo contatto con le autorità e per tale ragione essa deve costituire un interesse e una responsabilità preminente in capo alle forze dell'ordine e agli altri soggetti coinvolti. La protezione data dovrebbe basarsi sui bisogni e la valutazione del rischio e non sulla collaborazione o sul contributo probatorio reso dalla persona trafficata. È possibile, ma non in ogni caso, che il rischio aumenti se viene fornito un contributo probatorio. Potrebbe inoltre rendersi necessario attivare disposizioni di sicurezza per proteggere gli amici e i familiari più stretti.

Gli elementi da considerare per la protezione delle persone trafficate sono:

- Sistemazione sicura

La sistemazione potrebbe più appropriatamente essere fornita dal settore delle Ong, con cui le forze dell'ordine dovrebbero cooperare. Tuttavia, le disposizioni di sicurezza non dovrebbero essere considerate nella responsabilità di tali organizzazioni.

La presenza di rischi alla sicurezza delle persone trafficate non dovrebbe essere considerata una giustificazione plausibile per la loro detenzione in un luogo di custodia.

- *Misure pratiche*

L'adozione di misure pratiche può essere uno strumento efficace per minimizzare i rischi. Si dovrebbero, ad esempio, mettere a disposizione:

- allarmi anti-panico;
- telefoni cellulari con accesso immediato ai numeri della polizia;
- agenti di polizia (se necessario in borghese) che accompagnino le persone sulla scena del crimine, innanzi alla corte, etc.;
- entrate separate alle aule del tribunale e alle sale d'attesa;
- testimonianze in videoconferenza o dietro schermi protettivi.

- *Cambio di residenza o di identità*

Si potrebbe prendere in considerazione lo spostamento della persona in un luogo diverso da quello in cui è stata trafficata e/o il cambiamento della sua identità. Ciò può includere il trasferimento in un paese terzo. Alcune politiche si sono concentrate proprio sul ricollocamento in paesi terzi sicuri quale risposta pratica per garantire la sicurezza delle persone trafficate. Tale misura dovrebbe però essere utilizzata solo come ultima ratio, nel caso in cui tutte le altre soluzioni di protezione risultino non appropriate e solo dopo aver ampiamente discusso e ottenuto il consenso della persona trafficata. Il trasferimento in paesi terzi, infatti, è problematico e può implicare dei rischi significativi, oltre al fatto di sottoporre le persone trafficate ad un ulteriore trauma e all'eventualità di essere ri-trafficate. Il trasferimento richiede che si taglino i ponti con la famiglia, gli amici e la rete di supporto. In un paese terzo, poi, esse potrebbero non conoscere la lingua, avere accesso al mercato del lavoro, possedere le competenze professionali adeguate e usufruire delle reti di sostegno sociale.

Se si decide di effettuare il trasferimento, esso deve essere culturalmente e socialmente adeguato. Si dovrebbero quindi fornire servizi completi di supporto, quali corsi di lingua, formazione professionale, inserimento lavorativo, sistemazione alloggiativa, assistenza finanziaria, contatti con le Ong locali.

Se la sicurezza della famiglia della persona trafficata è in pericolo, bisognerà provvedere anche al suo trasferimento e a garantire adeguate misure di assi-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

stenza. È probabile che si possano verificare dei problemi relativamente al rispetto dell'esigenza di interruzione temporanea dei contatti con gli amici, i parenti e i conoscenti.

Il cambiamento completo di identità è ancora più difficile da realizzare e richiede che la persona trafficata rompa ogni rapporto con la sua famiglia, gli amici, la comunità, la precedente vita e, spesso, la cultura di origine. Questa soluzione, come già detto, dovrebbe essere tenuta in considerazione solo in circostanze estreme e attuata unicamente dopo aver valutato appieno tutte le possibilità disponibili e le derivanti conseguenze.

Le procedure innanzi alla Corte

Le disposizioni pratiche, come assicurare aree di attesa separate per le persone trafficate, sono - come già evidenziato - importanti da considerare, unitamente

a misure più formali come, ad esempio, la testimonianza anonima.

Informazioni chiare sul tipo di protezione e sui servizi a cui possono accedere dovrebbero essere fornite il prima possibile al fine di ridurre al massimo la possibilità di perpetuare il trauma a danno della persona trafficata.

Testimonianza

L'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede che i processi penali vengano tenuti, in linea generale, in pubblico e diano all'imputato la possibilità di controesame di persona il testimone. Tuttavia, ci possono essere eccezioni per proteggere il testimone, senza pregiudizio dei diritti dell'imputato.

Nel caso *Van Mechelen v. The Netherlands*, successivo al caso *Doorson v. The Netherlands*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la testimonianza anonima possa essere consentita in circostanze eccezionali, quali:

- a) quando risultino minacce di violenza più che fondate;
- b) quando i testimoni siano già stati ascoltati alla presenza dell'avvocato dell'imputato;
- c) quando risulti un'altra (identificazione) prova, senza alcun collegamento ai testimoni da assumere.

Le procedure del processo dovrebbero garantire il diritto dell'imputato al giusto processo. Quindi, ogni restrizione del suo diritto di sottoporre a controesame un testimone o la previsione di anonimato per quest'ultimo dovrebbero essere controbilanciate in quanto "ingiustizia" che i diritti di difesa possono subire. Il diritto ad un processo equo, stabilito ai sensi dell'articolo 6, deve essere tenuto in debito conto.

Alcune giurisdizioni (ad esempio quella inglese) ammettono che la prova testimoniale venga assunta dietro ad uno schermo o in videoconferenza, quando il testimone è vulnerabile o corre rischi (ad es. un minore o nei casi di dichiara-

zioni che concernono delitti sessuali). Altre giurisdizioni permettono a chi interroga o abbia video-interrogato di essere ammesso nelle liste di prova in qualità di testimone che ha unicamente assistito al controesame (ad esempio in videoconferenza). I sistemi inquisitori (come in Belgio) possono consentire l'esame preliminare di un testimone da parte di un giudice, in assenza dell'imputato, ma con l'assistenza della difesa. A seconda dei diversi sistemi e della pratica, il testimone può essere sottoposto a controesame a richiesta della difesa in uno stadio più avanzato del procedimento penale.

Nel recente caso *S.N v. Sweden*, del 2 luglio 2002, la Corte europea dei diritti dell'uomo, considerando un caso legato all'abuso sessuale di un minore di 10 anni, dove erano state effettuate due dichiarazioni in videoconferenza (una su richiesta della difesa), ha affermato: "la Corte ha avuto riguardo alle caratteristiche speciali dei processi penali concernenti le offese sessuali. Questi processi vengono spesso svolti in modo da rappresentare un'esperienza difficile per la vittima, in particolare quando quest'ultima è posta a spiacevole confronto con l'imputato. Queste caratteristiche sono spesso preminenti nei casi che riguardano i minori. Nel valutare se una persona accusata riceva o meno in tali processi un trattamento di 'giusto processo', deve essere anche tenuto in considerazione il rispetto per la vita privata della presunta vittima. Quindi, la Corte accetta che, nei processi penali riguardanti gli abusi

sessuali, certe misure per la protezione della vittima possano essere prese, garantendo che tali misure possano essere allineate con un adeguato ed effettivo esercizio dei diritti della difesa”.

Per le vittime di tratta, la paura del confronto con i loro trafficanti innanzi alla Corte può assumere rilievo. Ricerche hanno infatti mostrato che, dopo la fuga dai trafficanti, la più gravosa preoccupazione per le persone trafficate è costituita dalla prospettiva di un confronto con il loro trafficante durante il processo. È perciò importante prevedere misure atte a diminuire il trauma di tale evenienza. Può essere necessario considerare l’anonimato come una via per proteggere il testimone da vendette, sebbene per la specificità personale di molti casi di tratta è probabile che la natura della prova riveli comunque all’imputato l’identità del testimone, rendendo impossibile mantenerne l’anonimato.

Gli Stati dovrebbero esplorare la possibilità di introdurre previsioni per la protezione delle persone trafficate che testimoniano nei processi penali, che possano essere rispettose dei diritti della difesa. A seconda dei sistemi legali in vigore e dei rischi a cui la persona trafficata può andare incontro, le previsioni potrebbero includere:

- la testimonianza attraverso video pre-registrati o attraverso dichiarazioni scritte;
- la testimonianza in videoconferenza;
- il controesame della persona trafficata da parte di un giudice “inquisitore” o di un avvocato delegati dalla Corte, senza la presenza dell’imputato o dell’avvo-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

cato della difesa;

- l’anonimato del testimone rispetto all’imputato.

Gli Stati dovrebbero porre in essere precise procedure ed informare le persone trafficate quando prendono la decisione di fornire delle prove, su quali protezioni possono essere offerte così che esse siano pienamente consapevoli delle conseguenze da affrontare una volta deciso di testimoniare.

Prove di precedenti comportamenti sessuali o immorali

Nei casi legati a reati sessuali, la difesa dell’imputato potrebbe tentare di richiedere prove in relazione a pregressi comportamenti sessuali della persona trafficata per dimostrare che lo sfruttamento non si è verificato o per cercare di porre in dubbio l’attendibilità del testimone.

Un modello su come affrontare questo argomento è rinvenibile nella Sessione 7 del Regolamento dell’UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) n. 2001/4 che esplicitamente dispone che, ad eccezione del presidente della Corte, non è permesso ad un imputato accusato di tratta di esseri umani “di introdurre prove sulla personalità o storia personale della presunta vittima”. Un imputato potrebbe rivolgere istanza al presidente della giuria o della Corte per ottenere l’ammissione di tale prova. Il presidente poi terrà un’udienza in camera di consiglio consentendo all’imputato e all’organo dell’accusa di svolgere in contraddittorio le loro considerazioni in merito alla richiesta. Ma l’introduzione di tale tema di prova sarà permessa solo se il presidente riterrà che la prova di tali elementi sia così rilevante che la sua omissione finirebbe per costituire un grave pregiudizio per l’imputato, cioè un errore giudiziario per l’imputato. In questi casi, il presidente stabilirà anche i limiti all’interno dei quali tali prove o temi potranno essere introdotti.

Questioni pratiche

Se una persona trafficata, i suoi amici o la sua famiglia devono intervenire innanzi alla Corte per fornire delle prove, è importante fornire loro misure pratiche di protezione, quali:

- scorte di sicurezza per recarsi e tornare dai palazzi di giustizia;
- sale d'attesa, mense e toilette separate;
- un rigido calendario per le audizioni, con tempi d'attesa ridotti;
- chiara spiegazione delle procedure innanzi alla Corte e, se necessaria, eventuale visita del luogo antecedente all'audizione;
- schermi protettivi, provvedimento di esclusione del pubblico, allontanamento dei media;
- presenza di una persona di sostegno o di un counsellor.

Il diritto delle vittime ad essere presenti e ad essere ascoltate

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e il Protocollo addizionale sulla tratta prevedono che gli Stati dovreb-

bero stabilire nella loro legislazione nazionale, nei casi appropriati, delle disposizioni per consentire alle vittime di essere presenti al processo e di essere ascoltate. Per alcune delle vittime, il coinvolgimento nelle procedure della giustizia criminale costituisce una parte importante per la loro ripresa in quanto gli permette di verificare di persona che coloro che hanno commesso reati a loro danno sono sottoposti alla giustizia. Gli Stati dovrebbero provvedere in tal senso. Spesso l'effetto dell'uso della videoconferenza per la testimonianza, o altri metodi investigativi e il rimpatrio immediato della persona trafficata possono rendere più difficoltoso il suo ritorno e pregiudicare la piena partecipazione al processo.

Gli Stati possono anche disporre che il punto di vista delle persone trafficate venga ascoltato attraverso modalità di partecipazione delle stesse nel ruolo di parti del processo penale (nelle giurisdizioni che lo consentono) o mediante dichiarazioni della vittima circa le sue condizioni.

Formazione

Gli Stati dovrebbero predisporre corsi e moduli formativi ad hoc sui diritti e i bisogni specifici delle persone trafficate per tutti coloro con cui esse entrano in contatto durante le investigazioni e il procedimento giudiziario, in particolare, operatori delle forze dell'ordine, avvocati, pubblici ministeri, giudici e staff dei tribunali.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Perché vi è bisogno di programmi di rimpatrio e di assistenza sociale?

La tratta non termina con il rientro a casa delle persone trafficate, né tanto meno i loro problemi si risolvono semplicemente facendo ritorno in patria. Al contrario, le possibilità di protezione delle vittime nel loro paese di origine sono generalmente molto inferiori rispetto a quelle che possono ottenere nei paesi dell'Europa occidentale. Spesso, la rete criminale che le ha trafficate è ancora attiva in patria. In più, in diversi paesi di origine il principio dello Stato di diritto viene solo parzialmente rispettato. Anche la corruzione e il coinvolgimento delle autorità nei casi di tratta possono porre loro seri problemi.

Le vittime possono essere costrette a confrontarsi anche con altre questioni. In particolare, quando sono state trafficate per essere sfruttate nel campo della prostituzione, esse possono correre il rischio di venire stigmatizzate, discriminate e rifiutate dalle loro famiglie e di essere socialmente escluse, nel momento in cui la loro situazione diventa nota alla comunità di appartenenza. Chiaramente, tali rischi aumentano quando le vittime hanno testimoniato nel paese in cui sono state trafficate e/o scelgono o sono obbligate a fare lo stesso una volta tornate in patria. Cambiare il luogo di residenza molto spesso non è un'alternativa percorribile, in quanto molti paesi di origine non hanno in vigore un sistema di protezione sociale, ciò significa che le persone trafficate dipendono completamente dalle loro famiglie per quanto riguarda l'alloggio, i mezzi di sussistenza e la possibilità di trovare lavoro. In più, in molti paesi, i cittadini non sono liberi di scegliere il loro luogo di residenza. A causa dei problemi sopra descritti, le persone trafficate hanno spesso l'interesse legittimo a mantenere il silenzio e a non svelare la loro esperienza a quanti le circondano. In più, esse possono rischiare di essere perseguite penalmente, ad esempio, per aver lasciato irregolarmente il paese, per aver fatto uso di documenti falsi d'identità e/o per aver lavorato come prostitute. Tutto ciò, evidentemente, costituisce un ostacolo per chiedere protezione ed assistenza.

Tornate in patria, tutte le persone trafficate hanno il problema di trovare un impiego che sia sufficientemente retribuito. In molti casi questa era la motivazione principale per cui avevano deciso di emigrare all'estero, ovvero, trovare lavoro e migliorare le proprie prospettive di vita. Spesso questo problema è aggravato dal fatto che esse stesse o i loro familiari devono ancora terminare di saldare i debiti contratti, sotto la minaccia di ritorsione, con chi le aveva reclutate. Questo significa che molte persone trafficate, una volta tornate a casa, si ritrovano in condizioni peggiori rispetto a quelle da cui erano partite, correndo quindi il rischio di essere nuovamente trafficate quale unica alternativa a loro

Rimpatrio ed inclusione sociale

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

disposizione. Il trauma derivante dell'essere state trafficate, caratterizzato dalla mancanza di fiducia nel futuro, dall'incapacità di costruire relazioni di fiducia e dalla scarsa abilità di valutare i rischi, può quindi andarsi ad aggiungere alla condizione di vulnerabilità. Inoltre, molte persone trafficate non dispongono più dei loro documenti d'identità, perché sono stati confiscati dai trafficanti o perché hanno viaggiato con documenti falsi.

Ciononostante un numero considerevole di vittime desidera fare ritorno a casa. Altre sono obbligate a tornare perché non possiedono i requisiti necessari per richiedere un permesso di soggiorno temporaneo o perché quest'ultimo è scaduto e non soddisfano i titoli per ottenere un permesso di soggiorno permanente o ad avere diritto ad asilo.

Nei paesi di origine spesso si registra una grave carenza di strutture specializzate

finanziate, di servizi adeguati che rispondano ai bisogni specifici delle vittime e offrano loro programmi di assistenza. Sia nei paesi di destinazione che in quelli di origine, poi, le misure di supporto sono soprattutto a breve termine e non forniscono alternative sociali ed economiche concrete.

Per prevenire che le persone trafficate vengano ri-vittimizzate e/o ri-trafficate e per proteggere la loro sicurezza, è fondamentale istituire procedure di ritorno appropriate, preferibilmente su base volontaria, e programmi di assistenza sociale a lungo termine per permettere loro di riacquistare il controllo sulle proprie vite e di costruire un futuro indipendente. Tali programmi dovrebbero avere inizio nel paese in cui la persona è stata trafficata e proseguire in quello di origine. A tal fine, è necessaria una stretta collaborazione tra Ong dei paesi di destinazione, di transito e di origine, a cui le persone dovrebbero poter accedere indipendentemente dalla loro capacità e disponibilità a cooperare in qualità di testimoni. Per impedire che le persone trafficate vengano stigmatizzate, i programmi di ritorno dovrebbero essere considerati alla stregua dei cosiddetti programmi di re-migrazione.

In una prospettiva di promozione del rispetto dei diritti umani, tali programmi dovrebbero essere finalizzati ad una ripresa a lungo termine, all’*“empowerment”* e all’inclusione sociale. Con *empowerment*²¹⁸ si intende il processo attraverso cui una persona può sviluppare le proprie capacità per diventare indipendente, prendere autonomamente le decisioni che la riguardano e avere il controllo della propria vita. Ciò implica coinvolgere e far partecipare attivamente le persone trafficate a tutte le questioni che le riguardano e non trattarle, quindi,

²¹⁸ Definizione tratta da GAATW, *“The process of recovery from trafficking”*, in *Alliance News*, n. 19-20, giugno-luglio 2003, Bangkok, 2003.

come vittime passive. È perciò fondamentale creare le condizioni atte a farle diventare economicamente e psicologicamente indipendenti, e fornire opportunità di lavoro che comprendano l’accesso alle informazioni, all’istruzione e alla formazione, ai servizi medici e di consulenza psicologica.

Le procedure di rimpatrio

Le procedure per il ritorno in patria dovrebbero comprendere, come minimo, i seguenti elementi:

- su sua esplicita richiesta, la persona trafficata dovrebbe essere rimpatriata senza indebito o arbitrario ritardo²¹⁹;
- la sicurezza della persona trafficata dovrebbe essere prioritaria²²⁰: nessuno dovrebbe essere rimpatriato contro la propria volontà prima che sia stata effettuata un’adeguata valutazione del rischio in modo da assicurare la sua sicurezza fisica così come le possibilità di inclusione sociale nel paese di origine²²¹;
- le spese per il ritorno dovrebbero essere sostenute dagli Stati membri dell’UE in cui la vittima è stata sfruttata, a meno che non vi siano disposizioni diverse stabilite attraverso accordi tra il paese di destinazione e il paese di origine;
- fornire informazioni sul diritto di accedere alle rappresentanze diplomatiche e consolari del suo Stato di appartenenza e, se la persona trafficata lo desidera, aiutarla a contattare il consolato o l’ambasciata di riferimento²²²;
- fornire informazioni riguardanti i servizi di assistenza disponibili nel paese di origine. La decisione di usufruire dei servizi di supporto spetta solamente

alla persona trafficata e, in caso affermativo, l'organizzazione che la ospiterà deve essere prontamente informata;

- provvedere al rilascio di documenti d'identità conformi²²³. A tale scopo dovrebbero essere firmati accordi di cooperazione tra paesi di destinazione e paesi di origine, che dovrebbero essere incoraggiati a nominare delle persone di riferimento che si occupino di tratta presso le ambasciate e i consolati, assicurandosi che esse vengano adeguatamente formate²²⁴;
- nei documenti di identità non dovrebbe essere fatto alcun riferimento riconducibile all'esperienza di tratta della vittima;

²¹⁹ OSCE, Piano d'Azione, V.7.1.

²²⁰ Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE, n. 1, paragrafo 1; Protocollo ONU sulla tratta art. 8.2.

²²¹ Cfr. paragrafo 5.3.

²²² Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York e Ginevra, 2002, Linea guida n. 6.3.

²²³ DB, pt. 15; Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 1, paragrafo 1, Piano d'Azione OSCE, V.5.

²²⁴ Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *op. cit.*, Linea guida n. 6.3; Protocollo ONU sulla tratta, art. 8.4.

- non si dovrebbe fornire alcuna informazione confidenziale alle autorità del paese di origine senza il previo consenso della persona trafficata²²⁵;
- ci si dovrebbe prendere cura delle necessità primarie, quali, ad esempio, vestiario e cibo.

Rimpatrio e programmi di assistenza sociale

In stretta collaborazione con le Ong, nei paesi di origine dovrebbero essere sviluppati programmi atti ad assicurare che le persone trafficate che vogliano far ritorno in patria abbiano accesso a misure di pronta assistenza e di supporto di lunga durata al fine di garantirne il benessere, facilitarne l'inclusione sociale, prevenire la loro ri-vittimizzazione e ridurre il rischio che vengano ri-trafficate. I programmi di ritorno e di assistenza sociale rivolti a persone trafficate dovrebbero basarsi sui seguenti principi:

- volontarietà: spetta alla persona trafficata decidere se vuole usufruire dei servizi disponibili;
- protezione della privacy e della sicurezza²²⁶: nessuna informazione personale riguardante la persona trafficata, incluso il nome, l'indirizzo e lo stato di salute, deve essere resa pubblica o divulgata a parti terze, incluse le forze dell'ordine, senza il suo consenso;
- protezione della riservatezza del contatto tra chi fornisce il servizio e la persona trafficata;
- libertà di movimento²²⁷: in nessuna circostanza la persona trafficata dovrebbe essere detenuta, rinchiusa o in altro modo limitata nella sua libertà di movimento;
- i bisogni, le opinioni e gli interessi della persona trafficata dovrebbero essere preminenti;
- i programmi dovrebbero essere sviluppati in modo tale che le persone trafficate non vengano stigmatizzate e, preferibilmente, dovrebbero far parte di

quelli diretti a chi fa ritorno al paese di origine;

- le persone trafficate dovrebbero essere trattate in modo rispettoso, non giudicante, non moralistico e senza atteggiamenti di superiorità;
- i programmi dovrebbero essere finalizzati all'inclusione sociale e all'“*empowerment*” della persona trafficata²²⁵;
- indipendenza delle organizzazioni che offrono i servizi;
- differenziazione tra persone adulte e minori: è parimenti inappropriato trattare un minore come un adulto e un adulto come un minore;

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

²²⁵ Su tale questione la posizione dei componenti del Gruppo di esperti non è unanime.

²²⁶ Dichiarazione dell'Aja, III, 3.4.

²²⁷ Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *op. cit.*, Linea guida n. 1.5 (cfr. nota 4).

²²⁸ DB, punto 15.

- in caso di minori, dovrebbero essere sviluppate politiche e programmi speciali per garantire che venga loro fornita sistemazione alloggiativa, assistenza medica, psicologica, legale e scolastica²²⁹. I minori dovrebbero essere rimpatriati solo dopo aver effettuato una valutazione dei rischi e aver verificato che il ritorno in patria sia sicuro, assistito e nel loro interesse superiore. In particolare, non dovrebbero mai essere forzatamente rimpatriati nel caso in cui le loro famiglie non siano state rintracciate, se esse non sono d'accordo o non sono in grado di prendersi cura del figlio nell'immediato e nel lungo periodo. Può essere valutata l'ipotesi di affidare il minore alle cure di altre persone non appartenenti alla famiglia, previo consenso del minore. In caso di ritorno in famiglia, dovrebbe essere proposto un programma di assistenza sociale sia al minore che ai familiari prima del rimpatrio.

Gli elementi costitutivi di tali programmi dovrebbero essere:

- valutazione dei bisogni al fine di elaborare un programma personalizzato che risponda ai bisogni specifici della persona trafficata e che la protegga in maniera adeguata;
- regolarizzazione della posizione giuridica della persona e rilascio dei documenti di identità, della tessera sanitaria, del codice fiscale e di qualsiasi altro documento necessario;
- sistemazione alloggiativa adeguata e sicura e facilitazione all'accesso a soluzioni abitative autonome;
- cure sanitarie, assistenza psicologica, supporto legale gratuito e, se necessario, sostegno economico²³⁰;
- assistenza per l'individuazione di opportunità lavorative appropriate, compreso l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale per consentire alla persona trafficata di raggiungere un'indipendenza economica²³¹;
- su richiesta, contatti con la famiglia di origine per sensibilizzarla e aumentare il loro grado di accettazione della persona trafficata;
- incoraggiamento e sostegno all'auto-organizzazione.

Per garantire l'erogazione di assistenza e supporto adeguati alle persone trafficate rimpatriate, le Ong e le altre organizzazioni che forniscono tali servizi dovrebbero essere adeguatamente finanziate. Si dovrebbe inoltre incoraggiare e facilitare la cooperazione tra Ong e altre organizzazioni della società civile operanti nei paesi

²²⁹ Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *op. cit.*, Linea guida n. 8.7 (cfr. nota 4); Protocollo ONU sulla tratta, art. 6.4.

²³⁰ OSCE, Action Plan V.7.3; Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *op. cit.*, Linea guida n. 6.8. (cfr. nota 4).

²³¹ DB, punto 15; Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *op. cit.*, Linea guida n. 6.8 (cfr. nota 4).

di origine, di transito e di destinazione²³². Infine, i programmi di assistenza sociale dovrebbero essere parte integrante delle politiche di cooperazione²³³.

Valutazione del rischio

Prima di effettuare il rimpatrio volontario o coatto di una persona trafficata, anche quando è minorenne, dovrebbe essere effettuata una valutazione individuale del rischio. L'obiettivo di tale valutazione è verificare se la persona corra o no il rischio di ritorsioni, ad esempio, perché la rete criminale che l'ha trafficata è ancora attiva nel paese di origine, i familiari hanno subito minacce, le autorità locali possono perseguirla per reati connessi alla tratta o non sono in grado o intendono fornire protezione, non è disponibile un'assistenza adeguata. Se possibile, le informazioni relative al procedimento giudiziario dovrebbero far parte della valutazione così come le Ong e le altre organizzazioni che forniscono servizi alle vittime dovrebbero essere consultate, poiché esse possiedono informazioni rilevanti che dovrebbero essere tenute in debito conto nel momento in cui si deve decidere circa il rimpatrio della persona trafficata. Nello svolgere la valutazione del rischio, si dovrebbe tenere conto dei seguenti fattori al fine di valutare la sicurezza della persona, le sue reali prospettive di inclusione sociale e professionale e i rischi di essere ri-trafficata in patria:

- *Rischio di ritorsioni:*

- avere familiari, amici o conoscenti nel paese di origine contattati e/o minacciati dal trafficante/rete criminale;
- essere stata minacciata mentre si trovava nel paese di destinazione o durante il procedimento giudiziario;
- il luogo di residenza della persona trafficata e/o della sua famiglia è noto al trafficante/rete criminale;
- il trafficante fa o faceva parte della stessa cerchia sociale a cui appartiene la persona trafficata nel paese di origine;
- le autorità del paese di origine sono in grado o disponibili a proteggere la persona trafficata, la sua famiglia e i suoi amici dalle ritorsioni del trafficante/rete criminale;
- su richiesta, la polizia locale fornisce la protezione, laddove sia necessaria;
- è attivo un programma di protezione dei testimoni;
- la corruzione è un problema concreto nel paese di origine; la persona trafficata e/o la sua famiglia ha contratto debiti considerevoli con i trafficanti o con parti terze.

²³² DB, punto 15; Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *op. cit.*, Linee guida nn. 11, 12 (cfr. nota 4).

²³³ Dichiarazione dell'Aja, III, 3.4.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

- *Rischio di essere perseguite, arrestate, detenute o citate in giudizio dalle autorità del paese di origine:*

- per i reati connessi alla tratta, quali l'uso o il possesso di documenti falsi, all'esercizio della prostituzione, o per aver lasciato il paese irregolarmente;
 - in caso di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, a causa delle politiche legislative e sociali sulla prostituzione e il livello di esclusione sociale, stigmatizzazione e marginalizzazione a cui sono sottoposte le prostitute.
- ### **- *La posizione sociale della persona trafficata e il rischio di esclusione sociale:***
- la situazione della persona trafficata è nota all'interno del suo ambito sociale di riferimento;
 - la persona trafficata è in grado di parlare della sua esperienza con i familiari o gli amici;
 - la persona trafficata viene accettata e supportata dalla sua cerchia familiare e sociale di riferimento;
 - fino a che punto la sopravvivenza della persona trafficata dipende dal supporto della famiglia;
 - esistenza di un sistema di protezione sociale che assicuri il soddisfacimento dei bisogni primari, quali un alloggio, assistenza medica e mezzi di sussistenza;
 - nel caso di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, l'opinione pubblica generale rispetto alla prostituzione, compresi i conseguenti rischi di marginalizzazione, stigmatizzazione o isolamento;
 - esistenza di una (concreta) possibilità di trasferimento in un'altra città e di trovare una sistemazione alloggiativa e un impiego.

- *Accesso all'assistenza, all'educazione e a mezzi di sussistenza:*

- la persona trafficata ha accesso ai servizi di pronta assistenza e di supporto di lungo periodo, quali una sistemazione alloggiativa sicura, sostegno medico, legale e psicologico;
- la persona trafficata ha accesso all'istruzione e ad un lavoro in grado di mantenerla;
- opportunità di indipendenza economica di lungo periodo.

Nel caso in cui la persona trafficata abbia dei figli:

- la posizione del figlio o dei figli;
- se il figlio o i figli hanno la possibilità di andare a scuola e di ricevere protezione e le cure mediche, sociali e di altro tipo necessarie.

In nessun caso la persona trafficata può essere fatta tornare al paese di origine se vi è ragione di credere che la sua vita possa essere messa in pericolo o che possa essere soggetta a trattamento inumano o degradante (principio di non-respingimento²³⁴).

Concetti utilizzati nel quadro del rimpatrio e della reintegrazione

Quando si parla dell'assistenza fornita al ritorno in patria delle persone trafficate, vengono usati termini di vario tipo, quali, ad esempio, rimpatrio, riabilitazione, reintegrazione, integrazione, recupero, inclusione sociale²³⁵. Tali vocaboli, tuttavia, non sono neutrali e riflettono valori e approcci specifici nei confronti

delle persone trafficate. La scelta delle parole può, perciò, essere importante per evitare la stigmatizzazione e per supportare l'*empowerment* delle vittime. "Riabilitazione", ad esempio, è un termine spesso usato soprattutto nell'ambito della tratta a fini di prostituzione. Poiché è più comunemente utilizzato in relazione ai criminali, esso suggerisce l'esistenza di qualcosa di intrinsecamente biasimevole che deve essere corretto, la necessità di modificare il modo di pensare o di comportarsi della persona. In più, tale vocabolo oggettivizza la persona trafficata, visto che è possibile solamente essere "riabilitati" e non "riabilitarsi". Una parola più appropriata sarebbe "integrazione" e "re-integrazione", che descrivono il processo di integrazione rispettivamente nel paese di destinazione e in quello di origine. In questo rapporto, viene utilizzato il termine "inclusione sociale" in quanto esso descrive in maniera più adeguata il carattere attivo e biunivoco del percorso come un'interazione tra la persona e il suo contesto, ed implica anche un senso di "appartenenza e di coinvolgimento". Lavorando in un quadro fondato sui diritti umani, quindi, la scelta della terminologia deve essere orientata da alcuni principi fondamentali quali l'autodeterminazione, l'autonomia e l'*empowerment*.

²³⁴ Così come definito, ad esempio, all'art. 19, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e all'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

²³⁵ Per un dibattito approfondito su tali termini, cfr. GAATW, "*The process of recovery from trafficking*," *op. cit.*

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Punti di vista diversi, definizioni diverse

Il fenomeno della corruzione può essere affrontato in modi differenti. A seconda dell'approccio utilizzato (di diritto penale, sociologico, criminologico o economico), alcune sue manifestazioni sono catalogabili sotto la nozione di corruzione. Dal punto di vista del diritto penale, la corruzione rimane limitata alla criminalizzazione e si configura solamente quando tutti gli elementi del reato sono accertati e possono effettivamente essere provati. Ciò tuttavia impedisce l'utilizzo di un approccio globale e la gestione efficace del problema. Il diritto penale è solo uno dei molti strumenti che possono essere predisposti per reagire contro l'emergere di questo fenomeno indesiderabile per la società e, comunque, esso ne costituisce il rimedio ultimo.

Dal punto di vista sociologico e criminologico, la corruzione è generalmente definita come una deviazione o un abuso di potere. Questo si verifica quando una persona è un impiegato pubblico o privato che persegue obiettivi o interessi diversi da quelli previsti dalla legge. Visto che sono le amministrazioni pubbliche ad essere molto spesso vittima di corruzione, è possibile affermare che quest'ultima generalmente riguarda la sfera pubblica. È chiaro, comunque, che anche un'organizzazione privata può essere vittima di corruzione come, ad esempio, nel caso di infiltrazione della criminalità nelle Ong che si prendono cura di persone trafficate.

Tale approccio ha il vantaggio di ridurre al minimo il dibattito morale. È generalmente riconosciuto che quando si appartiene ad un'organizzazione pubblica o privata e si ha una certa competenza decisionale, essa è sempre collegata ad

obiettivi e standard di un buon comportamento professionale. Se tale competenza è esercitata ignorando questi obiettivi in modo da favorire altri interessi significa che si sta adottando un comportamento che devia dalla norma stabilita. Quando la corruzione viene definita come una deviazione dell'ordinario esercizio di potere, essa ricomprende una determinata serie di condotte. La corruzione deve essere vista come un processo che spesso inizia con la comparsa di un comportamento deviante o deontologicamente inaccettabile (un offuscamento della regola). Se da parte delle autorità competenti non viene prontamente attivata un'adeguata azione di contrasto a tale comportamento si apre la strada alla seconda fase del processo, ovvero, al comportamento corrotto. In questo stadio, sono presenti molti degli elementi della definizione giuridica di corruzione, ma ne manca la concreta evidenza. L'ultima fase dell'intero processo di corruzione ha luogo quando, secondo la definizione del diritto

Strategie anti-corruzione

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

penale, tutti gli elementi possono essere accertati e provati in giudizio.

Le cause di corruzione ai diversi livelli

Poiché la corruzione è un fenomeno complesso che può emergere in modi differenti, anche le sue cause possono essere situate a diversi livelli.

Livello macro

Gli individui inevitabilmente vengono influenzati dal contesto sociale in cui vivono e lavorano. Alcuni fattori economici, come la globalizzazione e il crescente intervento delle autorità nell'organizzazione economica, indiscutibilmente giocano un ruolo principale a livello macro.

Alcuni cambiamenti realizzati nell'amministrazione pubblica creano un terreno fertile per la corruzione a tale livello. Più sono le occasioni di corruzione e più grandi sono gli interessi in gioco, più la corruzione aumenta. Il rischio di corruzione cresce non appena vengono intensificate le possibilità di contatto tra amministrazione e cittadini, e quanto più è consistente il potere dell'amministrazione tanto più sono importanti gli interessi in gioco. In questo senso, la tendenza al decentramento, le crescenti competenze discrezionali dei dipendenti pubblici e l'introduzione dell'ideologia di mercato nell'ambito delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica sono fattori che accrescono i rischi di corruzione. Un'altra macro causa di corruzione è la mancanza di coerenza e di trasparenza delle leggi e delle regole. A causa dell'eccesso di regole, spesso complesse, decretate a diversi livelli, i cittadini non sanno più a quali di esse sono vincolati. Ciò favorisce in maniera consistente il processo di offuscamento delle norme e, quindi, la corruzione. In più, questo fenomeno mina la fiducia dei cittadini nella legge in generale. L'efficienza e la correttezza del funzionamento degli apparati giudiziari sono davvero sotto pressione, fatto che rende la percezione della corruzione meno rischiosa e meno inaccettabile.

Infine, sempre a livello macro, sono da ricordare le cause derivanti dalla modifica di certi principi etici. Alcuni ritengono che il crescente individualismo e materialismo e il decrescente senso civico possono dare luogo alla corruzione. Anche

la percezione della criminalità sta cambiando. Il fatto che certi comportamenti deprecabili vengano ritenuti meno gravi induce ad una certa tolleranza e a un indebolimento delle norme legali.

Livello medio

Le cause di corruzione individuate a livello medio sono quelle che originano direttamente nell'ambito professionale. Sia le regole interne dell'organizzazione (e l'assenza di queste), che il suo tipo di struttura e cultura possono diventare terreno fertile di corruzione. È evidente che la mancanza di chiarezza e di tra-

sparenza delle regole di un servizio o di un'organizzazione possono favorire il loro abuso. Gli individui, i dipendenti pubblici o i privati cittadini necessitano di punti di riferimento per eseguire correttamente i compiti loro affidati senza subire alcuna influenza.

Inoltre, può essere operata anche una distinzione tra le cause di corruzione a livello strutturale dell'organizzazione e quelle derivanti dalla cultura del servizio o dell'organizzazione posta in essere. Per la prima categoria, possiamo citare il caso di persone che lavorano da un periodo eccessivamente lungo in settori "sensibili" come, ad esempio, quelli di controllo sociale o di polizia nell'ambito dell'industria del sesso. Una separazione imperfetta delle funzioni, causata da una mancanza di chiarezza circa le responsabilità, una remunerazione insufficiente e un'eccessiva burocrazia sono elementi che favoriscono una situazione di rischio a livello dell'organizzazione. Cause importanti di corruzione possono derivare anche dal tipo di cultura dell'organizzazione. La fonte di corruzione può infatti essere individuata a livello del management, quando questo non si assume le proprie responsabilità e rifiuta di seguire una politica chiara in merito alle pratiche di corruzione. La mancanza di sostegno allo staff, un clima di lavoro negativo, una illimitata fiducia nei dipendenti e una mancata azione di contrasto ad un comportamento deontologicamente scorretto possono diventare anch'essi elementi che favoriscono la corruzione.

Livello micro

Alcune persone sono più sensibili di altre alla corruzione. Inoltre, una persona può trovarsi in una situazione specifica che invita o porta alla corruzione. Anche l'attitudine morale individuale può giocare un ruolo importante per l'adozione di comportamenti corrotti.

Strategie di lotta alla corruzione

Requisiti fondamentali di un progetto anti-corruzione

- Il rischio di un approccio del tipo "pecora nera"

Considerando la sua complessità e le sue molteplici cause, non è efficace limitare l'azione di contrasto solo a certi aspetti del fenomeno della corruzione. Questo approccio, tuttavia, è allettante in quanto offre all'organizzazione o al sistema una scusa fallace per continuare a funzionare nello stesso modo. Quando un'organizzazione considera un caso di corruzione come un caso isolato, viene utilizzata l'espressione "pecora nera" per significare che si ritiene sufficiente a risolvere il problema la sola rimozione della pecora dal "gregge". Nella maggior parte dei casi, tuttavia, un problema di corruzione non è mai un problema individuale, bensì una questione di tipo organizzativo. Questo è il

motivo per cui un progetto anti-corruzione deve rivolgersi all'intero "gregge" e non solo alla "pecora nera".

- *L'approccio multidisciplinare ed integrato*

Un'efficiente strategia di lotta alla corruzione deve fronteggiare il numero più alto possibile di cause e deve basarsi su un approccio multidisciplinare ed integrato. Elaborare questa strategia non è semplice e richiede un'attività simultanea a diversi livelli. Adottare uno sguardo globale e avere pronto un piano ben elaborato sono ovviamente le condizioni richieste per garantire il successo del progetto. Allo stesso tempo, deve essere predisposto un sistema di valutazione periodica e di aggiornamento costante. Il carattere necessariamente integrale ed integrato di un progetto anti-corruzione ne implica la focalizzazione su strategie di tipo preventivo e repressivo.

Un progetto anti-corruzione deve prendere in considerazione le specificità di ciascun settore. Il fatto che il fenomeno in oggetto richieda l'adozione di un piano ben progettato ed integrato non significa, tuttavia, che sia possibile elaborare un modello generale applicabile ad ogni situazione. Un progetto anticorruzione deve essere applicato a diversi livelli e all'interno di differenti settori (pubblico e privato), di conseguenza, deve essere abbastanza flessibile ed adattabile a situazioni di vario tipo. È possibile cominciare selezionando un certo numero di ambiti particolarmente sensibili alla corruzione e concentrare il progetto specificatamente su di essi: quello della tratta degli esseri umani e i settori economici ad essa collegati sono un buon esempio.

Strategie di prevenzione

Livello macro

L'elaborazione di un progetto integrato di lotta alla corruzione richiede soprattutto un clima politico adeguato. Una genuina politica di contrasto del fenomeno può essere attuata solamente quando le istituzioni si assumono le proprie responsabilità e possiedono competenze chiaramente definite e verificabili.

Ogni progetto anti-corruzione deve essere sostenuto da una politica generale che determini chiaramente gli obiettivi politici e che prenda in considerazione il carattere multidimensionale del fenomeno. Ciò implica l'esistenza di una volontà politica che intenda considerare il tema della corruzione quale parte integrante delle politiche generali esistenti, oltre all'elaborazione di una legislazione pratica e la creazione di servizi di contrasto alla corruzione.

Considerando che la maggior parte dei fatti di corruzione avvengono nella sfera pubblica, le istituzioni possono efficacemente giocare un ruolo preventivo molto importante. È indispensabile un'efficiente ed attenta amministrazione pubblica che presti attenzione alla realizzazione di un sistema di controllo che ispiri fidu-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

cia. L'importanza di una politica di governo che valuti le amministrazioni pubbliche e il loro funzionamento (verifica esterna) e che introduca, se necessario, qualche modifica, non dovrebbe essere sottovalutata come strategia anti-corruzione. Il corretto funzionamento e la trasparenza dell'amministrazione pubblica eliminano molti delle origini del fenomeno. Nell'Ottava Conferenza Internazionale contro la Corruzione (IAAC), conclusasi a Lima nel 1997, è stato

affermato che: “Tutti i governi dovrebbero operare in maniera trasparente e responsabile a tutti i livelli, con il pubblico che ha accesso alle informazioni quanto più è possibile. Essi dovrebbero assicurare che i conti pubblici siano aperti alla verifica pubblica. Il ruolo della società civile è cruciale soprattutto a livello nazionale e locale, dove la partecipazione dovrebbe essere garantita aprendo l’accesso al processo decisionale e al confronto in pubbliche assemblee nelle materie di rilevanza”.

La trasparenza è essenziale anche dal punto di vista legislativo. L’attuale sovrabbondanza di leggi e di regole spesso crea un’inestricabile sistema giuridico che non favorisce né i cittadini né il controllo da parte delle autorità. Oltre ad un solido arsenale legislativo e ad un efficiente funzionamento dei pubblici servizi in generale, è molto importante avere un affidabile meccanismo di controllo. Un’efficiente verifica sin nel settore pubblico che in quello privato è fondamentale per garantire un controllo efficace.

I progetti anti-corruzione devono tenere in debita considerazione la complessità del fenomeno e basarsi su dati concreti. Fino ad oggi, tali dati non sono disponibili o sono ancora insufficienti. È quindi necessario che siano adottate misure per migliorare la visione quantitativa del fenomeno. Costituirebbero un ulteriore passo in avanti un’appropriata codificazione di tipologie di diritto penale (in modo da rendere visibile il termine “corruzione”, senza nascondere sotto nozioni più generali) e l’imposizione dell’obbligo per la polizia o la magistratura, che procedono per casi di corruzione, di informare l’agenzia centrale che si occupa di tale reato. Ad ogni livello deve essere data importanza alla ricerca scientifica e allo scambio di informazioni riguardanti la corruzione. Da ultimo, una società civile in grado di verificare ed esaminare i risultati dell’azione della politica pubblica e dei dipendenti pubblici è indispensabile per il buon funzionamento di tutte le strategie anti-corruzione.

Livelli medio e micro

- Selezione e formazione

All’interno di un’organizzazione o di un servizio, la prevenzione della corruzione e del comportamento corruttivo deve iniziare attraverso l’applicazione di criteri di selezione particolari con cui reclutare e selezionare lo staff. Tali cri-

teri non dovrebbero esclusivamente prendere in considerazione l’esperienza, ma dovrebbero incentrarsi anche sull’integrità personale, specialmente quando le persone interpellate dovranno ricoprire incarichi di fiducia o adempiere a compiti che possono essere sensibili a corruzione. Una procedura di selezione può includere una verifica sulla condotta tenuta dai candidati nelle precedenti esperienze lavorative e nella vita privata. Quando tale verifica riveli precedenti, quali condotte disoneste o relazioni inopportune, il candidato non dovrebbe essere assunto. Ma poiché la privacy deve essere tutelata, non è facile raccogliere informazioni su comportamenti passati. La questione da considerare è sapere fin dove è lecito spingersi quando si analizza il passato di un candidato o di un impiegato statale.

Può essere anche utile introdurre un sistema di trasparenza riguardante la situazione finanziaria della persona. È vero che questo metodo non attiva un

controllo sulle transazioni illecite, ma esso può giocare un ruolo preventivo significativo. In più, la dichiarazione della persona interessata può costituire un importante elemento di prova nel contesto di un procedimento disciplinare o penale. Alcuni propongono di raccogliere tali dichiarazioni all'interno di una "struttura" centralizzata che amministri in modo dinamico i dati patrimoniali registrati e che sia collegata alle altre autorità (polizia, etc.) che raccolgono lo stesso tipo di dati così che possa beneficiare di fonti supplementari. Ciò significa che è necessario valutare le eventuali ripercussioni che tale sistema potrebbe avere sulla tutela della privacy e considerare la collocazione più opportuna di tale servizio nell'ambito di un progetto anti-corruzione generale. Per quanto riguarda la formazione, è importante che le regole e le procedure concernenti il funzionamento dell'organizzazione siano accessibili a tutti. All'interno di questo contesto, la formazione etica e la creazione di attitudini professionali bilanciate richiedono un'attenzione particolare. È importante che questa formazione non sia limitata solamente alla fase formativa iniziale ma che sia erogata anche in seguito.

- Ottimizzazione della struttura organizzativa

L'organizzazione amministrativa o la struttura organizzativa costituiscono il soggetto referente principale dell'intero progetto anti-corruzione, che prevede l'elaborazione della lista dei dipartimenti "sensibili" alla corruzione all'interno dell'organizzazione e un appropriato loro funzionamento. Sia ai dipendenti pubblici che a quelli privati dovrebbe essere fornita un'accurata *job description* in modo tale che ognuno sia consapevole delle responsabilità, funzioni e competenze che gli spettano.

Può essere utile effettuare una verifica interna. Una verifica preventiva può, infatti, attivare l'analisi strutturale delle funzioni vulnerabili, garantire la loro tutela o per-

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

mettere la formulazione di raccomandazioni. In molti casi, la sola analisi finanziaria di un'organizzazione può condurre al raggiungimento di risultati positivi. Tale verifica potrebbe essere realizzata dalla stessa organizzazione o, se ne necessario, come in Francia o a Hong Kong, da un servizio anti-corruzione centrale.

Al fine di ridurre il più possibile il fattore di attrazione, in certi casi, è opportuno introdurre un sistema di rotazione (della sede o delle funzioni) dei dipendenti dei vari servizi pubblici. Grazie a queste misure, contatti duraturi con persone disoneste e tentativi di imporre forme inammissibili di influenza (come l'intimidazione o la corruzione finanziaria) dovrebbero diventare più difficili. Il sistema rotazionale è anche a garanzia degli stessi dipendenti statali.

Anche il rafforzamento del controllo sociale all'interno dell'organizzazione (senso di appartenenza e controllo tra pari) può giocare un ruolo importante nella prevenzione della corruzione. Tale metodo evita che i dipendenti pubblici continuino a lavorare in modo isolato. Una seconda forma di controllo sociale interno è il lavoro di gruppo. Quando si lavora in gruppi di due o più persone, il fattore di attrazione si riduce e si offre l'opportunità di individuare insieme il problema e le relative soluzioni senza de-personalizzare l'azione delle autorità pubbliche.

Infine, per individuare i casi di corruzione, è importante tenere in debita considerazione

le denunce dei cittadini. Potrebbe essere istituito un servizio di mediazione in modo da controllare la corretta applicazione delle regole delle amministrazioni pubbliche e i loro abusi. In più, tale servizio potrebbe anche curare la comunicazione con il cittadino e svolgere la funzione di primo filtro. Per tutelare la segretezza dell'identità del cittadino denunciante, dovrebbe essere garantita l'indipendenza del servizio di mediazione.

- *L'ottimizzazione della cultura dell'organizzazione*

Per quanto riguarda la cultura dell'organizzazione, dovrebbe prima di tutto essere incoraggiata, al suo interno, la volontà di essere aperti. Deve essere riconosciuto che la corruzione può avere luogo in ogni ambito lavorativo e che essa deve essere fronteggiata attraverso l'adozione di misure complete. Questo punto costituisce un pilastro essenziale di un progetto anti-corruzione.

Curare l'informazione esterna ed interna riguardante i casi di corruzione e il relativo trattamento adottato dà un'ampia risposta al bisogno di trasparenza. È nell'interesse dell'organizzazione informare il più possibile i cittadini e le organizzazioni, oltre che i lavoratori, delle scorrettezze riscontrate.

Uno degli strumenti chiave dei progetti anti-corruzione può essere individuato a livello gestionale. Si presume che l'organizzazione abbia come fine il pro-

prio sviluppo e che verifichi che ogni lavoratore partecipi alla realizzazione di tale obiettivo comune. È essenziale che la dirigenza senta di essere responsabile di tutto ciò che avviene all'interno della sua sfera di competenza e che l'organizzazione possa facilmente riconoscerla come tale (responsabilità della dirigenza). I dirigenti devono attuare una chiara politica circa l'appropriato comportamento da tenere e di cui devono essere esempio.

È altrettanto importante che le persone coinvolte in casi di corruzione trovino un sostegno riservato all'interno dell'organizzazione. Allo stesso tempo, gli impiegati statali potrebbero ricevere degli incentivi positivi come, ad esempio, ricompense materiali. La mancanza di riconoscimento sul campo, infatti, spesso rende insoddisfatti e demotivati.

- *Elaborazione di linee di condotta*

Oltre alle direttive formali riguardanti le funzioni, le competenze e i doveri, è importante elaborare linee di condotta che stabiliscano chiaramente le regole di un comportamento onesto e che specifichino il significato delle disposizioni legali riguardanti tale tema.

Le linee di condotta possono far superare il problema della discrepanza tra la legge e le sue specifiche applicazioni pratiche e produrre la chiarezza richiesta. Tali linee hanno effetto positivo solo quando la loro elaborazione implica un'aperta discussione con chi è obbligato a rispettarle. Esse devono indicare il comportamento che un dipendente pubblico deve adottare sia con i colleghi che con la cittadinanza. Tema delle linee di condotta potrebbero essere, ad esempio, anche gli accordi sugli straordinari e i premi di produzione.

Strategie repressive

Il macro livello: legge penale e lotta repressiva contro la corruzione

Un ruolo importante svolto dalla legge penale è quello di assicurare che la corruzione

sia individuata, perseguita e punita. Il diritto penale è l'ultimo rimedio a cui fare ricorso, sebbene esso sia uno strumento prezioso nel contesto della predisposizione di norme e dell'apparato applicativo. Inoltre, il diritto penale opera a livello repressivo.

Al fine di migliorare la qualità degli accertamenti nel campo della corruzione, potrebbe essere specificatamente istituito un servizio all'interno alla polizia incaricato a svolgere tale compito. Ad ogni modo, è appropriato verificare che tale servizio anti-corruzione repressivo collabori positivamente con i diversi servizi di controllo interno oltre che con quelli che, in un modo o nell'altro, sono collegati al progetto anti-corruzione.

RAPPORTODELGRUPPODIESPERTISulla

Il medio livello: il controllo formale all'interno dell'organizzazione

Oltre all'attuazione di un sistema di controllo sociale implementato attraverso l'uso di strategie preventive, sembra necessario l'utilizzo di un regolare sistema di controllo all'interno dell'organizzazione. Sono inoltre necessari sistemi di controllo interno orizzontale basati sulla distribuzione dei compiti tra colleghi e sistemi di controllo interno verticale eseguiti da servizi o da funzionari che assicurino la sorveglianza quando necessario. In quest'ultimo caso, comunque, i servizi di controllo interni ed esterni giocano un ruolo importante. Essi devono essere provvisti di potere, avere familiarità con l'organizzazione, mostrare indipendenza e avere i mezzi e le competenze di indagine necessarie.

A questo livello, l'utilizzo di personale interno di contatto può essere molto efficace in quanto consente di gestire le situazioni interne intollerabili senza doverne necessariamente informare i superiori. Potrebbe anche essere prevista l'offerta di una particolare forma di protezione alle persone coinvolte nei casi di corruzione che sono disposte a rivelare informazioni circa le pratiche corruttive ("soffiate").

Infine, è fondamentale sottolineare l'importanza dell'uso di misure disciplinari. L'utilizzo di sanzioni amministrative e disciplinari nei confronti di dipendenti corrotti offre indubabilmente più possibilità rispetto all'adozione di un ristretto approccio di diritto penale, dato che le incriminazioni di corruzione potrebbero incontrare difficoltà di prova. In questo contesto, le misure disciplinari completano il diritto penale. È importante reagire rapidamente e con attenzione ad eventuali situazioni di abusi. L'elaborazione di un'efficiente politica disciplinare non può essere fatta in modo isolato. Deve essere incorporata in un progetto anti-corruzione integrato. Spesso le misure disciplinari restano bloccate per la mancanza di una visione generale sulla corruzione e di concrete misure a livello organizzativo.

RAPPORTODELGRUPPODIESPERTISulla

Considerazioni generali

La tratta degli esseri umani, come definita dal Protocollo sulla tratta delle Nazioni Unite, è di natura "transnazionale" e un fenomeno che concerne l'attraversamento delle frontiere. Nella maggioranza dei casi essa coinvolge gruppi criminali organizzati che si assumono il compito della preparazione, della pianificazione,

della direzione o del controllo delle attività criminali in diversi stati. Solitamente, l'effetto di tali condotte - lo sfruttamento delle persone trafficate - si verifica in uno Stato diverso da quello in cui la persona è stata reclutata o trasportata o ospitata. La velocità delle comunicazioni e la facilità di spostamento di persone, beni, denaro e informazioni non solo hanno cambiato drasticamente ma hanno anche facilitato le azioni criminali come, ad esempio, il riciclaggio di denaro sporco. La tratta come crimine legato al fenomeno migratorio mette quindi in primo piano gli aspetti della cosiddetta "globalizzazione²³⁶ del crimine".

Nel rapporto sulle tipologie di riciclaggio di denaro sporco (2000, 2001), la "Financial Action Task Force" (FATF) ha affermato che "nell'ultimo anno, la tratta degli esseri umani è stata una crescente fonte di fondi illegali"²³⁷, in particolare in relazione alle transazioni di denaro contante, che rimane la principale forma con la quale vengono prodotti i fondi illegali, specialmente in molte regioni del mondo al di fuori degli Stati membri del FAFT. E la tratta crea un enorme ammontare di denaro contante.

I proventi da reato in contante vengono di solito trovati prima o all'inizio del processo di riciclaggio del denaro sporco (ad es. quando i servizi sessuali delle persone trafficate vengono pagati), ma poiché gli schemi di riciclaggio del denaro sono stati da tempo individuati, i ricavi sono convertiti in contanti in modo da farne perdere le tracce.

L'utilità di individuare i requisiti per poter segnalare sospette operazioni transfrontaliere ("cross border reporting") viene menzionata dagli esperti del FAFT,

²³⁶ La "globalizzazione" è stata definita come "l'evidente perdita di confini dell'agire quotidiano nelle diverse dimensioni dell'economia, dell'informazione, dell'ecologia, della tecnica, dei conflitti transculturali e della società civile. (...) Il denaro, le tecnologie, le merci, le informazioni, l'inquinamento 'oltrepassano' i confini, come se questi non esistessero. Perfino cose, persone e idee che i governi terrebbero volentieri fuori dal paese (droghe, immigranti illegali, critiche alla violazione dei diritti umani) trovano un varco (...) così la globalizzazione si traduce in un'uccisione della distanza", in U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 1999, p. 39.

²³⁷ N. 52 del rapporto (http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY2001_en.pdf).

Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei proventi dal reato, investigazioni finanziarie

ma anche un recente studio condotto in Europa ("*Money Penny Project*") ribadisce la necessità di sottoporre a registrazione i movimenti di denaro attraverso i confini²³⁸.

Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei proventi di reato, investigazioni finanziarie

La Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani ha sottolineato la necessità di introdurre sanzioni sufficientemente severe nei confronti dei responsabili in modo da consentire al crimine di tratta di essere incluso all'interno dell'ambito di applicazione degli strumenti già adottati per combattere il crimine organizzato, come l'Azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 che stabilisce come offesa criminale il fatto di partecipare negli Stati membri dell'Unione europea ad un'organizzazione criminale²³⁹.

e l'Azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato²⁴⁰. In ultimo, gli Stati membri si sono trovati d'accordo sulla necessità di considerare i reati gravi, come definiti nell'Azione comune, come reati-presupposto nella fattispecie di criminalizzazione del riciclaggio.

In anni recenti, si è registrata la tendenza ad adottare una più estesa definizione di riciclaggio, basata su un'area ampia di reati-presupposto o includendo tipologie di offese in modo da facilitare la cooperazione internazionale per il perseguimento delle attività criminali organizzate e la confisca dei proventi del crimine.

Il riciclaggio del denaro sporco dovrebbe essere criminalizzato dappertutto, non solo sulla base della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1998 (Convenzione di Vienna), ma anche in rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 (Convenzione di Palermo). Le parti dovrebbero stabilire come reato di riciclaggio le condotte aventi a riferimento

²³⁸ La Direttiva antiriciclaggio n. 308 del 1991, come emendata, stabilisce un ampio controllo a livello comunitario dei movimenti di denaro che eccedono i 15.000 euro, laddove essi vengano effettuati attraverso le istituzioni finanziarie. Ma grandi somme di denaro di origine dubbia entrano ed escono dal territorio dell'Unione senza poter essere individuate per mezzo di tale meccanismo. I movimenti di denaro contante dovrebbero essere sottoposti al principio della dichiarazione obbligatoria alla frontiera, come suggerito nel rapporto sui controlli di contante alla frontiera e la proposta per un regolamento sulla prevenzione del riciclaggio per mezzo della cooperazione doganale (doc. COM (2002) 328).

²³⁹ GU L 351 del 29.12.1998, p. 1.

²⁴⁰ GU L 333 del 9.12.1998, p. 1.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

i proventi da tutti i reati gravi, con la prospettiva di includere un più ampio spettro di reati-presupposto e dovrebbero adottare misure legislative (simili a quelle indicate nelle Convenzioni di Vienna e di Palermo) che mettano in grado le proprie autorità competenti di confiscare i proventi del riciclaggio.

Un'analisi interpretativa degli strumenti giuridici in Europa mostra che la tratta degli esseri umani può essere considerata come reato-presupposto del delitto di riciclaggio. Tuttavia, la Direttiva del Consiglio 91/308/CEE del 10 giugno 1991 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite - come modificata dalla Direttiva 2001/97/CEE del Parlamento europeo e da quella del Consiglio del 28 dicembre 2001 - non ha predisposto una lista omogenea di reati-presupposto del delitto di riciclaggio.

La Direttiva stabilisce che il delitto di riciclaggio deve includere, almeno, il traffico di droga (come definito nell'art. 3 della Convenzione di Vienna), le attività delle organizzazioni criminali (come definite nell'Azione comune 98/733), la frode (come definito nella Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee), la corruzione e "un'offesa che può generare consistenti ricavi e che è punibile con una severa pena di tipo detentivo, secondo quanto previsto dal diritto penale degli Stati membri". Prima del 15 dicembre

2004, gli Stati membri avrebbero dovuto modificare la loro definizione di riciclaggio, secondo tale ultima indicazione, in modo da metterla in linea con la definizione di crimine grave prevista nell'Azione comune 98/699/GAI. In ogni caso, gli Stati sono liberi di includere come reato-presupposto ogni altro reato per gli scopi previsti dalle direttive. La vigente legislazione a livello di Unione europea non include quindi una comune definizione di tipo sostanziale di riciclaggio e l'area dei reati-presupposto è variabile all'interno dell'UE.

In relazione alla possibilità di inclusione della tratta nella "lista" dei reati-presupposto del riciclaggio, deve essere preso in considerazione l'articolo 3 ("Sanzioni") della Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani. La disposizione stabilisce che ogni Stato membro deve adottare le misure necessarie per assicurare che le offese indicate nella Decisione quadro siano punite con sanzioni criminali efficaci, proporzionali e dissuasive (che possono includere l'estradizione). In particolare, ciascuno Stato membro deve assicurare che l'offesa sia punibile "con una sanzione detentiva che non sia nel massimo inferiore agli otto anni" nel caso in cui il reato sia stato commesso in circostanze gravi. Si può pertanto concludere che i delitti di tratta degli esseri umani, che solitamente producono consistenti ricavi, sono puniti con una severa sanzione detentiva. Anche se c'è bisogno di una precisazione chiara circa la qualificazione del delitto di tratta come reato-presupposto del riciclaggio ai sensi delle citate direttive e si deve prestare attenzione alla possi-

bilità di utilizzare il sistema di prevenzione al riciclaggio stabilito dalle direttive in modo da combattere la tratta degli esseri umani.

Inoltre, la Decisione quadro del 26 giugno 2001 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato²⁴¹ pone degli obiettivi aggiuntivi ai fini del perseguimento di tutti i tipi di crimine che sono stati commessi con lo scopo di ottenere un profitto e deve comprensibilmente assicurare il rintraccio, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi del crimine.

L'importanza fondamentale di questo aspetto è sottolineata dalla previsione della "confisca di valore"²⁴². A livello internazionale, tale previsione deve obbligatoriamente essere applicata alla tratta degli esseri umani²⁴³, ma, nuovamente, regole più trasparenti e chiare potrebbero facilitare le investigazioni nei casi di tratta di persone.

Da ultimo, in alcune legislazioni nazionali sono state introdotte previsioni che stabiliscono la confisca sulla base di minori elementi probatori, in riferimento a specifici reati gravi. Anche se la formulazione di tali disposizioni è differente, tutte le previsioni sono fondate sul seguente concetto: alle persone riconosciute in giudizio come colpevoli di certi crimini gravi dovrebbero essere confiscate le proprietà o le risorse finanziarie che risultano sproporzionate ai loro conosciuti guadagni, presenti o passati, a meno che esse stesse non siano in grado di dare una spiegazione soddisfacente a riguardo. In pratica, ciò significa un'inversione dell'"onere della prova" nei casi di comportamenti criminali

²⁴¹ G.U. L 182 del 5.7.2001, p. 1.

²⁴² "Regole e procedure relative alla confisca dei proventi del reato dovrebbero anche prevedere, per lo meno per i casi in cui non sia possibile confiscare tali proventi, la confisca della proprietà

il cui valore sia corrispondente a tali proventi”.

²⁴³ L’articolo 12 della Convenzione di Palermo recita: “1. Gli Stati Parte adottano, nella più ampia misura possibile nell’ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie a consentire la confisca di: (a) Proventi di reato derivanti da reati di cui alla presente Convenzione o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi; (b) Beni, attrezzature e altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione di reati di cui alla presente Convenzione.

2. Gli Stati Parte adottano le misure necessarie per consentire l’identificazione, la localizzazione, il congelamento o il sequestro di qualsiasi elemento di cui al paragrafo 1 del presente articolo ai fini di un’eventuale confisca.” Per quanto riguarda la relazione tra la Convenzione e il Protocollo sulla tratta di esseri umani, l’art. 1 del protocollo stabilisce che i reati introdotti dal citato strumento devono essere considerati come reati introdotti e disciplinati dalla Convenzione.

²⁴⁴ Esempio di tale previsione è l’art. 12-sexies della legge italiana n. 356/1992; questo articolo prevede, nel caso di condanna per specifici delitti, inclusa la partecipazione all’associazione a delinquere di stampo mafioso, l’estorsione, il sequestro di persona, l’usura, il riciclaggio, il traffico di sostanze stupefacenti, la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità, direttamente od indirettamente riconducibili nella disponibilità del condannato, delle quali egli non sia in grado di giustificare la provenienza, quando il valore di tali beni risulti sproporzionato ai guadagni del condannato ed egli non voglia o non possa dimostrarne la provenienza legittima.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

L’onere di una spiegazione soddisfacente in ordine all’origine dei beni diviene effettivo quando risulta stabilita nel procedimento penale la responsabilità del soggetto in relazione ad uno dei delitti previsti al citato articolo. La Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione in alcune pronunce hanno esaminato la compatibilità di tale disposizione con il principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza, stabilito dall’art. 27 comma 2 della Costituzione italiana. Entrambe le Corti hanno concluso per la non applicabilità all’art. 12-sexies della legge 356/1992 della presunzione di innocenza come principio in ambito penale. Secondo le Corti, lo scopo della previsione non è l’imposizione di una sanzione al soggetto, ma l’eliminazione di risorse utilizzabili per il finanziamento di future attività criminali. La recente legge italiana sulla tratta degli esseri umani (n. 288 del 2003) ha inserito nella lista dei reati previsti come base per la confisca ex art. 12-sexies anche i delitti di tratta degli esseri umani e di riduzione in schiavitù o servitù. continuati che siano l’effetto di un’attività di appartenenza ad un gruppo criminale organizzato²⁴⁴. Questo strumento potrebbe essere preso in considerazione anche in riferimento alla tratta degli esseri umani.

Il tema del risarcimento per le vittime del reato, come è già stato affrontato a livello dell’Unione europea, è molto rilevante nel contesto della tratta di esseri umani. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 1999 richiamano alla predisposizione di standard minimi di protezione delle vittime del crimine, in particolare in tema di accesso alla giustizia per le vittime dei reati e del loro diritto al risarcimento per i danni subiti, incluse le spese legali.

Decisione quadro del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale

Un primo passo in questa direzione è stato fatto con la Decisione quadro del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale che si applica alle vittime in generale. Lo strumento include l’obbligo per gli Stati membri di assicurare che le vittime di crimine possano ottenere nel corso dei procedimenti penali una decisione circa il risarcimento da parte dei responsabili del reato commesso ai loro danni. Gli Stati membri devono inoltre prendere delle misure affinché alle vittime sia corrisposto un risarcimento adeguato. Oltre a queste specifiche previsioni, comunque, il tema del risarcimento per le vittime del crimine non viene affrontato.

La Decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale tratta degli “aspetti penali” del sostegno alle vittime mentre la questione del risarcimento è affrontata solo da un punto di vista limitato e strettamente processuale. In molti casi, le vittime non possono ottenere il risarcimento dai responsabili, ad esempio, quando il responsabile non è dichiarato colpevole o non possiede i mezzi economici per risarcire la vittima. Inoltre, le persone trafficate sono spesso rimpatriate nei loro paesi di origine prima che abbia inizio qualunque procedimento penale o civile e non sono in condizione di tutelare i propri interessi per ricevere un risarcimento. Sovente l’assistenza legale per ottenere il risarcimento, sia nelle procedure penali che in quelle civili, non è disponibile. Altre fonti, come l’assicurazione obbligatoria o privata, non possono neanche provvedere ad un’adeguata copertura per le perdite subite dalla vittima. Di conseguenza, le vittime si trovano in una situazione molto svantaggiosa.

La Decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale non risolve questi problemi poiché include solamente una previsione che obbliga ciascuno Stato membro a garantire che le vittime possano avere titolo ad ottenere una decisione entro un tempo ragionevolmente breve, in merito al risarcimento dei danni da parte dei responsabili.

Direttive sul risarcimento

Per sviluppare una legislazione a livello comunitario di pertinenza al tema, il 28 settembre 2001 la Commissione ha presentato un Libro verde sul risarcimento alle vittime-

Restituzione e risarcimento delle vittime

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

me di reati e, infatti, il 29 aprile 2004, il Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni ha approvato la Direttiva sul risarcimento alle vittime di reati. Essa deve assicurare che l’aspetto del risarcimento venga debitamente garantito a livello europeo. Tuttavia, tale documento non contiene alcuna disposizione riguardo la possibilità per le vittime del reato di ottenere un risarcimento dai responsabili.

L’obiettivo di questa nuova direttiva è assicurare che tutti i cittadini europei e tutte le persone legalmente residenti nell’Unione europea possano ricevere un adeguato risarcimento per i danni subiti nel caso siano divenuti vittime di un reato all’interno dell’UE. Questo obiettivo è perseguito attraverso la creazione di uno standard minimo che gli Stati devono assicurare in merito al risarcimento alle vittime di reato. Gli obiettivi sono:

- a. assicurare che le possibilità offerte alle vittime del reato di ottenere un risarcimento non siano negativamente influenzate dallo Stato membro in cui il crimine è stato commesso;
- b. facilitare l’accesso al risarcimento nelle situazioni in cui il crimine abbia avuto luogo in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima (situazioni c.d. “cross-border”).

In pratica, le vittime considerate dalla Direttiva saranno in grado di richiedere il risarcimento allo Stato in tutti gli Stati membri (scegliendo tra lo Stato in cui il crimine è stato commesso e lo Stato in cui la vittima vive). Sfortunatamente, questo nuovo strumento sarà applicato solo ad una parte delle vittime della tratta degli esseri umani: cittadini dell’UE o cittadini non comunitari titolari di

un permesso di residenza in uno degli Stati membri nel periodo in cui sono divenute vittime.

Quindi, la maggioranza delle persone trafficate (di nazionalità di paesi terzi e senza un legale permesso di soggiorno) non godrà dei benefici previsti da questo sistema. Più precisamente, ci saranno due diversi canali per il risarcimento delle vittime che dipenderanno dal loro status e provocheranno una discriminazione tra le vittime dello stesso crimine (non solo dello stesso tipo di crimine, ma anche della stessa condotta criminale: le vittime del reato provocato dai medesimi responsabili saranno trattate in differenti modi in base al loro status di cittadini europei o residenti legali).

Convenzione europea sul risarcimento delle vittime del crimine

Prendendo in esame l'ambito del Consiglio d'Europa, deve essere menzionata la Convenzione europea del 1983 sul risarcimento alle vittime di reati violenti, che suggerisce l'introduzione di uno standard minimo negli schemi di risarcimento predisposti dagli stati. Secondo l'articolo 3, il risarcimento dovrebbe essere corrisposto dallo Stato nel cui territorio è stato commesso il crimine alle persone che siano cittadini degli Stati che fanno parte della Convenzione e alle persone che abbiano

la nazionalità di uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, le quali siano residenti permanenti nello Stato nel cui territorio il crimine è stato commesso. In tale previsione non è inclusa alcuna misura concreta per facilitare l'accesso al risarcimento da parte dello Stato nelle situazioni *cross-border*.

Disposizioni nazionali

A livello nazionale, alcuni paesi europei hanno sviluppato schemi di risarcimento per le vittime di reati gravi. Alcuni paesi, poi, stanno cominciando ad elaborare ed implementare una normativa specifica per il sequestro di beni di origine illecita e la cattura degli assetti criminali tale da consentire, potenzialmente, un accesso ai beni dei trafficanti da parte delle vittime della tratta di esseri umani.

In conclusione, è evidente che il risarcimento è una delle fasi essenziali per la reintegrazione sociale delle vittime per cui, tuttavia, la possibilità di ottenere un adeguato risarcimento non è ben sviluppato a livello europeo. Uno sforzo congiunto dell'Unione potrebbe esprimere particolare solidarietà con le persone trafficate senza pregiudizio dei sistemi nazionali esistenti in tema di risarcimento delle vittime di reato.

RACCOMANDAZIONI

CAPITOLO 2 - TRATTA DI ESSERI UMANI: DEFINIZIONE E CONTESTO ATTUALE

1. Tutti gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero ratificare ed implementare il Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta.
2. Nonostante la tratta si realizzi spesso attraverso i confini nazionali e con il coinvolgimento di reti criminali organizzate, essa può avere luogo anche all'interno dei paesi e senza il coinvolgimento del crimine organizzato. Gli Stati dovrebbero quindi assicurare che tutte le forme di tratta vengano adeguatamente perseguite e penalizzate.

3. Anche se nella maggior parte dei casi la tratta coinvolge donne e minori, così come sembra risultare dalla conoscenza esistente sul fenomeno, e che la maggior attenzione sia stata dedicata allo sfruttamento sessuale, le donne, gli uomini e i minori vengono trafficati per numerose altre tipologie di lavori forzati. Gli Stati dovrebbero quindi assicurare che le legislazioni e le politiche di contrasto siano dirette a tutte le forme di tratta riguardanti donne, uomini e minori.

4. In linea con lo scopo e l'intenzione generale del presente rapporto, che consiste nell'orientare i futuri sviluppi di una politica europea comprensiva e coerente di lotta alla tratta, la definizione del fenomeno deve tenere in considerazione tutti gli aspetti e, in particolare, l'impatto sui diritti umani. In tale contesto, la tratta di esseri umani deve essere definita come un fenomeno complesso che viola la volontà e il diritto all'auto-determinazione dell'individuo ledendo la sua dignità umana. In relazione ai minori, il diritto dei bambini e degli adolescenti a misure speciali di protezione deve essere considerato come un principio trasversale a tutte le politiche e le strategie.

5. Secondo una prospettiva fondata sui diritti umani, la prima istanza deve consistere nella lotta all'uso dei lavori o servizi forzati, inclusi i servizi sessuali forzati, la schiavitù e le pratiche para-schiavistiche, l'asservimento e atti simili. È quindi raccomandato che gli Stati penalizzino adeguatamente qualsiasi tipo di sfruttamento di esseri umani sotto condizioni forzate e/o paraschiavistiche, indipendentemente dal fatto che questo atto di sfruttamento coinvolga una persona trafficata, un migrante irregolare o un cittadino dello Stato.

6. Nell'applicazione del Protocollo sulla tratta, gli Stati dovrebbero concentrarsi sul lavoro e i servizi forzati, la schiavitù e le condizioni para-schiavistiche - atti che sono inerentemente coercitivi - piuttosto che sugli elementi del movimento e della coercizione, i quali, in quanto violazioni dei diritti umani, richiedono certamente sanzioni penali ma devono essere considerati come condizioni preparatorie a questi atti.

2.2 Il contesto attuale

7. Il contesto europeo, nel 2004, fornisce opportunità per rinforzare politicamente e finanziariamente la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani. In vista delle previsioni finanziarie 2007-2013, il Gruppo di esperti richiama, in particolare il Consiglio d'Europa e la Commissione europea - così come gli Stati membri a livello nazionale - ad allocare risorse congrue per la prevenzione e la repressione della tratta così come per la realizzazione di risposte appropriate rivolte alle persone trafficate. Preminente attenzione dovrebbe essere garantita a queste ultime, così come all'allocazione di risorse adeguate per le Ong che svolgono attività che si ascrivono a questa funzione. Senza dimenticare la rilevanza dei nuovi membri dell'Unione europea, particolare attenzione dovrebbe essere dedicata ai paesi di origine delle persone trafficate.

8. Il sostegno finanziario futuro, piuttosto che essere esclusivamente basato sul finanziamento di progetti, dovrebbe essere orientato ad un supporto sostenibile, di lungo termine, per quelle organizzazioni, strutture e meccanismi che negli anni passati sono stati sviluppati con successo e hanno provato la loro utilità. Molte di

queste organizzazioni, infatti, non sono in grado di sopravvivere senza ulteriori contributi finanziari da parte dell'Unione europea. In linea con questo approccio, al fine di garantire la possibilità di dare spazio a iniziative nuove ed innovative, deve essere trovato un equilibrio tra la necessità di finanziamenti strutturali e a lungo termine e il bisogno di finanziare progetti di durata limitata.

9. I documenti politici come le Conclusioni del Consiglio europeo o le Comunicazioni della Commissione dovrebbero chiarire in modo più incisivo che la tratta di esseri umani non consiste primariamente in una questione di immigrazione irregolare ma piuttosto che essa deve essere considerata come un grave crimine e una violazione di diritti umani, sottolineando l'impegno dell'Unione europea ad adottare un approccio olistico e integrato basato sul rispetto dei diritti umani che si focalizzi sulla lotta allo sfruttamento delle persone in condizioni di lavoro forzato o in condizioni para-schiavistiche.

CAPITOLO 3 - PRINCIPI GUIDA E TEMATICHE TRASVERSALI

3.2 I diritti umani come dimensione di suprema importanza

10. Un approccio fondato sui diritti umani e sui diritti dei minori dovrebbe essere integrato come quadro normativo negli sviluppi delle politiche e delle misure contro la tratta degli esseri umani, sia a livello nazionale che europeo. I principi e le linee guida sui diritti umani e sulla tratta degli esseri umani, così come elaborate dall'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHCHR),

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

possono fornire un importante strumento per realizzare questo intento.

11. La Commissione europea e gli Stati membri, nella formulazione e nell'adozione di misure di contrasto alla tratta, dovrebbero tenere in considerazione l'impatto che esse hanno sui diritti umani e, nello stesso tempo, costituire meccanismi per monitorare costantemente questa dimensione.

12. Per assicurare consistenza e continuità con la normativa relativa ai diritti umani dovrebbe essere sviluppato, in stretta cooperazione con le organizzazioni non governative che lavorano con le persone trafficate e con le istituzioni che si occupano di diritti umani, un modello per la misurazione dell'impatto sui diritti umani, come strumento capace di monitorare e valutare l'effetto di leggi, politiche e pratiche. Tale strumento dovrebbe svolgere un'importante funzione nell'assicurare che le misure anti-tratta siano formulate e realizzate in continuità con il rispetto e la protezione dei diritti umani. Esso dovrebbe altresì assicurare che le misure di contrasto alla tratta non creino o aggravino condizioni esistenti, che causano o favoriscono la tratta, attraverso l'istituzione di politiche e pratiche che indeboliscono o abbiano effetti negativi sui diritti dell'individuo come, ad esempio, il diritto alla privacy, il diritto alla libertà di movimento, il diritto di lasciare il proprio paese, di migrare legalmente e di guadagnarsi da vivere.

13. La Commissione dovrebbe intraprendere l'iniziativa per l'adozione di uno strumento europeo legalmente vincolante che stabilisca l'assunzione di ulteriori impegni rispetto a quelli già assunti dagli Stati membri relativamente alla posizione delle persone trafficate e alla tutela dei loro diritti. Esso dovrebbe sancire gli standard minimi di trattamento a cui tutte le persone trafficate devono avere titolo oltre ad assicurare che chiunque venga trafficato abbia accesso a condizioni appropriate indipendentemente dalla propria capacità o volontà di cooperare nei procedimenti giudiziari o di fornire testimonianza. Nell'ambito di tale strumento

una speciale attenzione dovrebbe essere dedicata ai diritti e ai bisogni dei minori, in accordo con i principi e le norme espresse nelle convenzioni pertinenti.

14. Gli Stati membri dovrebbero dare priorità allo sviluppo di strategie per il contrasto alla tratta che si pongano come obiettivo l'*empowerment*, l'inclusione sociale, la partecipazione e l'auto-organizzazione dei gruppi colpiti e/o a rischio.

3.3 La necessità di un approccio olistico ed integrato

15. Per affrontare efficacemente la tratta di esseri umani è necessario adottare un approccio olistico e integrato basato sul rispetto e sulla promozione dei diritti umani. Per rendere possibile la realizzazione di tale approccio si rivelano cruciali la cooperazione e il coordinamento tra tutti gli attori e gli *stakeholder* coinvolti, compresi la società civile e i sindacati. L'obiettivo dovrebbe essere quello di svi-

luppare una politica integrata che investa i differenti livelli ed ambiti laddove sia necessaria un'azione. Con questo scopo i governi dovrebbero istituire efficienti strutture di coordinamento e cooperazione a livello politico ed operativo.

16. Il ruolo degli attori della società civile, in particolare delle Ong indipendenti, dovrebbe essere ampiamente riconosciuto, non solo per la diretta assistenza alle persone trafficate che esse prestano ma anche per il loro ruolo critico nel preservare e rinforzare i processi democratici così come nel monitorare e promuovere gli impegni sui diritti umani da parte degli Stati.

17. Chiare scelte politiche dovrebbero essere realizzate tra gli interessi delle politiche migratorie nel rimpatriare gli stranieri irregolari, su un versante, e quelli di identificazione e persecuzione dei trafficanti attraverso la reperibilità di possibili testimoni, dall'altro. La mancanza di tali scelte ostacola sia un efficace approccio repressivo sia un'adeguata protezione delle persone trafficate.

18. Strategie di potenziamento e strategie repressive sono ugualmente necessarie oltre a doversi complementare vicendevolmente. Una particolare attenzione, tuttavia, dovrebbe essere prestata all'adozione di strategie repressive in quanto esse possono dare luogo a non voluti e non auspicabili effetti collaterali. Quindi, nel momento in cui esse vengono ideate ed implementate, dovrebbero essere prese in debita considerazione le loro conseguenze. Sull'altro versante, le strategie di potenziamento non sono ancora utilizzate in tutto il loro potenziale e dovrebbero essere ulteriormente investigate.

3.4 Tratta di esseri umani, migrazione ed informalizzazione del posto di lavoro²⁴⁵

19. Gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero mantenere i loro impegni presi al Consiglio europeo di Tampere nel 1999²⁴⁶ e reiterati nel Programma dell'Aja²⁴⁷.

20. Gli Stati membri dovrebbero promuovere politiche migratorie regolari e gestite che si basino sulla domanda e sui bisogni, includendo la domanda di lavoro non specializzato, che siano sensibili alle problematiche di genere e si fondino sull'istituzione di politiche, leggi e modalità amministrative chiare e comprensive in modo da assicurare che i movimenti migratori si realizzino nel mutuo interes-

²⁴⁵ Cfr. Scheda di approfondimento 4.

²⁴⁶ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere 15-16 ottobre 1999, più specificamente conclusioni nn. 3, 22, 23, 26 e 48

(http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm).

²⁴⁷ Documento del Consiglio 14292/04 CONCL 3 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EN.pdf>).

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

se dei migranti, delle società e dei governi.

21. Gli Stati membri dovrebbero istituire un approccio comune alla tratta e alla migrazione.

Tale approccio dovrebbe comprendere come minimo:

- la tutela dei diritti dei migranti e standard internazionali di protezione per i migranti (sia regolari che irregolari) come azione chiave capace di assicurare una migrazione protetta. Gli Stati dovrebbero ratificare ed implementare le relative convenzioni, in particolare la Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei migranti e delle loro famiglie (1990);
- la ratifica e l'applicazione degli standard stabiliti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), in particolare la Convenzione n. 29 sul lavoro forzato (1930) e la Convenzione n. 182 relativa alla proibizione sulle forme peggiori di lavoro minorile (1999), ma anche gli standard OIL riguardanti la non discriminazione, la libertà di associazione, le ispezioni sul lavoro, le agenzie di lavoro e altri. La crescente informalizzazione ha infatti creato maggiore vulnerabilità ad abusi sul lavoro. Gli standard devono essere applicati sia nel settore formale che in quello informale;
- l'attuazione di standard attraverso la combinazione di educazione, auto-regolamentazione e applicazione;
- sensibilizzazione e formazione sulle connessioni esistenti tra standard lavorativi e tratta di persone dirette ai responsabili delle politiche sul lavoro, inclusi i *policy maker*, i datori di lavoro, gli ispettori del lavoro e i sindacalisti. L'inclusione di questi attori in iniziative di contrasto alla tratta deve essere sempre considerata;
- l'attuazione di standard sul lavoro attraverso ispezioni e, se necessario, l'utilizzo di sanzioni amministrative e penali;
- standard relativi alla libertà di associazione. Gli Stati, i datori di lavoro, i sindacati e altri soggetti dovrebbero prestare particolare attenzione ad incoraggiare l'organizzazione dei lavoratori promuovendo sia modalità organizzative di carattere formale, attraverso la sindacalizzazione, che informale. Questo include anche l'auto organizzazione di persone trafficate;
- l'applicazione di standard anti-discriminatori.

22. L'Unione europea dovrebbe continuare a muoversi verso l'implementazione di quelle componenti dei programmi di Salonicco, Tampere e Aja che mirano alla promozione di migrazione regolare e gestita. Dovrebbero essere tenuti in considerazione sia i bisogni delle persone che desiderano migrare sia le esigenze dei paesi di destinazione, rendendo possibile la migrazione regolare, l'integrazione dei migranti e l'attuazione dei loro diritti, affrontando al contempo le cause che danno origine ai fenomeni di migrazione. La politica dovrebbe essere aperta e accessibile a tutti ed includere le seguenti misure:

- regolamentazione delle agenzie di viaggio/di collocamento/di lavoro alla pari;
- norme che penalizzino la sottrazione o il possesso di passaporti, visti, permessi di lavoro o altri documenti da parte di persone non autorizzate diverse

dal titolare del documento;

- permessi di lavoro o visti non collegati ad uno specifico datore di lavoro o a un determinato tipo di lavoro;

- educazione e promozione di possibilità e pratiche di migrazione protetta.

23. Le donne sono più vulnerabili alla tratta visto che i settori in cui sono tradizionalmente impegnate - ad es. industria del sesso²⁴⁸ e lavoro domestico - sono meno sovente regolamentati e più soggetti a subire le infiltrazioni dei trafficanti. Va anche considerato che le donne hanno meno possibilità di accedere ad informazioni sulle opportunità di migrare e a canali e reti migratorie organizzate. Politiche migratorie sensibili al genere devono riflettere e rispondere a queste ineguaglianze. Quest'ultimo punto solleva la questione relativa all'opportunità che tali settori informali di lavoro o servizi non riconosciuti (come il lavoro domestico, alla pari e similari e il settore del sesso) debbano essere regolati nelle politiche migratorie oppure nelle politiche sul lavoro²⁴⁹.

3.5 La specifica posizione, i diritti e i bisogni dei minori

24. In continuità con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (UNCRC) e con il Protocollo ONU sulla tratta:

- la definizione di "minore", come ogni persona minore di 18 anni, dovrebbe essere rispettata nelle normative comunitarie, nazionali e durante la loro implementazione;

- la nozione di "sfruttamento" nel Protocollo ONU dovrebbe essere definita alla luce della UNCRC e della Convenzione 182 dell'OIL sulle forme peggiori di lavoro minorile e dovrebbe includere come minimo tutte le forme di sfruttamento e di abuso sessuale, lo sfruttamento economico, l'adozione illegale, il prelievo di organi, l'utilizzo di un minore per attività illecite, per qualsiasi lavoro che si riveli dannoso o interferisca con la sua educazione minore o che è pericoloso per la sua salute o per il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale;

- il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere un minore ai fini dello sfruttamento dovrebbero essere considerati "tratta di minori" sia a livello transnazionale che nazionale, che coinvolga o meno gruppi criminali organizzati.

²⁴⁸ La definizione "settore del sesso" è tratta da L. Leam Lim, (a cura di), *The Sex Sector. The Economic Bases of Prostitution in Southeast Asia*, ILO, Ginevra 1998. In tale opera, la prostituzione è definita come "La fornitura di servizi sessuali in cambio di un vantaggio materiale".

²⁴⁹ Deve essere sottolineato che le risposte a questa domanda, in particolare in relazione al settore del sesso, anche all'interno del Gruppo di esperti, differiscono ampiamente.

L'affermazione quindi viene proposta senza pregiudizi nei confronti delle diverse posizioni che possono essere prese in relazione alla legalizzazione dell'industria del sesso.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

25. L'approccio fondato sui diritti dei minori dovrebbe essere integrato a livello strutturale nel quadro normativo delle future politiche e misure contro la tratta di esseri umani, a livello europeo e nazionale.

26. Tutte le azioni intraprese in relazione a minori trafficati devono basarsi sui principi sanciti dalla UNCRC, in particolare:

- il principio del "superiore interesse": esso dovrebbe essere tenuto in primaria considerazione in tutte le azioni che coinvolgono minori. Tutte le considerazioni relative al controllo dell'immigrazione o del crimine dovrebbero

essere secondarie. Il minore vittima di tratta non dovrebbe mai essere criminalizzato;

- il diritto alla partecipazione: il punto di vista dei minori dovrebbe essere chiesto e preso in considerazione, in accordo con l'età e la maturità, in tutte le questioni che li riguardano;

- il principio di non discriminazione: i minori trafficati dovrebbero essere trattati prima di tutto come minori; le considerazioni sul loro status nazionale o di altro tipo dovrebbero essere secondarie.

27. Le politiche e le misure riguardanti i minori dovrebbero adottare un approccio olistico e integrato che miri a rinforzare l'efficacia di ogni specifico mandato così come la cooperazione tra i diversi attori coinvolti. Le differenti componenti del problema e le diverse interconnessioni dovrebbero essere prese in considerazione (es. differenti tipi di sfruttamento, diverse fasi del percorso di tratta, distinte fasi di intervento, etc.).

28. Nell'ambito delle sue politiche e dei suoi programmi di cooperazione e sviluppo, l'Unione europea dovrebbe prestare specifica attenzione alle forme di tratta di minori che hanno luogo al di fuori del contesto europeo (es. bambini soldato, minori impiegati nell'agricoltura e nel lavoro domestico).

29. L'Unione europea dovrebbe allocare specifiche risorse per finanziare azioni tese a contrastare la tratta di minori sia al suo interno che all'esterno.

3.6.1 Sistemi Nazionali di *Referral* e quadro istituzionale contro la tratta

30. Gli Stati membri dovrebbero istituire Sistemi Nazionali di *Referral* (SNR) per assicurare un'adeguata identificazione ed invio delle persone trafficate, inclusi i minori, e per garantire che esse ricevano un'assistenza appropriata e che vengano garantiti i loro diritti umani. Gli SNR dovrebbero comprendere:

- linee guida per l'identificazione e il trattamento delle persone trafficate, incluse specifiche linee guida e meccanismi per il trattamento dei minori al fine di assicurare che essi ricevano adeguata assistenza in accordo ai loro bisogni e diritti specifici;

- un sistema per l'invio delle persone trafficate ad agenzie specializzate che possano offrire protezione e supporto in prospettiva anche di una piena inclusione sociale nel paese di destinazione;

- l'istituzione di meccanismi vincolanti per armonizzare l'assistenza alle persone trafficate con gli sforzi investigativi e le esigenze di perseguimento del reato.

31. Parallelamente agli SNR, gli Stati membri dovrebbero creare una struttura di coordinamento governativa costituita da un coordinatore governativo nazionale ed un tavolo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare che coordini, monitori e valuti le politiche e i piani d'azione nazionali contro la tratta. Uno dei compiti del tavolo di lavoro dovrebbe essere lo sviluppo di un agile meccanismo di richiesta di risarcimento per i danni subiti da parte delle persone trafficate.

32. Gli Stati membri e l'Unione europea dovrebbero assicurare un finanziamento adeguato e sostenibile agli attori della società civile, in particolare alle Ong che forniscono assistenza alle persone trafficate e svolgono attività di *advocacy* e di tutela dei diritti umani.

3.6.2 Costituzione di una rete europea contro la tratta di esseri umani

33. Per facilitare la cooperazione, i contatti e lo scambio di informazioni nonché lo sviluppo, il monitoraggio e la valutazione delle politiche anti-tratta, si dovrebbe costituire una rete europea contro la tratta. Essa dovrebbe svilupparsi a partire dalle strutture nazionali di cooperazione esistenti, in particolare gli SNR, ed essere composta da punti di contatto designati da ogni Stato membro così come da punti di contatto nominati dalla Commissione. La rete dovrebbe includere agenzie governative e non governative e occuparsi delle tematiche riguardanti la prevenzione del fenomeno, l'assistenza alle vittime, l'applicazione della legge e l'implementazione delle attività di cooperazione di polizia e giudiziaria.

3.7 Procedure di risarcimento

34. Per integrare pienamente un approccio basato sui diritti umani nelle strategie anti-tratta, è raccomandata la costituzione di un sistema di procedure di risarcimento. La possibilità per individui ed organizzazioni, che si rendano intermediarie per le vittime, di evidenziare le manchevolezze degli Stati nel soddisfacimento dei propri obblighi dettati dalla normativa internazionale sui diritti umani e/o di richiedere risarcimento per aver subito violazioni dei loro diritti individuali è importante per garantire da parte degli Stati l'adempimento delle loro responsabilità per le azioni commesse e per corrispondere il risarcimento dovuto agli individui.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

3.8.1 Relatori nazionali o analoghi meccanismi

35. Gli Stati membri dovrebbero istituire una struttura centralizzata attraverso cui raccogliere, sistematizzare e analizzare le varie informazioni concernenti la tratta degli esseri umani provenienti da fonti e attori diversi. Tale struttura potrebbe essere guidata da un relatore nazionale o da una figura analoga che dovrebbe avere:

- il compito principale di raccogliere tutti i dati relativi ai fenomeni di tratta e di effettuare il monitoraggio sugli effetti prodotti dall'implementazione dei piani d'azione nazionali anti-tratta;
- avere uno status indipendente;
- avere un mandato chiaro e la competenza di accedere alla collezione dei dati di tutte le agenzie che si occupano di tratta, incluse le forze dell'ordine e le Ong. Il mandato non dovrebbe includere compiti esecutivi, operativi e di coordinamento politico, che dovrebbero essere eseguiti da altri organismi;
- la facoltà di riferire direttamente al Governo e/o al Parlamento e di formulare raccomandazioni sullo sviluppo di politiche e piani d'azione nazionali senza per questo diventare un'agenzia di *policy making*.

36. Una volta istituite strutture di raccolta dati a livello nazionale, l'UE dovrebbe realizzare un meccanismo simile a livello europeo. Il ruolo di tale meccanismo dovrebbe essere quello di mettere insieme le informazioni raccolte in ambito nazionale, per identificare carenze e difficoltà e, sulla base di queste, formulare raccomandazioni alla Commissione e al Consiglio perché prendano adeguati provvedimenti. Anche la struttura europea dovrebbe essere

aperta a rappresentanze di Ong.

37. Al fine di rendere comparabili i dati nazionali, dovrebbero essere elaborate linee guida comuni relativamente alla tipologie dei dati da raccogliere e alle metodologie da utilizzare.

3.8.2 Scambio di dati

38. Lo scambio di informazioni personali o sensibili dovrebbe basarsi su protocolli concordati preventivamente che stabiliscano i flussi informativi tra le differenti agenzie in accordo con le disposizioni legislative vigenti.

39. Nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea e la prevista più estesa raccolta, distribuzione e coordinazione dei dati nel quadro della Dichiarazione di Dublino, dovrebbe essere riconosciuto l'aumento dei rischi di cattivo utilizzo dei dati e del potenziale danno che ciò può causare alle persone trafficate. Dovrebbe essere assicurato che ogni incremento

nel livello di cooperazione rispetto allo scambio di dati venga accompagnato da strette misure e regimi di protezione degli stessi, includendo un'attenta valutazione sull'attuale e pratica capacità di osservanza di tali regole e misure.

3.8.3 La necessità di bilanciare la protezione dei dati, la tutela dei diritti umani e gli interessi delle forze di polizia

40. Per garantire un'adeguata protezione dei dati delle persone trafficate si raccomanda:

- di assumere come principio che i dati dovrebbero essere raccolti, utilizzati e scambiati esclusivamente sulla base di un bisogno e che non vengano mostrati se non in presenza di una necessità dimostrabile;
- di adottare specifici protocolli di protezione obbligatori per le persone trafficate sia per quanto riguarda l'utilizzo dei dati nei paesi di destinazione sia per tutto ciò che concerne i contatti con i paesi di origine;
- di assicurare, prima dello scambio di dati personali, che il paese di origine coinvolto garantisca un appropriato livello di protezione dei dati;
- di assicurare che le persone che hanno accesso ai dati personali nel loro lavoro siano vincolate da un obbligo di riservatezza;
- di rendere reati penali l'uso non autorizzato dei dati, l'infrangimento dei regimi di riservatezza, etc.;
- di utilizzare la pratica delle "note riservate" per minimizzare i pericoli derivanti dalla divulgazione di dati personali;
- di includere negli accordi di cooperazione tra le forze dell'ordine e i servizi sociali e le Ong norme atte a garantire che l'identità e gli altri dati personali della persona trafficata non vengano divulgati senza il consenso della stessa o avere la legittima autorità per farlo;
- di adottare, nel caso non esistano già, regolamentazioni che garantiscano la riservatezza nella relazione tra operatori e utenti (incluse tutte le persone che ricevono informazioni confidenziali nella loro veste professionale come assistenti sociali, dottori, etc.) che proteggano gli operatori da ogni obbligo di passare informazioni a terzi contro la volontà e/o senza il consenso della persona trafficata.

41. Nel realizzare il nuovo sistema di informazione Schengen (SIS II) o di altri

sistemi di scambio d'informazioni e per organizzare le informazioni provenienti da altri Stati dovrebbe essere considerata l'istituzione di una norma che escluda presunte o attuali vittime di tratta dal SIS o da altre banche dati. Come misura minima la Convenzione di Schengen dovrebbe imporre uno specifico obbligo agli Stati membri di notificare su richiesta della persona trafficata se i suoi dati sono immagazzinati nel sistema, allo scopo di restituirle un certo controllo sui dati che la riguardano.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

42. Nei rapporti con i media dovrebbero essere osservati i seguenti principi: i dati personali (es. nome e cognome, biografia, foto) e qualsiasi altro dettaglio che possa consentire il riconoscimento dell'identità della persona trafficata non devono essere pubblicati; qualsiasi informazione che metta in pericolo la persona trafficata deve essere evitata.

CAPITOLO 4 - PREVENZIONE

4.2 Cause della tratta

43. L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero rivedere e modificare le politiche che possono indurre le persone ad una migrazione lavorativa irregolare e quindi vulnerabile. Questo processo dovrebbe includere l'analisi degli effetti, in particolare sulle donne, di leggi nazionali repressive e/o discriminatorie, della normativa sulla migrazione e sul lavoro. L'esclusione dalla protezione e dalla garanzia dei diritti di base di quei settori che coinvolgono in predominanza donne costituisce una pratica definibile come discriminatoria.

44. Gli Stati membri dovrebbero ratificare e implementare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie e, nello stesso tempo, attivare programmi nazionali sensibili al genere basati sugli standard internazionali che da essi derivano, per proteggere i diritti umani fondamentali dei migranti.

45. Gli Stati membri dovrebbero considerare l'incremento delle opportunità migratorie a scopo lavorativo di carattere legale, remunerativo e non basate sullo sfruttamento, per lavoratori con varie abilità e competenze, rafforzando, nel contempo, meccanismi di regolamentazione e supervisione per proteggere i diritti dei lavoratori migranti.

46. La prevenzione della tratta così come il rafforzamento degli elementi di contrasto, di persecuzione e di giudizio anti-tratta dovrebbero essere integrati in tutti i rilevanti programmi di cooperazione dell'UE e degli Stati membri con i paesi di origine attuali e potenziali. Gli obiettivi prioritari dovrebbero consistere nel combattere le cause alla radice, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione. La valutazione sull'impatto delle diverse azioni e strategie dovrebbe essere un elemento strutturale di tutti i programmi in modo da evitare effetti controproducenti e non voluti.

47. Visto che i fenomeni di tratta sono spesso collegati alla povertà e ai bassi livelli di sviluppo nei paesi di origine, l'Unione europea e gli Stati membri non dovrebbero adottare misure di carattere punitivo, come la riduzione degli aiuti

allo sviluppo, né dovrebbero imporre clausole condizionali negli accordi di

cooperazione perché ciò potrebbe aggravare le cause che determinano la tratta di esseri umani. Al contrario, nei rapporti con i paesi terzi dovrebbe essere adottato un approccio positivo teso ad investire sul rafforzamento delle capacità e sulla sensibilizzazione per una migrazione sicura.

48. Il supporto finanziario dell'Unione europea e degli Stati membri a beneficio delle Ong dovrebbe essere incrementato per assicurare un'azione di complemento efficace e a lungo termine delle politiche pubbliche di prevenzione della tratta.

49. Nei programmi comunitari esistenti, come Daphne e Agis, i fondi dovrebbero essere destinati alla ricerca e a progetti pilota sull'influenza della domanda sui fenomeni di tratta di esseri umani (in particolare nell'area dei servizi domestici e sessuali) e alla promozione ed implementazione di programmi di educazione sessuale e sui diritti umani, sensibili alle questioni di genere, rivolti a bambini e giovani negli Stati membri.

50. Gli Stati membri dovrebbero ridurre la vulnerabilità alla tratta adottando misure che:

- assicurino a tutte le persone l'emissione e la disponibilità delle certificazioni di nascita, cittadinanza e matrimonio;
- combattano la violenza e la discriminazione contro le donne, ad esempio, incoraggiando la sensibilizzazione sulle questioni di genere e su eque relazioni tra i sessi basate sul rispetto;
- assicurino alle donne un uguale accesso e controllo delle risorse economiche e finanziarie, includendo la promozione all'accesso a finanziamenti agevolati, al credito, incluso il micro-credito, a cui vengano applicati interessi bassi ed agevolati per le donne socialmente vulnerabili;
- combattano tutte le forme di discriminazione contro le minoranze, promuovendo lo sviluppo di programmi che offrano possibilità di sostentamento, educazione di base, alfabetizzazione e riducano le barriere all'imprenditorialità.

51. Sia i paesi di origine che quelli di destinazione coinvolti nella tratta di esseri umani, e soprattutto nella tratta di minori, dovrebbero assicurare che particolare attenzione sia posta alle cause che generano il coinvolgimento di minori, come la mancanza di accesso alla scuola, l'abbandono dei minori da parte dei genitori, le loro condizioni di vita, etc²⁵⁰.

²⁵⁰ Per una discussione dettagliata sulle cause della tratta di minori, cfr. Capitolo 4.7.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

52. In considerazione del fatto che il crimine organizzato fiorisce in aree dove l'infrastruttura sociale e amministrativa è debole, le strategie di risposta dovrebbero essere indirizzate a rafforzare le capacità locali e nazionali così come la costruzione di istituzioni democratiche. Tali strategie sono fondamentali per garantire lo Stato di diritto e dovrebbero essere presenti in qualsiasi politica di contrasto ai fenomeni di tratta.

4.3 Ricerca e valutazione

53. La ricerca sulla tratta dovrebbe:

- essere concepita e condotta in maniera non statica per individuare e studiare i cambiamenti nelle tendenze e nelle caratteristiche del fenomeno²⁵¹. Le analisi e le valutazioni ricorrenti sulla situazione della tratta così come sulle

risposte di contrasto dovrebbero essere parte integrante dei programmi di ricerca per consentire l'adattabilità di ogni azione e strategia alle mutate e mutevoli circostanze;

- essere orientata verso la produzione di raccomandazioni pratiche sia per diminuire l'incidenza del fenomeno sia per istituire adeguati programmi di protezione ed assistenza rivolti alle persone trafficate;
- rispettare sempre la protezione dei dati e delle informazioni riservate e personali;
- includere elementi di intelligence (partecipazione e attività dei gruppi criminali), profili socio-economici delle vittime e degli sfruttatori e delle loro società di origine; cause principali di tratta e conseguenze che ne derivano per gli individui coinvolti così come per i paesi interessati;
- raccogliere dati suddivisi per genere, età e gruppo di appartenenza;
- essere basata sulla definizione del Protocollo di Palermo per facilitare una sistematica rilevazione del fenomeno e consentire la comparabilità dei dati.

54. L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero creare le condizioni ed istituire strutture appropriate per effettuare regolari valutazioni annuali sugli sviluppi, le modalità operative e il volume della tratta in ogni paese coinvolto. Le valutazioni dovrebbero fondarsi sull'utilizzo di metodologie chiare e uniformi. I rapporti stilati dovrebbero essere resi pubblici e servire da linee guida per le strategie dell'UE²⁵².

55. L'Unione europea dovrebbe sistematicamente monitorare e valutare misure politiche e programmi a livello nazionale, internazionale ed europeo per determina-

²⁵¹ Cfr. OIM, *The Changing Patterns and Trends of Trafficking in Persons in the Balkan Region*, Ginevra, 2004.

²⁵² Cfr. anche Capitolo 3.8.1.

re l'impatto atteso e reale di tali politiche e migliorarne l'efficacia²⁵³. Tutti i progetti per contrastare la tratta e i programmi che ricevono i fondi della Comunità europea dovrebbero essere soggetti a valutazioni obbligatorie e tali valutazioni dovrebbero essere rese accessibili.

56. Sarebbe necessaria l'istituzione di un sito web che contenga delle schede descrittive aggiornate sulle ricerche sulla tratta realizzate nei paesi dell'UE per rendere accessibili i risultati e gli strumenti sviluppati.

57. Si pone la necessità di incrementare la ricerca nei principali paesi di origine sui rischi di essere ri-trafficate di quelle vittime che, volontariamente o a seguito di rimpatrio forzato, sono tornate in patria. Devono inoltre essere maggiormente indagate anche le cause della tratta e le sue correlazioni con la povertà e lo sfruttamento. Questi nessi dovrebbero essere esplicitati più chiaramente allo scopo di sollecitare le agenzie di sviluppo europeo a occuparsi più seriamente di questi temi. Allo stesso tempo, i paesi UE, in particolare quelli di destinazione delle persone trafficate, dovrebbero effettuare delle ricerche sui meccanismi e gli incentivi che favoriscono la tratta sul proprio territorio.

58. Si dovrebbero in particolare realizzare più ricerche nelle seguenti aree:

- tratta e lavoro forzato in altri settori diversi da quello dell'industria del sesso;
- l'impatto delle politiche contro la tratta in generale e sui diritti umani delle persone trafficate, migranti (donne) e altri gruppi che potrebbero essere coinvolti da misure contro la tratta;

- relazioni esistenti tra la regolamentazione della migrazione e l'incidenza di fenomeni di tratta, l'influenza della domanda, il ruolo e il profilo dei datori di lavoro e dei clienti, il loro livello di sensibilizzazione e la loro partecipazione al mercato, così come il ruolo dei sindacati e degli standard lavorativi, l'impatto dei cambiamenti nel mercato del lavoro, la domanda di lavoro e di servizi specifici, inclusi i servizi sessuali e domestici. I risultati della ricerca e le relative raccomandazioni concrete dovrebbero essere diffuse tra i governi interessati per un utilizzo pratico teso a ridurre la domanda del mercato;
- strategie efficaci di contrasto.

59. Si evidenzia come necessaria l'implementazione di ricerche qualitative e quantitative sui minori, sui diversi fattori che determinano i rischi a cui sono sottoposti e i diversi tipi di sfruttamento che essi subiscono (ad es. sfruttamento

²⁵³ UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 3 "Monitorare e valutare la relazione tra l'intenzione delle leggi anti-tratta, le politiche e gli interventi, e il loro impatto reale. In particolare, assicurandosi che siano fatte distinzioni tra misure che effettivamente riducono la tratta e misure che potrebbero avere l'effetto di trasferire il problema da un gruppo ad un altro".

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

sessuale, sfruttamento lavorativo, adozione illegale, rimozione di organi).

60. L'Istituto Universitario Europeo (IUE) così come altre istituzioni educative create per o dipendenti dall'Unione europea dovrebbero attivare regolari corsi di insegnamento e progetti di ricerca sulle varie tematiche concernenti la tratta nell'Unione europea.

4.4 Sensibilizzazione

61. L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero incoraggiare lo sviluppo di reti internazionali capaci di comprendere tutti gli attori rilevanti per disseminare informazioni sulla tratta, condividere buone pratiche e formulare strategie e partnership comuni.

62. Le campagne di sensibilizzazione dovrebbero:

- essere a misura dei target a cui sono dirette, i quali dovrebbero essere individuati con chiarezza;
- utilizzare una combinazione di differenti metodi ed attività così da poter coprire l'intero percorso di tratta, dall'identificazione della vittima all'arresto dei trafficanti, all'assistenza e protezione, all'eventuale ritorno e inclusione sociale in patria delle persone trafficate.

63. Le campagne di sensibilizzazione nei paesi di origine dovrebbero includere:

- informazioni sulla migrazione protetta e sulle possibilità esistenti di migrazione a scopi lavorativi, incluse le informazioni sulle politiche e le leggi pertinenti dei paesi di destinazione, i diritti dei migranti e le possibilità di ottenere aiuto in caso di necessità. Tali informazioni dovrebbero essere disponibili nelle lingue dei paesi coinvolti ed essere esposte negli uffici consolari e di quelli competenti per il rilascio del visto delle missioni diplomatiche nazionali; le stesse informazioni dovrebbero essere contenute nella modulistica necessaria per richiedere il visto via posta;
- specifiche attività per rendere i bambini e i giovani consapevoli dei rischi legati alla tratta come elemento essenziale del loro iter formativo accompagnato da un'educazione che promuova un'eguaglianza tra uomini e donne e

che si concentri sui diritti umani, l'autodeterminazione e la dignità.

64. Ulteriori misure da adottarsi nei paesi di origine, transito e destinazione dovrebbero includere:

- l'istituzione di *helpline* nei paesi di origine, transito e destinazione che possano essere utilizzate come fonti indipendenti di informazione, consiglio e guida rivolte a potenziali migranti, come primo punto di contatto con le persone trafficate e luogo di ricezione di denunce anonime di casi di tratta. Le *helpline* dovrebbero includere anche personale specializzato in que-

stioni riguardanti i minori;

- specifiche attività indirizzate a professionisti dei media per promuovere un'adeguata divulgazione delle questioni riguardanti la tratta senza rinforzare gli stereotipi e nel pieno rispetto della privacy e della sicurezza della persona trafficata;

- specifiche attività rivolte ad attori del mercato del lavoro, come i datori, i clienti (inclusi i clienti di servizi sessuali), colleghi e sindacati, allo scopo di ridurre la domanda di lavoro/servizi non regolari; per promuovere una "tolleranza zero" nei confronti di tutte le forme di tratta e di abusi correlati; per informare questi soggetti circa possibili azioni che possono intraprendere, incluso un appropriato invio ai servizi competenti di persone trafficate (attuali o potenziali); per promuovere la capacità delle persone trafficate di organizzarsi e reclamare i loro diritti;

- componenti di sensibilizzazione in tutta la formazione anti-tratta mirata a rinforzare la capacità istituzionale delle agenzie rilevanti, includendo gli avvocati, i magistrati, le forze di polizia, le guardie di frontiera, gli ispettori del lavoro, le Ong e gli assistenti sociali²⁵⁴.

4.5 Formazione

65. Una componente formativa dovrebbe essere inserita in tutti i piani d'azione nazionali contro la tratta. Moduli anti-tratta, a livello regionale ed europeo, dovrebbero essere sviluppati ed inseriti all'interno dei programmi di insegnamento ordinari di tutti gli attori rilevanti.

66. La formazione dovrebbe essere indirizzata a diversi tipi di attori ed essere erogata da una varietà di agenzie. Tutti i moduli formativi dovrebbero contenere una parte generale e una parte più specifica disegnata in base al ruolo e alle competenze degli attori destinatari. Una formazione congiunta che coinvolga diversi tipi di attori si rivela come indispensabile per garantire un approccio coordinato e multidisciplinare. Allo stesso modo, i corsi formativi dovrebbero essere guidati da équipes multidisciplinari e prevedere la partecipazione delle Ong.

67. Si raccomanda che tutti i programmi di formazione generalista anti-tratta prevedano le definizioni dei termini di "tratta", "persone trafficate", "traffickanti", "sfruttamento"; la differenza tra prostituzione e tratta e tra tratta, traffico di migranti e migrazione illegale; una spiegazione generale sul percorso di tratta, sul *modus operandi* dei traffickanti, sulle tipologie di controllo e di sfruttamento delle persone trafficate e sugli standard lavorativi, sull'impatto psicologico sociale ed economico

²⁵⁴ Cfr. Capitolo 4.5.

che il fenomeno ha sulle persone trafficate. La formazione dovrebbe basarsi su un approccio di tutela dei diritti umani.

68. La formazione relativa alle azioni di contrasto alla tratta dovrebbe essere diretta ai seguenti gruppi destinatari:

- operatori delle forze dell'ordine che non si occupano specificatamente di tratta (agenti semplici, carabinieri territoriali, polizia municipale, polizia di frontiera e doganale) e operatori specializzati nella lotta alla tratta (forze speciali contro la tratta, squadra mobile, etc.)
- ispettori del lavoro;
- personale consolare;
- giudici, pubblici ministeri e avvocati;
- forze militari e di polizia con compiti di *peace-keeping* e agenzie appaltatrici e subappaltatrici civili ad esse correlate.

69. Data la peculiarità della condizione dei minori, specifici moduli di formazione riguardanti i bambini e gli adolescenti dovrebbero essere rivolti alle forze di polizia, alle guardie di frontiera, alle Ong e a tutti gli attori che hanno o che possono avere a che fare con minori trafficati.

4.6 Controlli amministrativi

70. Gli Stati membri dovrebbero promuovere l'introduzione di un'ampia gamma di controlli amministrativi da attivare prima dell'arrivo alla frontiera, alla frontiera e sul territorio nazionale, tenendo in debita considerazione i diritti umani e i diritti fondamentali della persona, incluso il diritto alla libertà di movimento.

71. I gruppi di coordinamento multi-agenzia (che includono operatori di polizia, ispettori del lavoro, personale dei ministeri o delle ambasciate e operatori delle Ong) dovrebbero avere funzioni operative di coordinamento e di implementazione delle misure di controllo amministrativo. Essi dovrebbero essere attivi anche nello scambio di informazioni tra tutti gli attori, specialmente tra gli ispettori del lavoro e gli investigatori, a livello locale e nazionale (in stretto coordinamento con i Sistemi Nazionali di *Referral*) ma anche a livello regionale e internazionale (tra i paesi di origine e quelli di destinazione)²⁵⁵.

²⁵⁵ Oltre alla costituzione di gruppi multidisciplinari che si incontrino regolarmente al fine di “[una] regolare valutazione, monitoraggio e ulteriore miglioramento nell’implementazione di politiche nazionali”, così come sottolineato dalla Dichiarazione di Bruxelles, vi è anche la necessità di istituire una concreta coordinazione e cooperazione operativa per rendere efficaci i controlli amministrativi.

72. Gli Stati membri dovrebbero istituire regimi e pratiche per regolamentare e monitorare le agenzie private che spesso sono coinvolte nel sistema attraverso cui operano i trafficanti²⁵⁶. Per rendere possibile una pronta identificazione di quelle agenzie che agiscono al di fuori delle disposizioni normative, gli Stati dovrebbero istituire meccanismi capaci di regolamentarle attraverso la concessione di licenze e il costante controllo sul loro operato. Nel fare ciò, gli Stati dovrebbero utilizzare pratiche innovative come, ad esempio, l'adozione di sistemi di rating. Il settore privato (agenzie di collocamento e le loro associazioni di categoria, ma anche singole agenzie commerciali) dovrebbe

essere obbligato a collaborare con le forze di polizia e a introdurre sistemi di autoregolamentazione (codici di condotta). Inoltre, le misure amministrative dovrebbero essere utilizzate per monitorare e applicare gli standard lavorativi parallelamente alla formazione degli attori rilevanti e con il sostegno delle forze dell'ordine.

73. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare una regolamentazione e un monitoraggio proattivo, operati da gruppi di coordinamento multi-agenzia, nei settori particolarmente vulnerabili ai fenomeni di tratta come l'edilizia, l'agricoltura, l'industria tessile e quella del sesso. Tale approccio contribuirebbe a contrastare l'"invisibilità dello sfruttamento" attraverso l'identificazione di persone trafficate o potenzialmente tali e attraverso la raccolta di informazioni che possano essere utilizzate per investigazioni su larga scala²⁵⁷.

74. Gli Stati membri dovrebbero considerare l'introduzione o l'estensione di un sistema trasparente per l'ingresso nel mondo del lavoro e costituire, nel contempo, meccanismi multi-agenzia e internazionali per monitorarne l'applicazione. Sforzi più intensi dovrebbero essere intrapresi per assicurare che gli standard internazionali di lavoro siano applicati e rafforzati sia nei paesi di origine e che in quelli di destinazione.

75. Gli Stati membri dovrebbero potenziare la loro capacità di processare le richieste di visto, di permessi di soggiorno di vario tipo (per motivi di lavoro, di studio, di ricongiungimento familiare, umanitari, etc.) facilitando così una migrazione regolare. Si rivela necessaria l'istituzione di sistemi di supporto per la verifica dei documenti e delle dichiarazioni sottoposte alle autorità contestualmente alle richieste. Informazioni sui datori di lavoro e le agenzie sospette e fraudolente dovrebbero essere condivise tra tutte le agenzie di collocamento, gli uffici consolari, le forze dell'ordine, sia a livello nazionale e

²⁵⁶ DB, p. 11.

²⁵⁷ Cfr. anche OIL, *Working Paper on Special Action Programme to Combat Forced Labour*, gennaio 2004.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

locale, che tra paesi di origine e di destinazione. Alla luce di ciò, la rete degli ufficiali di collegamento dovrebbe essere ulteriormente rinforzata.

76. Misure appropriate dovrebbero essere attivate per intensificare la cooperazione nei consolati dei paesi di origine nell'intento di identificare i potenziali casi di tratta; a questo scopo il personale consolare e la polizia di frontiera dovrebbero essere regolarmente formati ed aggiornati in collaborazione con le Ong.

77. La sicurezza dei documenti dovrebbe essere migliorata così come dovrebbero essere introdotti meccanismi di controllo atti a prevenire la falsificazione o l'utilizzo fraudolento di visti, permessi di lavoro e di soggiorno.

78. Gli Stati dovrebbero istituire sistemi di monitoraggio dell'uso di internet nell'intento di scoprire e perseguire il suo potenziale utilizzo irregolare a scopo di tratta, ad opera, ad esempio, di agenzie di accompagnamento, agenzie di adozione o matrimoniali. La collaborazione e la partnership tra il settore pubblico e quello privato, che comprenda gli internet provider e gli attori attivi nel mercato telematico, dovrebbero essere potenziate, ad esempio, attraverso l'istituzione di sistemi di auto-regolamentazione e la definizione di codici di condotta. Particolare attenzione dovrebbe essere posta all'identificazione

di minori vittime di sfruttamento e abuso attraverso internet.

4.7 Minori

79. Qualsiasi politica o misura amministrativa che intenda prevenire la tratta dovrebbe comprendere misure specifiche per impedire la violenza, l'abuso e lo sfruttamento nei confronti dei minori. I principi presenti nella UNCRC dovrebbero costituirsi come guida per qualsiasi politica o strategia riguardante i minori. Altri quadri normativi di riferimento sono la Convenzione dell'OIL del 1999 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e le politiche contro lo sfruttamento sessuale minorile definite nel secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori tenutosi nel dicembre 2001 a Yokohama. Buone pratiche sulla prevenzione e la tratta di minori dovrebbero essere sviluppate, implementate e disseminate.

80. I minori migranti rappresentano una categoria sociale particolarmente vulnerabile. Ad essi dovrebbe essere garantito lo stesso livello di protezione e le stesse opportunità dei minori cittadini dello Stato in cui essi risiedono, indipendentemente dal loro status di migrante (regolare o irregolare).

81. I programmi di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea dovrebbero esplicitamente essere indirizzati alle cause originarie della tratta di minori.

Gli elementi costitutivi di tali programmi dovrebbero essere:

- il miglioramento nell'accesso alla scuola e alla formazione professionale e l'innalzamento dei tassi di frequenza scolastica, con una particolare attenzione alle ragazze e alle minoranze (minori rom)²⁵⁸;
- la riduzione del numero di minori abbandonati dalle proprie famiglie e la promozione di soluzioni alternative all'istituzionalizzazione, incluso l'affidamento e l'adozione, preferibilmente nel paese di origine (in continuità con il principio di sussidiarietà delle adozioni internazionali) per migliorare le loro condizioni di vita. Contemporaneamente, è necessario imporre controlli più severi sugli istituti minorili, sulle famiglie affidatarie e sulle procedure di adozione internazionale;
- la protezione dei bambini di strada attraverso l'istituzione di servizi tesi a garantire loro cibo, salute, istruzione (anche informale) e alloggio e protezione dallo sfruttamento e dall'abuso;
- l'informazione alle famiglie e ai minori sui diritti dei bambini, sulla migrazione protetta e sui rischi della tratta attraverso interventi nelle scuole e in contesti informali per raggiungere anche i minori non scolarizzati;
- miglioramenti dei sistemi di registrazione delle nascite;
- l'implementazione di risposte ai bisogni dei minori coinvolti in conflitti armati e in crisi umanitarie, dislocati dai loro contesti di origine.

82. Nel considerare il versante della domanda, gli Stati membri dovrebbero adottare specifiche misure che tengano conto delle differenti tipologie di sfruttamento dei minori: sfruttamento sessuale, con particolare attenzione alla prostituzione minorile e alla pornografia infantile, allo sfruttamento economico, all'adozione illegale e al prelievo di organi.

83. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure per contrastare la sparizione di minori trafficati e sfruttati dai centri di accoglienza, perché essi rischiano di

essere nuovamente trafficati e sfruttati.

84. Si dovrebbero aumentare le opportunità di migrazione regolare a fini lavorativi e di ricongiungimento familiare per ridurre il numero di minori non accompagnati che spesso diventano vittime dei trafficanti.

85. I controlli di frontiera dovrebbero prestare particolare attenzione ai minori non accompagnati, ai minori che viaggiano in compagnia di persone non appartenenti alla propria famiglia e ai minori che non dispongono di docu-

²⁵⁸ I dati relativi all'iscrizione scolastica e sulla popolazione infantile dovrebbero essere usati allo scopo di identificare vittime potenziali o attuali della tratta di minori.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

menti validi. L'ingresso ai minori non accompagnati e senza documenti non dovrebbe essere rifiutato così come essi non dovrebbero essere respinti alla frontiera. Al contrario, tutti i minori dovrebbero essere soggetti a misure di protezione e di investigazione adatte ai loro bisogni. Le autorità d'immigrazione, di frontiera e altre autorità di polizia dovrebbero immediatamente inviare i minori non accompagnati ai servizi minori pubblici o privati competenti.

Se il minore è accompagnato da un adulto che non è capace di dimostrare, attraverso documenti validi, di avere l'autorità legale, si dovrebbero adottare misure appropriate per proteggere il minore e stabilire la natura della relazione tra il minore e l'adulto. Il personale responsabile di effettuare i colloqui con i minori dovrebbe essere adeguatamente formato; ai colloqui dovrebbe partecipare un rappresentante di una Ong qualificata che svolge attività di supporto a tale target group. In aggiunta, dovrebbe essere obbligatorio il possesso di un appropriato passaporto/documento di viaggio per i minori di tutte le età. La cooperazione tra le forze dell'ordine, la polizia di frontiera e i servizi che si occupano di assistere i minori dovrebbe essere incrementata e migliorata.

86. Le procedure per il rilascio dei visti devono prestare particolare attenzione ai minori che viaggiano senza un membro prossimo della famiglia. Sia il minore che l'accompagnatore dovrebbero essere fotografati a scopi identificativi. L'obiettivo di queste procedure dovrebbe esclusivamente essere la protezione del minore e la promozione del suo superiore interesse.

87. La registrazione dei dati biometrici dei minori, sia nei paesi di origine che di destinazione, potrebbe essere utile, ma dovrebbe essere effettuata solo per scopi legati alla loro protezione e alla promozione del loro superiore interesse e non per finalità di controllo dell'immigrazione (ad es. l'espulsione o il rimpatrio). La registrazione non dovrebbe essere traumatica o criminalizzante e dovrebbe essere sempre effettuata utilizzando modalità che tengano conto delle esigenze dei minori. Inoltre, la registrazione dovrebbe essere sottoposta a controlli rigidi alla luce del diritto della privacy e dell'utilizzo dei dati.

88. Gli Stati dovrebbero adottare una legislazione nazionale in accordo con la Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione nel rispetto dell'adozione transnazionale²⁵⁹ per evitare un comportamento inappropriato delle agenzie di adozioni e per prevenire pratiche abusive nelle adozioni legali internazionali.

CAPITOLO 5 - ASSISTENZA, PROTEZIONE ED INCLUSIONE SOCIALE DELLE PERSONE TRAFFICATE

5.1 Introduzione

89. Per combattere efficacemente la tratta, prevenire l'eventualità che le persone vengano ri-trafficate e per soddisfare gli obblighi derivanti dalla normativa internazionale di tutela dei diritti umani, gli Stati membri dovrebbe assicurare che le persone trafficate abbiano accesso a misure appropriate, che comprendano assistenza, protezione e risarcimento, indipendentemente dalla volontà o capacità delle stesse di testimoniare contro i propri trafficanti.

5.2 Identificazione

90. Per permettere un'adeguata identificazione delle persone trafficate, tutti gli attori interessati - le istituzioni, le forze dell'ordine, le Ong, i servizi sociali, i sindacati, gli ispettorati del lavoro e le altre agenzie di lavoro - dovrebbero essere opportunamente formati e dovrebbe essere attivato un Sistema Nazionale di *Referral*.

91. Al fine di stabilire un contatto con le presunte persone trafficate e di far acquisire loro sicurezza in se stesse e fiducia nei confronti dei soggetti che possono aiutarle, sarebbe necessario istituire unità di strada, *drop-in centre* e *helpline*. Ciò risulta essere particolarmente importante in considerazione del fatto che le ricerche dimostrano che solo un numero molto limitato di persone trafficate viene identificato dalle forze dell'ordine, mentre la maggior parte di esse viene identificata attraverso le Ong, le istituzioni locali, le *helpline*, i clienti, i colleghi e colleghe e la cittadinanza in generale.

92. Alla luce della scarsa esperienza finora maturata in altri settori al di fuori di quello dell'industria del sesso, un'attenzione particolare dovrebbe essere posta all'informazione e alla formazione dei sindacati, degli ispettorati del lavoro e delle agenzie lavorative al fine di dotarli degli strumenti necessari per identificare adeguatamente le persone trafficate ed inviarle alle agenzie di supporto. Si dovrebbe istituire una linea budget specifica per sviluppare metodologie e materiali informativi ad hoc diretti a quegli ambiti del mercato del lavoro in cui è probabile che la tratta abbia luogo, quali i settori domestico, edile, agricolo e tessile.

93. È necessario stabilire procedure di collaborazione e di condivisione delle informazioni fra tutti i soggetti (forze dell'ordine, servizi sociali e sanitari, ispettorati del lavoro, scuole, enti di formazione, unità di strada, *helpline*, etc.) che operano nell'ambito delle attività di contrasto alla tratta e di protezione delle vittime, in particolare per quanto riguarda la pronta identificazione e la tutela dei minori. Dopo aver sistemato il minore in una struttura alloggiativa sicura,

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

devono essere adottate misure appropriate per la sua identificazione ed assistenza. Nel caso in cui vi sia il sospetto che sia vittima di tratta, il minore deve essere immediatamente inviato ai servizi sociali competenti. Laddove l'età anagrafica sia incerta, a causa della mancanza di documenti o in presenza di certificati di identità falsi, e la persona sostenga di avere meno di 18 anni, essa

deve comunque essere temporaneamente considerata e trattata come un minore.

5.3 Periodo di riflessione e permesso di soggiorno

94. La Direttiva del Consiglio, 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 dovrebbe essere modificata al fine di includere i seguenti provvedimenti²⁶⁰:

Periodo di riflessione

Se vi è il benché minimo sospetto che sia stata trafficata, una persona dovrebbe avere diritto ad un periodo di riflessione non inferiore a tre mesi. Lo scopo dovrebbe essere quello di permetterle di (cominciare a) riprendersi e decidere consapevolmente sulle sue opportunità, cioè, se collaborare nell'ambito di procedimenti giudiziari, presentare richiesta di risarcimento, entrare in un programma di assistenza sociale e/o scegliere di tornare subito a casa. Durante il periodo di riflessione, la persona dovrebbe essere presa in carico dalle organizzazioni in grado di fornirle un'assistenza adeguata. Il periodo di riflessione permette alle autorità di identificare la persona trafficata e di stabilire se quest'ultima sia effettivamente una vittima di tratta. Si dovrebbe tener conto del fatto che, per una serie di motivi, rompere i legami con il circuito criminale spesso prende la forma di un processo graduale piuttosto che di una azione immediata. Nel caso di minori, dovrebbe essere concessa la possibilità di prolungare il periodo di riflessione.

Il permesso di soggiorno temporaneo

Una volta trascorso il periodo di riflessione, alle persone trafficate identificate come tali dovrebbe essere concesso un permesso di soggiorno temporaneo della durata di almeno sei mesi, con la possibilità di rinnovo, sulla base di una (o più) delle seguenti motivazioni²⁶¹:

²⁶⁰ Queste disposizioni dovrebbero essere valide sia per concedere un permesso di soggiorno temporaneo che per il suo rinnovo.

²⁶¹ Tali motivi dovrebbero costituire i requisiti necessari sia per ottenere il permesso di soggiorno temporaneo che il suo successivo rinnovo.

- la volontà della persona trafficata di sporgere denuncia e di fungere da testimone in un procedimento penale;
- la partecipazione della persona trafficata ad un programma di assistenza sociale finalizzato alla sua inclusione sociale nel paese di destinazione o in quello di origine;
- il coinvolgimento della persona trafficata in un procedimento civile per risarcimento danni;

I programmi di assistenza sociale dovrebbero essere accessibili a tutte le persone trafficate, indipendentemente dal motivo per cui viene concesso loro un permesso di soggiorno temporaneo, e dovrebbero prevedere l'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale, alla scuola e ad altri servizi che hanno l'obiettivo di far riprendere alla persona trafficata il controllo della propria vita e di costruire un futuro sostenibile.

Permesso di soggiorno a lungo termine o permanente

Allo scadere del permesso di soggiorno temporaneo, le persone trafficate dovrebbero essere considerate in possesso dei requisiti necessari per ottenere un permesso di soggiorno a lungo termine o permanente sulla base di una (o più) delle seguenti motivazioni:

- aver completato con successo un programma di assistenza sociale e aver trovato lavoro²⁶²: in questo caso, il permesso di soggiorno temporaneo dovrebbe essere convertito in un permesso per motivi di lavoro e quindi essere soggetto alle disposizioni previste dalla legge sull'immigrazione;
- motivi umanitari²⁶³: rischio di ritorsioni contro la persona trafficata o i suoi familiari; rischio di essere incriminata nel paese di origine per reati connessi alla tratta; rischio di discriminazione e stigmatizzazione e conseguente mancanza di prospettive di inclusione sociale e di raggiungimento di uno standard di vita sufficiente nel paese d'origine; mancanza di servizi di supporto adeguati, riservati e non discriminanti nel paese di origine; presenza di figli in patria. Inoltre, le richieste dovrebbero essere valutate alla luce del principio di non respingimento e dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che stabilisce che nessuno può essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti;
- asilo: le persone trafficate dovrebbero avere il diritto di richiedere e di ottenere asilo in conformità alla normativa internazionale sui rifugiati²⁶⁴.

²⁶² Inclusi i lavoratori in proprio.

²⁶³ Protocollo ONU sulla Tratta, articolo 7.2; UNHCHR, *op. cit.*, Principio 11 “Alle persone trafficate dovrebbero essere offerte alternative legali al rimpatrio nei casi dove è ragionevole concludere che tale rimpatrio potrebbe costituire un grave rischio alla propria sicurezza e a quella delle loro famiglie”.

²⁶⁴ UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 1.6.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

Familiari e figli delle persone trafficate

- Se ci sono ragioni concrete per ritenere che i familiari di una persona trafficata, compresi gli eventuali figli, corrano pericolo in patria, essi dovrebbero avere diritto ad un permesso di soggiorno temporaneo o permanente avente le stesse caratteristiche di quello concesso alla persona trafficata loro congiunta;
- la persona trafficata in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo o permanente dovrebbe avere diritto al ricongiungimento familiare con i propri figli minori di anni 18 e con il coniuge, a cui dovrebbe essere concesso un permesso di soggiorno avente le stesse caratteristiche di quello concesso alla persona trafficata.

95. Al fine di assicurare che le persone trafficate non siano sottoposte a situazioni che mettono in pericolo la loro vita, salute o libertà personale o che siano soggette a trattamenti inumani o degradanti, prima di procedere al loro rimpatrio coatto o volontario, gli Stati dovrebbero essere obbligati ad effettuare una valutazione individuale del rischio e della sicurezza²⁶⁵ in collaborazione con le Ong e le altre organizzazioni di supporto.

96. Alle persone minori trafficate dovrebbe sempre essere concesso un permesso di

soggiorno temporaneo, e i corrispondenti diritti, per avere accesso ad un'assistenza adeguata. Essi dovrebbero essere rimpatriati solo dopo aver effettuato un'attenta valutazione dei rischi e aver verificato che il loro ritorno in patria sia sicuro, assistito e nel loro interesse superiore. Una volta raggiunta la maggiore età, se la legislazione nazionale non prevede la possibilità di concedere altri tipi di permesso di soggiorno (ad es. per motivi di lavoro o di studio), si dovrebbe tenere pienamente conto della loro situazione di vulnerabilità e permettergli di rimanere nel paese ospitante per ragioni umanitarie.

97. Nel caso di minori non accompagnati, devono essere presi tutti i provvedimenti necessari ad identificare ed individuare i familiari. Dopo aver effettuato una valutazione dei rischi ed aver consultato il minore, dovrebbero essere prese le misure atte a facilitare il ricongiungimento con la famiglia nel paese di origine o di destinazione, quando ciò sia ritenuto essere nell'interesse superiore del minore.

In tutti i casi, l'opinione del minore, in particolare per quanto riguarda le decisioni relative al suo ritorno in famiglia, dovrebbe essere presa in considerazione, in base alla sua età e al suo livello di maturità²⁶⁵.

²⁶⁵ Per una descrizione degli elementi costitutivi la valutazione del rischio, cfr. Scheda di approfondimento 13.

²⁶⁶ UNHCHR, *op. cit.*, Linee guida nn. 8.4, 8.6.

98. Per coloro che sono diventate vittime di tratta nel proprio o in un altro paese che non è in grado o non intende offrire protezione, dovrebbe essere individuata una soluzione a livello europeo, ad esempio, attraverso un accordo tra gli Stati membri per offrire ospitalità ad un certo numero di persone trafficate che necessitano di protezione immediata.

5.4 Assistenza sociale e sviluppo di standard

99. Al fine di garantire assistenza e protezione alle persone trafficate, gli Stati membri dovrebbero realizzare strutture adeguate per fornire, come minimo, una sistemazione alloggiativa sicura ed appropriata, cure sanitarie e psicologiche, consulenza legale, istruzione, opportunità formative e professionali. Tutti i servizi devono essere forniti su base volontaria e confidenziale, senza discriminazioni e pregiudizi e in conformità ad una serie di principi fondamentali derivanti dalla normativa internazionale di tutela dei diritti umani, in particolare il rispetto per la privacy, l'autodeterminazione e la libertà di movimento.

100. Gli Stati membri dovrebbero riconoscere l'importanza delle organizzazioni qualificate che offrono servizi alle persone trafficate, tra cui le Ong, con cui dovrebbero collaborare e che dovrebbero sostenere, anche finanziariamente, in modo adeguato, puntuale e trasparente. Dovrebbero essere adottati protocolli di intesa e/o stipulati contratti tra soggetti pubblici e organizzazioni non governative al fine di determinare con chiarezza i ruoli e i compiti dei diversi attori coinvolti nel settore anti-tratta.

101. Le organizzazioni che forniscono servizi di supporto alle persone trafficate dovrebbero offrire assistenza multidisciplinare e soluzioni individualizzate attraverso professionisti specificamente formati, tra l'altro, in metodologie di lavoro che prendano in considerazione le questioni di genere, le diversità culturali e la promozione di gruppi di auto-mutuo aiuto. È fortemente raccomandato

l'impiego di interpreti e di mediatori interculturali.

102. Le organizzazioni che forniscono servizi di supporto alle persone trafficate dovrebbero sviluppare degli standard comuni, basati su indicatori chiari e misurabili, per monitorare e valutare regolarmente la qualità e la sostenibilità dei loro servizi e delle loro prestazioni. L'Unione europea dovrebbe promuovere lo sviluppo di tali standard e la cooperazione transnazionale tra organizzazioni di supporto dei paesi di origine, transito e destinazione della tratta di esseri umani.

103. Per tutelare i diritti e soddisfare i bisogni specifici dei minori trafficati, compresi quelli linguistici e culturali, dovrebbero essere forniti loro servizi specializzati. Questi dovrebbero comprendere, tra le altre cose, una

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

sistemazione alloggiativa adeguata preferibilmente di carattere familiare (ad es., famiglie affidatarie, case famiglia, strutture residenziali specifiche per minori con supporto adulto) e servizi psico-sociali specialistici. I minori più grandi non dovrebbero essere trattati *de facto* come degli adulti ed essere collocati nei centri di accoglienza senza un adeguato supporto adulto. Non appena un minore trafficato viene identificato come tale, dovrebbe essere immediatamente nominato un tutore legale - temporaneamente²⁶⁷ o definitivamente a seconda delle circostanze - per agire nell'interesse superiore del minore e seguirlo in tutte le fasi del percorso di assistenza e protezione²⁶⁸.

5.5 La protezione dei testimoni e il trattamento giudiziario delle persone trafficate

104. Si dovrebbe garantire l'applicabilità alle vittime di tratta della Decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale indipendentemente dalla loro posizione giuridica in un dato Stato membro²⁶⁹.

105. La Commissione europea dovrebbe sviluppare uno strumento legislativo vincolante in merito alla posizione delle persone trafficate nell'ambito di procedimenti penali, a partire dalla Decisione quadro riguardante la posizione della vittima nel procedimento penale. Tale strumento dovrebbe includere una definizione ampia che comprenda tutte le persone trafficate, minori compresi, quali vittime di un reato, prima, durante e dopo i procedimenti penali, e indipendentemente dal loro grado di partecipazione agli stessi.

106. Tale strumento dovrebbe contenere linee guida relative ai seguenti aspetti:

diritto al rispetto: ciò richiede che la persona trafficata sia trattata come una vittima di reato e titolare di diritti e non come un autore di reato, un migrante irregolare, una prostituta o una persona di dubbia moralità. Il rispetto per le persone trafficate dovrebbe costituire la base e un elemento guida di tutti gli interventi da porre in essere;

²⁶⁷ Un tutore legale deve essere nominato almeno fino a che non vengono individuati i genitori e sia assicurato un rimpatrio sicuro ed assistito.

²⁶⁸ Dovrebbe essere effettuata una chiara distinzione tra il diritto ad essere rappresentato legalmente che la vittima minorenne ha e la necessità che qualcuno operi nel suo superiore interesse lungo tutto il percorso di assistenza. Per informazioni sul ruolo specifico del tutore legale, cfr. UNICEF, *Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in South-Eastern Europe*, Sezione 3.2, p. 5.

²⁶⁹ L'articolo 7 della Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani fa esplicito riferimento ad alcuni articoli della Decisione quadro relativa alla

posizione della vittima nel procedimento penale.

diritto ad essere informato e consigliato: ciò dovrebbe comportare l'accesso immediato alle organizzazioni di supporto, al servizio di interpretariato e alla consulenza legale. È necessario fornire informazioni chiare e precise sulle opzioni disponibili e le derivanti conseguenze, comprese la cooperazione giudiziaria, le misure di assistenza e i programmi di protezione a disposizione delle vittime e dei testimoni. Informazioni complete dovrebbero essere fornite in tutte le fasi, con la possibilità di accedere ad un servizio di consulenza, e dovrebbe essere concesso un tempo congruo per valutare le informazioni e le possibilità fornite.

I minori dovrebbero essere informati in maniera conforme alle loro capacità;

diritto alla privacy: le persone trafficate hanno diritto alla privacy e al rispetto per la loro vita privata e familiare²⁷⁰. Molte di esse verrebbero stigmatizzate dalla comunità di appartenenza o da altri se venisse resa nota la loro esperienza di tratta. Inoltre, diffondere informazioni personali concernenti persone trafficate può mettere in pericolo la loro sicurezza e quella delle famiglie. Gli Stati dovrebbero garantire la protezione della privacy attraverso misure specifiche, che includano il divieto dei media di pubblicare i nomi delle persone trafficate e informazioni relative al loro coinvolgimento in procedimenti penali, e disposizioni specifiche per regolamentare la raccolta e la condivisione di dati riguardanti le persone trafficate tra attori che a vario titolo sono a contatto con loro;

diritto alla protezione: in base agli articoli 2 e 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, gli stati hanno l'obbligo di proteggere le persone. La protezione offerta alle persone trafficate si dovrebbe basare sulla valutazione individuale dei bisogni e dei rischi. Essa dovrebbe essere offerta tenendo conto del parere della persona trafficata.

Generalmente le forme pratiche di protezione sono più efficaci, meno costose e meno intrusive dei programmi di protezione dei testimoni di larga scala.

Riguardo ai minori non accompagnati, dovrebbe essere nominato un tutore legale per proteggerne gli interessi e garantirne una tutela adeguata;

interrogatorio e investigazione: dovrebbero essere sviluppate linee guida sulle tecniche investigative di non confronto e non giudicanti che rispettino i diritti delle persone trafficate e riconoscano la loro posizione di vittima. Nel caso di minori, devono essere adottate specifiche procedure che tengano conto dei loro specifici bisogni;

procedure innanzi alla Corte: dovrebbero essere elaborate procedure speciali per

²⁷⁰ Art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

proteggere il diritto alla privacy delle persone trafficate, che includano misure per testimoniare senza essere messe a confronto diretto con l'accusato (ad es. attraverso l'uso della videoconferenza, di schermi protettivi, etc.), restrizioni all'utilizzo del contraddittorio relativamente alla vita sessuale, divieto dei media di divulgare informazioni personali. Tali procedure dovrebbero contenere disposizioni speciali adattate ai bisogni e ai diritti dei minori trafficati;

diritto al risarcimento: il diritto al risarcimento dovrebbe essere applicato sia nei procedimenti penali che in quelli civili, come pure nei programmi di risarcimento previsti da ciascun Stato. Tale diritto dovrebbe essere reclamato non soltanto per le lesioni subite dalla persona trafficata in qualità di vittima di reato, ma anche per la mancata retribuzione che le si sarebbe dovuto corrispondere se fosse stata correttamente pagata per il lavoro forzato realizzato. Gli Stati dovrebbero istituire misure di accesso all'assistenza legale e la confisca dei beni degli autori di reato per garantire alle persone trafficate di presentare richiesta di risarcimento danni.

107. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure adeguate a garantire che le persone trafficate, compresi i minori, non vengano detenute, accusate o perseguite per aver violato la legge sull'immigrazione o per azioni commesse quale diretta conseguenza dell'essere state trafficate.

108. In conformità con l'articolo 23 della Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale (penalizzazione dell'ostruzione alla giustizia) bisognerebbe prevedere l'eventualità di considerare reato penale l'intimidazione dei testimoni.

5.6 Rimpatrio ed inclusione sociale

109. Gli Stati membri dovrebbero stabilire procedure di ritorno appropriate con dovuto riguardo alla privacy, alla sicurezza, alla dignità e alla salute della persona trafficata, in stretta collaborazione con le Ong e le organizzazioni internazionali e, quando possibile, con le ambasciate e i consolati, ad esempio, per il rilascio dei documenti di identità. Tali procedure dovrebbero essere definite in protocolli di intesa che dovrebbero essere validi per tutti gli attori coinvolti. Tali protocolli/procedure dovrebbero, come minimo, riguardare le seguenti questioni: pronto ritorno in patria su esplicita richiesta della persona; informazioni complete sulle procedure accessibili, sulle leggi di interesse del paese di origine e sui programmi di pronta assistenza sociali e di lunga durata disponibili; valutazione del rischio, durante e dopo il ritorno a casa, relativamente alla sicurezza e al benessere della persona trafficata, dei suoi figli e dei suoi familiari; tutela della privacy della persona trafficata; garanzia che nessun riferimento riconducibile all'esperienza di tratta sia fatto nei documenti occorrenti per il rimpatrio (es.

apposizione di timbri nel passaporto); rilascio di documenti di identità idonei; soddisfacimento delle necessità di base durante il viaggio.

110. Gli Stati membri, in collaborazione con i paesi di origine e in stretto collegamento con le Ong locali, dovrebbero sviluppare programmi di rimpatrio volontario sicuri, per garantire che le persone trafficate ritornate in patria abbiano accesso a programmi di pronta assistenza e di lunga durata al fine di assicurare la loro sicurezza e il loro benessere, permettere di trovare mezzi idonei di sussistenza, prevenire la ri-vittimizzazione e ridurre il rischio che vengano ri-trafficate. Le Ong che forniscono questi servizi dovrebbero essere adeguatamente finanziate e, nei paesi di origine, di transito e di destinazione, dovrebbe essere incoraggiata e facilitata la loro cooperazione con le altre organizzazioni della società civile²⁷¹.

111. Lo sviluppo di programmi di assistenza sociale di breve e di lunga durata dovrebbe costituire una parte integrante delle politiche di cooperazione²⁷².

112. I programmi di rimpatrio e di assistenza sociale dovrebbero essere finalizzati all'*empowerment* e all'inclusione sociale della persona trafficata²⁷³; per *empowerment* si intende il processo attraverso cui una persona può sviluppare le proprie capacità per diventare indipendente, prendere autonomamente le decisioni che la riguardano e avere il controllo della propria vita.

113. I programmi di rimpatrio e assistenza sociale dovrebbero basarsi sui seguenti principi: volontarietà; tutela della privacy e della sicurezza²⁷⁴; tutela della riservatezza del rapporto tra le organizzazioni che erogano servizi e la persona trafficata; non-stigmatizzazione; libertà di movimento della persona trafficata²⁷⁵; trattamento rispettoso, non giudicante e non moralistico; i bisogni, le opinioni e gli interessi della persona trafficata dovrebbero essere preminenti. Elementi costitutivi di tali programmi dovrebbero essere: valutazione dei bisogni individuali; regolarizzazione della posizione giuridica; sistemazione alloggiativa adeguata; cure sanitarie, assistenza psicologica; supporto legale; aiuto nell'individuazione di mezzi adeguati di sussistenza; e supporto all'auto-organizzazione.

114. Gli Stati membri dovrebbero essere obbligati a condurre una valutazione individuale del rischio prima di effettuare il rimpatrio coatto o volontario di una persona trafficata. Gli elementi che, tra gli altri, dovrebbero essere presi in conside-

²⁷¹ BD, punto 15; UNHCHR, *op. cit.*, Linee guida nn. 11 e 12.

²⁷² Dichiarazione dell'Aia, III, 3.4.

²⁷³ DB, punto 15.

²⁷⁴ UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 1.5.

²⁷⁵ UNHCHR, *op. cit.*, Linea guida n. 8.7; articolo 6.4 Protocollo ONU sulla tratta.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

razione nell'effettuare tale valutazione sono: rischio di ritorsioni da parte della rete criminale contro la persona trafficata e/o la sua famiglia; capacità e volontà delle autorità del paese di origine di fornire protezione contro possibile violenza o intimidazione; posizione sociale della persona trafficata al suo ritorno; rischio di arresto o detenzione nel paese di origine per reati collegati all'essere stata vittima di tratta, quali uso o possesso di documenti falsi, emigrazione irregolare, esercizio della prostituzione; disponibilità e accesso effettivo a programmi di assistenza sociale che prevedano una sistemazione alloggiativa sicura, supporto medico, legale e psicologico e opportunità lavorative concrete di lunga durata. Le Ong e le altre organizzazioni che forniscono servizi a persone trafficate dovrebbero avere il diritto di fornire informazioni sugli elementi sopraelencati, che dovrebbero essere tenute in debito conto all'atto di prendere una decisione circa il rimpatrio della persona trafficata.

115. In caso di minori, dovrebbero essere sviluppate politiche e programmi speciali per garantire che vengano loro fornite un sistemazione alloggiativa, assistenza medica, psicologica, legale e scolastica. I minori dovrebbero essere rimpatriati solo dopo aver effettuato una valutazione del rischio ed avere accertato che il ritorno in patria, sicuro e assistito, sia nel loro interesse superiore.

CAPITOLO 6 - STRATEGIE DI CONTRASTO

6.3 Prioritizzazione, specializzazione, coordinamento e cooperazione

116. La specializzazione delle forze dell'ordine deve essere assicurata attraverso l'istituzione delle necessarie strutture organizzative e la formazione di personale

competente. Il CEPOL dovrebbe svolgere un ruolo centrale in questo ambito. Nuovi tipi di specializzazioni, di metodologie di lavoro e di cooperazione con i partner - quali, ad esempio, gli ispettorati del lavoro e le agenzie responsabili del controllo delle finanze - in modo da riconoscere e perseguire lo sfruttamento lavorativo che ha luogo in tutti i settori del mercato del lavoro e non solo in quello dell'industria del sesso.

117. La specializzazione e la formazione dovrebbero tenere conto delle peculiari esigenze dei minori, che devono essere considerati come una speciale categoria che richiede attenzioni particolari.

118. La lotta contro la tratta degli esseri umani deve essere considerata una priorità da parte delle forze dell'ordine. Personale adeguato e congrue risorse finanziarie devono essere stanziati. Una determinata percentuale di queste risorse dovrebbe con continuità sistematica essere dedicata alla lotta contro la tratta. Gli operatori di polizia non specializzati nel settore dovrebbero esse-

re incoraggiati e motivati ad occuparsi dei casi di tratta.

119. Tecniche di investigazione pro-attive basate su un lavoro di intelligence, senza riporre la prova esclusiva nella testimonianza delle vittime, dovrebbero essere ulteriormente sviluppate. I cosiddetti approcci "intelligence led", tuttavia, non dovrebbero essere mai usati per legittimare una negligenza in merito alla necessaria protezione ed assistenza delle persone vittime della tratta.

120. Allo stato attuale l'Europol non viene utilizzata con efficacia. Vale a dire che c'è un deficit nell'area dello scambio di informazioni, della formazione e del funzionamento delle squadre investigative comuni e nella possibilità, per le forze di polizia operanti all'interno dell'UE, di beneficiare delle informazioni raccolte negli altri paesi membri. Ciò deve cambiare. Inoltre, sia l'Europol che gli Stati membri necessitano di uno staff adeguato e di sufficienti risorse finanziarie.

121. Gli incentivi finanziari, ad esempio, attraverso una linea di bilancio europea, dovrebbero essere usati per incoraggiare gli Stati membri a cooperare regolarmente a livello UE coinvolgendo le istituzioni europee, come l'Europol o l'Eurojust.

6.4 Strategie anti-corruzione

122. Le strategie anti-corruzione dovrebbero far parte integrante di ogni politica di prevenzione e di lotta contro la tratta degli esseri umani. Un'efficiente politica per combattere la corruzione dovrebbe essere basata su un approccio multidisciplinare ed integrato, in modo da indirizzarsi verso le molteplici possibili cause di corruzione. Essa dovrebbe includere sia strategie di tipo preventivo che strategie di tipo repressivo, in maniera sufficientemente flessibile da potere essere applicata all'interno di differenti settori (pubblico e privato) e da essere adattabile a differenti situazioni.

6.5 Riciclaggio di denaro sporco, confisca dei beni, investigazioni finanziarie

123. Nella legislazione dell'UE deve essere espressamente stabilito che la tratta degli esseri umani costituisce un reato-presupposto del crimine di riciclaggio e che i profitti provenienti dalla tratta devono essere sottoposti alla disciplina anche preventiva già apprestata dall'Unione in materia di lotta al riciclaggio.

124. Gli Stati membri dovrebbero essere espressamente obbligati ad adottare specifiche misure per identificare e rintracciare i proventi del delitto di tratta degli esseri umani. I proventi del reato devono essere sottoposti alla confisca e alle

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

altre misure, quali il congelamento dei beni e il sequestro.

125. Ai trafficanti condannati dovrebbero essere confiscati il patrimonio o quelle risorse finanziarie che risultano sproporzionate ai loro attuali o passati guadagni, a meno che essi non diano una soddisfacente motivazione a tal riguardo.

126. I beni provento del delitto di tratta degli esseri umani confiscati dovrebbero essere usati a beneficio delle vittime. Dovrebbe essere considerata la creazione di un fondo di risarcimento per le vittime della tratta e l'utilizzazione dei beni confiscati a finanziamento di tale fondo, quale parte di un più generale sistema risarcitorio per le vittime del crimine.

6.6 Restituzione e risarcimento delle vittime

127. La Decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale dovrebbe essere valorizzata e sottoposta a valutazione²⁷⁶ e, dove necessario, rivista con particolare attenzione al risarcimento delle vittime della tratta di persone.

128. Le previsioni che consentono alle persone vittime della tratta di richiedere il risarcimento, sia nei procedimenti civili che in quelli penali, nonché mediante eventuali schemi di risarcimento da parte dello Stato, dovrebbero includere il diritto di ricevere assistenza e consigli legali e il diritto di ottenere la sospensione del procedimento di rimpatrio durante l'iter di tali procedimenti.

129. Le persone vittime della tratta devono essere considerate “vittime di un crimine grave contro la persona”²⁷⁷ e “vittime qualificate di reato” e dovrebbero avere accesso agli schemi di risarcimento eventualmente predisposti per le vittime di crimini violenti intenzionali in generale.

130. Il concetto di risarcimento dovrebbe includere l'uso immediato di tutti gli strumenti europei per individuare, congelare, sequestrare e confiscare i profitti della tratta di esseri umani o i beni nei quali tali proventi si sono trasformati o sono stati convertiti. Tali proventi dovrebbero innanzitutto essere usati per lo scopo di risarcire le persone trafficate.

131. Adeguati strumenti e procedure per il risarcimento, ad esempio, fondi nazionali o un fondo europeo per il risarcimento delle vittime della tratta di perso-

²⁷⁶ La procedura di valutazione è già stata attivata. Ciononostante, dovrebbe essere ancora possibile prestare attenzione specifica alle persone trafficate nel dibattito in corso.

²⁷⁷ DB, punto 13, 6° trattino.

ne (cittadini UE, residenti in Stati membri dell'UE e paesi terzi) dovrebbero essere stabiliti in modo da assicurare un equo ed effettivo risarcimento alla persone vittime della tratta. Un meccanismo di finanziamento di un eventuale fondo europeo potrebbe essere basato su contributi da parte degli Stati membri dell'Unione europea (es. una percentuale dei proventi dal reato di tratta di esseri umani, confiscati all'esito dei procedimenti penali).

132. La discussione su questo tema dovrebbe essere aperta ai più alti livelli politici

- incluso un dialogo con i paesi terzi più coinvolti nel fenomeno - in modo da identificare esigenze e priorità, da incoraggiare la creazione di uno strumento europeo e la progressiva convergenza e l'adeguamento delle legislazioni nazionali.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI SULLA

ALLEGATI

JEAN-MICHEL COLOMBANI

Francese, Commissario di divisione, capo dell'Ufficio centrale per la repressione della tratta di esseri umani (OCRTEH). In polizia dal 1981, l'anno seguente entra nella polizia giudiziaria come responsabile di diversi settori, tra cui, quelli relativi al contrasto della criminalità finanziaria, della criminalità organizzata e della tratta degli esseri umani.

PIPPO COSTELLA

Italiano, direttore dei Programmi di *Save the Children* Italia, esperto sui diritti dei minori. Ha lavorato per diverse Ong, organizzazioni internazionali ed istituzioni nel Medio Oriente, nel Sud-est asiatico e in Europa. La sua esperienza comprende, tra l'altro, l'elaborazione di strategie e di programmi rivolti alla protezione dei minori dalle diverse forme di sfruttamento ed abuso così come di programmi a favore di minori che vivono in condizioni di emergenza o di guerra. Attualmente è membro della taskforce sulla tratta di minori della *Save the Children International Alliance*. È inoltre consulente del Ministero degli Affari Esteri italiano in qualità di esperto esterno.

MARY CUNNEEN

Britannica, direttrice di *Anti-Slavery International*, l'organizzazione per i diritti umani più antica del mondo impegnata nell'eliminazione di tutte le forme di schiavitù e degli abusi ad essa collegati. Avvocata, specializzata in diritti umani e diritto penale. È stata anche condirettrice

di *Liberty*, un'organizzazione britannica sui diritti umani. Ha inoltre praticato privatamente l'attività di avvocatessa a Londra.

BRICE DE RUYVER

Belga, professore ordinario presso il Dipartimento di diritto penale e di criminologia dell'Università di Gent e direttore del gruppo di ricerca dell'*International Research Group on Criminal Policy* (IRCP) della stessa università. Ha una consolidata esperienza nei seguenti settori di ricerca: politiche sulla tossicodipendenza e criminalità, tratta di esseri umani e criminalità internazionale. Promotore di numerosi studi, tra cui, quello sulla tratta di esseri umani nelle Filippine, Polonia e Ungheria per la Commissione europea. A livello nazionale ha fatto parte in qualità di esperto ai gruppi di lavoro parlamentari sulla tratta (1993-1994), sulla tossicodipendenza (1996-1997), sulla criminalità organizzata (1996-1997) e sul caso Dutroux (1996-1998). Attualmente è consigliere del primo ministro belga quale esperto in materia di politiche sulla tossicodipendenza, sicurezza, riforma della polizia e tratta di esseri umani (2000-).

MARCO GRAMEGNA

(Vice-presidente del Gruppo di esperti)
Italiano, sociologo. Ha conseguito la laurea in geografia in Cile, il Master in sociologia alla Facoltà Latino-americana di Scienze Sociali (FLACSO) e il Ph.D in sociologia in Canada. È stato docente universitario in Cile e Canada. A partire dagli anni '60 è stato ricercatore senior in diversi progetti internazionali sull'immigrazione con la Commissione Economica per l'America Latina e la FAO. Dal 1976 al 1983 è stato direttore per l'area America Latina, Caraibi e Africa francofona del *World University Service* di Ginevra. Dal 1983 fa parte dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), all'interno della quale ha ricoperto diverse posizioni senior, tra cui quella di direttore del Servizio anti-tratta, responsabile per le politiche e le strategie dell'organizzazione, a livello mondiale, sul

tema della tratta. Relatore generale alla Conferenza di Bruxelles sulla tratta di esseri umani del 2002. Ha svolto lavoro di con-

Componenti del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani

sulenza sui temi della lotta alla tratta e dell'immigrazione per governi e parlamenti di diversi paesi europei, asiatici, africani e latino-americani.

JOSÉ GARCIA MAGARIÑOS

Spagnolo, laureato in giurisprudenza presso l'Università Complutense di Madrid. Analista componente del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani dell'Interpol. Docente all'incontro della prima formazione dello staff dell'Europol sulla tratta di esseri umani e al corso sul controllo delle frontiere dell'*European Police College* (CEPOL). Pubblicazioni: *Lotta internazionale alla tratta di esseri umani; Falsari ed esperti di documenti; Sfruttamento sessuale e tratta di donne e minori; Analisi operativa dell'immigrazione irregolare.*

KRZYSZTOF KARSZNICKI

Polacco. Studi giuridici presso l'Università di Varsavia. Dal 1989 al 1999 procuratore presso la Procura regionale di Skierniewice. Dal 1999 è procuratore dell'Ufficio criminalità organizzata della Procura nazionale polacca, responsabile per il coordinamento delle indagini sulla tratta degli esseri umani e sui reati legati al traffico di droga. Pubblicazioni: *La tratta di donne alla luce delle indagini svolte in Polonia, La questione prostituzione in Olanda e in Svezia, La tratta di donne in Germania.*

PLAMEN KOLARSKI

Bulgaro. Capo del Dipartimento di cooperazione internazionale dell'Accademia di polizia del Ministero degli Interni bulgaro. Conferenziere per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), a Sofia. Ha conseguito un Ph.D con una tesi intitolata *Politica migratoria e controllo dei flussi migratori*. Membro del gruppo di ricerca dell'OIM del progetto *Trends on Migration in Selected Applicant Countries -*

Lessons Learned from New Countries of Immigration in the EU and Austria.

Componente del gruppo di lavoro istituito presso il Ministero degli Interni sulla preparazione della nuova legge sull'immigrazione, asilo e politiche di contrasto alla tratta di persone. Responsabile per lo sviluppo delle "politiche anti-tratta e diritti umani e dignità della persona per le forze di polizia" presso l'Accademia del Ministero degli Interni. Membro dell'Associazione Mondiale di Polizia.

MARTINA LIEBSCH

Tedesca. Assistente sociale, dal 1984 ha lavorato ricoprendo vari ruoli per la Caritas Germania, attualmente lavora presso l'ufficio di Bruxelles. Ha una consolidata esperienza nel settore dell'immigrazione, in qualità di counsellor, responsabile di servizio, project manager e componente di gruppi di pressione; competenze interculturali e di lavoro di rete. Dal 1998 si occupa dello sviluppo, dell'organizzazione e del coordinamento della rete *Christian Organisations against trafficking* (Coatnet), promossa dalla Caritas Europa. Dal 2002, lavora in cooperazione con la *Churches Commission for Migrants in Europe* (CCME) in un progetto finanziato nell'ambito del Programma STOP II e all'allargamento della rete *Christian Action against Trafficking* (CAT).

MICHEL MARCUS

Francese. È giudice e direttore esecutivo del Forum Europeo per la Sicurezza Urbana (FESU), un'organizzazione non governativa composta da circa 400 città e autorità regionali europee. Segretario del Centro internazionale di Montreal sulla prevenzione della criminalità, consulente esperto della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa e dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, consulente della Commissione europea, consigliere del Sindaco di Dakar, Presidente del Forum Africano per la Sicurezza Urbana, Membro dell'*International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations - Crime Prevention and Criminal*

Justice Programme, docente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione a Parigi e all'Istituto di Criminologia dell'Università di Liegi.

ISABELLA ORFANO

Italiana. Laureata in storia all'Università di Bologna, Master in studi culturali e di genere presso la *New York University*, diploma post-graduate alla *Women's International University* di Kassel. Attualmente lavora nei settori della ricerca e dell'intervento sociale a favore di gruppi ad alto rischio di esclusione sociale. In particolare, ha collaborato e/o collabora in qualità di ricercatrice e consulente con organizzazioni del privato sociale, enti pubblici e università che svolgono programmi e ricerche riguardanti la prostituzione e la lotta alla tratta di esseri umani a livello locale, nazionale ed internazionale, tra cui, l'Associazione On the Road, Parsec, Comune di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Dipartimento per le Pari Opportunità. Co-autrice/editor di diverse pubblicazioni sul tema della tratta; ha partecipato a numerose iniziative, conferenze, seminari, consultazioni di organismi istituzionali e non governativi in vari paesi europei.

NELL RASMUSSEN

Danese. A capo del Dipartimento sulla prostituzione al Centro di ricerca e comunicazione danese sui gruppi socialmente vulnerabili, un'istituzione indipendente presso il Ministero Affari Sociali. Avvocata, laureata anche in criminologia e giornalismo. Ha molti anni di esperienza in attività di *advocacy* internazionale e di gestione di progetti sui diritti delle donne, sulle tematiche relative ai diritti sessuali e riproduttivi. Consulente sui temi riguardanti la prostituzione e la tratta per il Ministero Affari Sociali, il Ministero Uguaglianza di Genere e il Ministero degli Esteri del governo danese. È autrice di numerosi libri e articoli sui diritti delle donne e dei minori, diritto di famiglia e diritti sessuali e riproduttivi ed è stata membro di un gruppo di ricerca interdisciplinare

sullo stupro e la prostituzione. È stata inoltre docente di diritto penale e di famiglia presso la Scuola per il Lavoro Sociale di Copenhagen e insegnante di diritto e società presso l'Istituto di Scienze Giuridiche all'Università di Copenhagen.

È stata direttrice esecutiva della Associazione danese di pianificazione familiare e consigliera del Centro danese per i diritti umani.

ELISABETTA ROSI

Italiana. Magistrato, membro della Corte di Cassazione. È stata procuratore della Repubblica e ha lavorato presso il Ministero della Giustizia (Ufficio legislativo) fino al 2001. Componente di diversi comitati intergovernativi riguardanti l'integrazione dei migranti, la tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18). Autrice, ricercatrice e docente su queste materie e sui temi di criminalità transnazionale. Membro della delegazione italiana presso la Commissione delle Nazioni Unite che ha stilato la Convenzione contro la criminalità transnazionale organizzata e i relativi protocolli.

ÉVA RÓZSA

Ungherese. Capo consigliere presso l'Ufficio per l'integrazione nell'Unione europea del Ministero dell'Interno, per cui si occupa di tratta degli esseri umani, violenza contro le donne e i minori, pornografia infantile, politiche sulle minoranze, razzismo, antidiscriminazione, diritti umani. Ha contribuito ai lavori preparatori della Conferenza di Bruxelles. Ha lavorato anche presso la sede centrale della Polizia ungherese, l'Ufficio di prevenzione della criminalità, l'Ufficio nazionale dell'Interpol

con competenze sulla criminalità organizzata internazionale e il traffico di sostanze stupefacenti. Ha svolto studi ed attività in

qualità di esperta per il Gruppo Pompidou del Consiglio d'Europa. Ha frequentato la Facoltà umanistica dell'Università Eötvös Loránd (Budapest) e l'Accademia di Polizia, corsi nazionali ed internazionali sulla criminalità legata alle sostanze stupefacenti (USA, Francia, Regno Unito), seminari e workshop sulle sostanze stupefacenti e la devianza.

HENRIK SJÖLINDER

Svedese. Responsabile della Divisione per le questioni di polizia, ordine pubblico e sicurezza del Ministero di Giustizia. Oltre che di tratta di esseri umani, attualmente si occupa anche di traffico di sostanze stupefacenti, criminalità organizzata, cooperazione di polizia internazionale. È stato funzionario della Commissione europea responsabile delle seguenti aree tematiche: tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale dei minori, programma STOP e temi correlati come la criminalità organizzata.

Formazione accademica e preparazione professionale di tipo giuridico.

HANA SNAJDROVA

(Vice Presidente del Gruppo di esperti) Ceca. Lavora presso il Ministero degli Interni della Repubblica Ceca. Dal 1995 al 2000 ha lavorato al Dipartimento delle risorse umane ed educazione; dal 2000 è la responsabile per la formazione internazionale del Dipartimento per la prevenzione criminale (Unità per i diritti umani), etica della polizia, tratta degli esseri umani. Dal gennaio al dicembre 2001 dislocata presso l'OSCE/ODIHR come consulente senior sulle questioni anti-tratta (*Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings*). Dal novembre 2002 al maggio 2004 è stata project manager del progetto delle Nazioni Unite *Criminal Justice Response to Trafficking in Human Beings in the Czech Republic*.

GERDA THEUERMANN

Austriaca. Direttrice dei Servizi di Consulenza all'*International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*. Supervisiona e dirige lo sviluppo e l'implementazione di programmi e progetti nel

campo della gestione della migrazione, in particolare sulla tratta degli esseri umani e il controllo delle frontiere. Conduce attività specifiche nei settori relativi alla costruzione di competenze e alla formazione, alla valutazione tecnica/*benchmarking* e alla valutazione delle politiche. È inoltre la coordinatrice del *Comprehensive Programme for Training, Exchange and Co-operation to Counter Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe* che comprende moduli formativi diretti alle forze di polizia, nonché formazione per giudici e procuratori.

MARINA TZVETKOVA

Bulgara. Studente ricercatrice presso l'Università di Oxford, Regno Unito. Ha condotto e gestito molti progetti di ricerca sulla tratta di esseri umani per il Programma CHANGE di Londra e ha partecipato a progetti sullo stesso tema coordinati dall'Unità di Salute Pubblica della *London School of Hygiene and Tropical Medicine*. Ha lavorato per il *National Centre for Social Research* di Londra, l'Associazione Animus - Centro di riabilitazione per donne, adolescenti e minori vittime di violenza di Sofia e per *La Strada Programme against Traffic in Women in Central and Eastern Europe*. È stata inoltre co-fondatrice e manager della Fondazione Axios, Bulgaria (1999-2002), rappresentante di CHANGE alla 57° e 59° Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani; docente sui temi della migrazione e tratta per il progetto di educazione al genere nelle scuole superiori in Bulgaria. Co-autrice di *Cooperazione: pratiche e limiti. Rapporto sulla collaborazione inter-agenzia nella lotta alla tratta nella Repubblica Ceca, Grecia, Italia e Romania*; *Combattere la tratta di persone: una lista di organizzazioni*; *La tratta oggi nel mondo*;

autrice di *La risposta delle Ong alla tratta di donne*; *La politica bulgara nei confronti della minoranza etnica turca in Bulgaria 1944-1981*.

BÄRBEL HEIDE UHL

Tedesca. Laureata in scienze politiche. Ha

una lunga esperienza nel settore anti-tratta maturata attraverso collaborazioni con varie organizzazioni non governative e intergovernative, in particolare per lo sviluppo di politiche, lavoro di *advocacy*, revisione delle normative, ricerca accademica, formazione di operatori e autrice/curatrice di numerose pubblicazioni sul tema. È stata una delle co-fondatrici de La Strada, la rete di Ong dell'Europa centrale e orientale che offrono servizi di assistenza alle vittime di tratta e la responsabile de La Strada - Repubblica Ceca; segretaria generale degli affari internazionali di KOK, una rete di Ong tedesche che si occupano di tratta; componente della missione di esperti contro la tratta in Bielorussia della Commissione europea; consigliera sulle attività contro la tratta della missione OSCE dell'ex-Yugoslavia; esperta anti-tratta dell'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dell'OSCE. Nel corso degli ultimi dieci anni, ha partecipato in qualità di esperta a numerose iniziative, conferenze, seminari, consultazioni di organismi istituzionali e non governativi, compresi il Ministero degli Interni e il Senato della Repubblica Ceca, il Parlamento tedesco, i Ministeri degli Interni dell'ex-Yugoslavia e della Repubblica Serba, lo *Stability Pact on South Eastern Europe* e la *UN Division for the Advancement of Women*.

MARJAN WIJERS

(Presidente del Gruppo di esperti)
Olandese. Laurea in scienze sociali e in discipline giuridiche, specializzazione in diritto internazionale e diritti umani. *Senior staff member* del Clara Wichmann Institute, Centro olandese specializzato in donne e leggi. Consulente nel settore della tratta degli esseri umani. Dal 1987 al 1999 ha lavorato presso la *Foundation against Trafficking in Women*, a nome della quale ha partecipato all'elaborazione delle politiche nazionali sulla tratta di donne e delle misure di assistenza da fornire alle vittime, nonché ha condotto attività di *lobbying*, *advocacy* e di *networking* a livello nazionale,

europeo e internazionale. Tra le altre cose, ha partecipato attivamente alle azioni realizzate dal gruppo di Ong in merito alla stesura del Protocollo di Palermo quale componente e co-coordinatrice dello *Human Rights Caucus*; e ha partecipato alla stesura dell'*Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons*, realizzato dalla *Dutch Foundation Against Trafficking in Women*, dall'*International Human Rights Law Group* e dalla *Global Alliance Against Trafficking in Women*. Nel 1997 ha condotto uno studio internazionale sulla tratta di donne (*Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, M. Wijers & L. Lap-Chew, 1999) su richiesta della Relatrice speciale ONU sulla violenza contro le donne, in collaborazione con la *Global Alliance Against Trafficking in Women*. Nel corso degli ultimi 17 anni, ha pubblicato molti articoli, sia a livello nazionale che internazionale su, tra gli altri temi, l'offerta dei servizi di supporto alle vittime di tratta; le strategie nazionali ed internazionali per combattere la tratta; la depenalizzazione della prostituzione, normative nazionali su sex work e tratta e loro impatto sulle donne coinvolte. È membro del Gruppo di lavoro sulla protezione internazionale dei diritti umani della sezione olandese della Commissione internazionale dei giuristi.

Parere del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani della Commissione europea sul periodo di riflessione e sul permesso di soggiorno per le vittime della tratta degli esseri umani²⁷⁸

Visti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa per la Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani e la partecipazione della Commissione nelle negoziazioni;
visto l'accordo sulla necessità di integrare una prospettiva di tutela dei diritti umani in tale Convenzione, inserendo una specifica attenzione sulla posizione e sui bisogni dei minori secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
vista l'adozione da parte del Consiglio dell'Unione europea della Direttiva 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;
riconoscendo la Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani come il risultato finale della Conferenza sulla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani - Una sfida globale per il XXI secolo, tenutasi il 18-20 settembre 2002;
riconoscendo la Dichiarazione di Bruxelles come ciò che ha fondato le basi per altre azioni della Commissione;
riconoscendo la Decisione della Commissione europea del 25 marzo 2003 che ha istituito un gruppo consultivo, conosciuto come "il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani" (2003/209/EC) e la missione del gruppo di redigere pareri di sua iniziativa, come enunciato all'articolo 2, paragrafo 2;
il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani formula il seguente parere in vista dei negoziati nell'ambito del Comitato ad hoc sull'azione contro la tratta degli esseri umani (CAHTEH), in merito alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani e specialmente del ruolo della Commissione in queste negoziazioni.

²⁷⁸ Il Gruppo di esperti sottolinea la condizione delle persone trafficate in quanto vittime di reati gravi. Il termine "vittime di tratta" viene usato così come adoperato nella Direttiva 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 (14994/03). Ciononostante, il Gruppo ritiene che l'uso della parola "vittima" sia controverso perché pone l'accento sulla vulnerabilità e l'impotenza di una persona. Quindi, il termine "persone trafficate" viene utilizzato nel presente parere così come definito nei documenti internazionali relativi alla tutela dei diritti umani, quale, ad esempio, UNHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council*, 20 maggio 2002 (E/2002/68/Add.1).

Premessa

1. Garantire un periodo di riflessione, seguito da un permesso di soggiorno temporaneo, che includa i corrispondenti diritti, alle persone trafficate - considerando se la persona è capace o disposta a testimoniare - è di ausilio agli Stati membri per l'adempimento dell'obbligo di proteggere i diritti umani delle persone trafficate e non considerarle esclusivamente come uno strumento per perseguire i colpevoli²⁷⁹. La protezione categorica dei diritti fondamentali serve anche ad aumentare la fiducia delle persone trafficate nello Stato e nell'abilità di questo di proteggere gli interessi delle vittime. Una volta protetta, la persona trafficata che ha fiducia nello Stato sarà probabilmente più disposta ad assumere una decisione informata e a cooperare con le autorità nel perseguimento dei trafficanti. Speciale attenzione dovrebbe essere prestata alle vittime minori, ossia alle persone al di sotto dei 18 anni, per i quali i migliori interessi devono essere una considerazione primaria in tutte le politiche e le procedure che li riguardano.

Parere

2. Un periodo di riflessione dovrebbe essere garantito immediatamente a tutti coloro per i quali c'è motivo di ritenere che siano trafficati. Lo scopo del periodo di riflessione è di comprendere se la persona è stata trafficata e di garantirle la possibilità di iniziare a riprendersi ed assumere una decisione informata circa le

sue opzioni, inclusa la decisione se assistere ai processi penali e/o intraprendere altri procedimenti legali per richiedere il risarcimento.

3. Il periodo di riflessione non dovrebbe durare meno di tre mesi e dovrebbe includere l'obbligo di informare la persona coinvolta circa le organizzazioni/servizi che si possono prendere cura di lei e provvedere alla sua assistenza²⁷⁹. Un periodo di tre mesi è il minimo spazio temporale idoneo ad assicurare che la presunta persona trafficata riceva appropriata assistenza e supporto, come una dimora sicura, consulenza psicologica, servizi medici e sociali, consulenza legale. Durante questo periodo, dovrebbe essere condotta una valutazione del rischio³⁰². In più, in caso di ritor-

²⁷⁹ Patto internazionale sui diritti civili e sociali, art. 7; Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, specialmente di donne e minori, art. 7.

²⁸⁰ La cosiddetta "disposizione B-9" dell'Olanda viene ritenuta un buon esempio. In base a tale legge, ad una presunta persona trafficata viene concesso un periodo di riflessione di tre mesi, durante i quali non può essere destinataria di un foglio di via o essere rimpatriata.

²⁸¹ Cfr. la Dichiarazione di Bruxelles, articolo 13 relativo alla pronta assistenza: "Dovrebbero essere firmati dei protocolli tra le forze di polizia e le organizzazioni internazionali e non governative sul trattamento da riservare sull'immediato alle persone trafficate. Senza pregiudicare la fiducia che la vittima dovrebbe avere nei confronti delle Ong, tali standard dovrebbero prevedere come minimo quanto segue:

- le forze dell'ordine devono riconoscere le vittime di tratta quali vittime di un grave reato che non devono essere ri-vittimizzate e che devono essere trattate secondo quanto stabilito dalla normativa sui diritti umani e dal Protocollo ONU sulla tratta;
- che la sicurezza delle vittime e dei loro familiari è una considerazione primaria;
- che chi compie le investigazioni ha il chiaro dovere di effettuare con regolarità una valutazione del rischio in merito alla sicurezza e alla salute delle vittime e dei loro familiari ad ogni fase delle indagini e del processo giudiziario e anche dopo la loro conclusione.

no nel paese di origine, devono essere adottati procedimenti che assicurino un rimpatrio in sicurezza e l'inclusione sociale. Queste misure costituiscono prerequisiti per la persona trafficata per raggiungere una decisione informata riguardo le sue opzioni. Nel caso di minori, dovrebbe esserci l'opportunità di prorogare il periodo di riflessione.

4. A seguito del periodo di riflessione, alle persone trafficate dovrebbe essere garantito un permesso di soggiorno per un periodo di almeno sei mesi, con la possibilità di rinnovo, a prescindere dalla capacità e/o disponibilità della persona trafficata ad assumere la veste di testimone. Nel caso in cui la persona trafficata non desideri testimoniare - o non sia richiesto come testimone perché non in possesso di informazioni rilevanti o perché i responsabili non possono essere tenuti in custodia nel paese di destinazione - essa necessita ugualmente di adeguate misure di protezione così come le persone trafficate disposte a testimoniare²⁸².

5. Durante il permesso di soggiorno temporaneo le persone trafficate dovrebbero avere accesso ad un'appropriata e sicura dimora, assistenza medica, psicologica, sociale, legale e finanziaria, e dovrebbero essere autorizzate ad avere accesso al mercato del lavoro, ad una formazione ed educazione nel rispetto delle loro aspirazioni, in modo da essere capaci di riprendere il controllo sulle loro vite e di promuovere la loro inclusione sociale e le loro prospettive future.

6. Quando il permesso di soggiorno temporaneo scade, se nessun altro tipo di permesso può essere rilasciato sulle basi della vigente legge nazionale, gli Stati membri dovrebbero rilasciare un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie,

specialmente nel caso di categorie particolarmente vulnerabili come minori e vittime di violenza sessuale o di altri gravi abusi dei diritti umani, in particolare se c'è ragionevole motivo di credere che la vita della vittima, la sua salute o la sua libertà personale sarà minacciata dopo il ritorno nel suo paese d'origine.

7. I minori vittime di traffico dovrebbero egualmente essere autorizzati ad avere un permesso di soggiorno temporaneo e/o permanente e i diritti corrispondenti, indipendentemente dalla loro disponibilità o capacità di cooperare con le autorità, in rispetto del principio dell'interesse superiore del minore. Limitare la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno solo alle persone trafficate adulte potrebbe costituire un incentivo per i trafficanti di indirizzare la loro azione criminale verso i minori.

²⁸² Vedasi il modello italiano basato sull'articolo 18 del D.Lgs. n. 286/98 e UNHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, Linea guida n. 6.

**Parere del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani
della Commissione europea
sulle misure contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta
alla tratta di esseri umani per l'istituzione di un sistema di monitoraggio²⁸³**

Visti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa per la Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani e la partecipazione della Commissione nelle negoziazioni;
visto l'accordo sulla necessità di integrare una prospettiva di tutela dei diritti umani in tale Convenzione, inserendo una specifica attenzione sulla posizione e sui bisogni dei minori secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
riconoscendo la Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani come il risultato finale della Conferenza sulla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani - Una sfida globale per il XXI secolo, tenutasi il 18-20 settembre 2002;
riconoscendo la Dichiarazione di Bruxelles come ciò che ha fondato le basi per altre azioni della Commissione;
riconoscendo la Decisione della Commissione europea del 25 marzo 2003 che ha istituito un gruppo consultivo, conosciuto come "il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani" (2003/209/EC) e la missione del gruppo di redigere pareri di sua iniziativa, come enunciato all'articolo 2, paragrafo 2;
prendendo atto delle proposte contenute negli articoli 42 e 43 della bozza della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani per stabilire un meccanismo per monitorare l'implementazione (GRETA) della convenzione da parte degli Stati parte;
considerando la necessità di un efficace sistema di monitoraggio e di supervisione;
il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani formula il seguente parere in vista dei negoziati nell'ambito del Comitato ad hoc sull'azione contro la tratta degli esseri umani (CAHTEH), in merito alla Convenzione del Consiglio

d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani e specialmente del ruolo della Commissione in queste negoziazioni.

²⁸³ Il Gruppo di esperti sottolinea la condizione delle persone trafficate in quanto vittime di reati gravi. Il termine "vittime di tratta" viene usato così come adoperato nella direttiva 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 (14994/03). Ciononostante, il Gruppo ritiene che l'uso della parola "vittima" sia controverso perché pone l'accento sulla vulnerabilità e l'impotenza di una persona. Quindi, il termine "persone trafficate" viene utilizzato nel presente parere così come definito nei documenti internazionali relativi alla tutela dei diritti umani, quale, ad esempio, UNHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council*, 20 maggio 2002 (E/2002/68/Add.1).

Parere

1. Deve essere istituito un organismo che monitori l'implementazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani.
2. I membri di questo organismo dovrebbero essere designati all'interno di un processo aperto e trasparente che includa consultazioni con la società civile. La composizione di questo organismo dovrebbe essere bilanciata dal punto di vista della rappresentatività del genere e dell'ambito geografico di appartenenza (includendo paesi di origine, di transito e di destinazione) e dovrebbe rappresentare le esperienze multidisciplinari in tema di tratta degli esseri umani, inclusa l'esperienza della società civile.
3. Ogni Stato parte dovrebbe provvedere a predisporre regolari e completi rapporti all'organismo circa le misure poste in essere per implementare ogni disposizione della Convenzione. L'organismo dovrebbe espressamente avere il potere di ricercare e considerare informazioni da ogni fonte, inclusa la società civile, circa l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati parte.
4. L'organismo dovrebbe ricevere mandato di rivedere ed analizzare i rapporti degli Stati parte; fare raccomandazioni a questi Stati per assicurare una migliore implementazione della Convenzione; visitare gli Stati parte e considerare i possibili reclami per la mancata implementazione della Convenzione da parte degli Stati.
5. Un rapporto di questa attività (incluse le raccomandazioni agli Stati parte e le conclusioni sulle richieste di risarcimento) dovrebbe essere reso pubblico una volta adottato da parte dell'organismo e dovrebbe essere portato all'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Il Comitato dei ministri dovrebbe rivedere ed approvare formalmente i rapporti e assicurare l'implementazione da parte degli Stati delle raccomandazioni predisposte dall'organismo stesso.

Parere del Gruppo di Esperti della Commissione europea sulla tratta degli esseri umani nell'ambito dell'elaborazione di un nuovo programma multi-annuale per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Programma Tampere II)

Vista l'elaborazione nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea di un

nuovo programma multi-annuale per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la partecipazione della Commissione a tale processo;
riconoscendo l'ampio consenso dei governi, delle organizzazioni internazionali, delle organizzazioni non governative e della società civile sul fatto che la tratta degli esseri umani è un crimine grave che costituisce una violazione della dignità e dei diritti degli esseri umani;
richiamando l'art. 29 del Trattato sull'Unione europea e le conclusioni dell'incontro del Consiglio europeo, tenutosi a Tampere nell'ottobre 1999, relative alla tratta degli esseri umani;
richiamando la Comunicazione della Commissione europea su Tampere del giugno 2004, la quale invita ad un approccio concreto, che tenga in considerazione i bisogni economici e demografici, al fine di facilitare l'ingresso regolare degli immigrati nell'Unione europea in accordo con una politica coerente di rispetto del principio dell'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi e sottolineando la necessità di un approccio integrato per combattere la tratta degli esseri umani;
richiamando la Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani come il risultato finale della Conferenza sulla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani - Una sfida globale per il XXI secolo, tenutasi il 18-20 settembre 2002;
riconoscendo l'elevata importanza attribuita dalla Commissione alla Dichiarazione di Bruxelles;
riconoscendo la Decisione della Commissione europea del 25 marzo 2003 che ha istituito un gruppo consultivo, conosciuto come "il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani" (2003/209/EC) e la missione del gruppo di redigere pareri di sua iniziativa, come enunciato all'articolo 2, paragrafo 2;
giungendo alla conclusione che significativi progressi sono stati raggiunti nel campo della prevenzione e del contrasto alla tratta degli esseri umani sin dal 1999, a livello dell'Unione europea così come nell'ambito del contesto internazionale, manifestatesi, tra le altre cose, nell'adozione di una serie di decisioni quadro nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia, inclusa la proposta di una decisione quadro in merito al ravvicinamento della legislazione penale relativa alla tratta degli esseri umani, il sostegno a vari progetti in diverse aree geografiche e i riferimenti fatti nella costituzione approvata a Bruxelles il 18 giugno;
prendendo atto che il Gruppo di esperti predisporrà proposte per il futuro sviluppo della lotta e della prevenzione della tratta degli esseri umani a livello dell'Unione europea all'interno del rapporto che sarà presentato entro la fine di quest'anno;

il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani formula il seguente parere per l'elaborazione di un nuovo programma pluriennale per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Parere

Come sopraindicato, significativi progressi sono stati raggiunti a livello europeo nello sviluppo degli strumenti e i meccanismi atti a combattere e a prevenire la tratta degli esseri umani. Nell'ambito dell'elaborazione di un nuovo programma multi-annuale per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

(Programma di Tampere II), il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani ritiene che il Consiglio europeo dovrebbe far tesoro di questi sviluppi e dare impulso al lavoro futuro. In relazione a questo, il Gruppo di esperti in particolare desidera sottolineare le seguenti necessità, affinché:

- il Consiglio europeo renda ancor più evidente che la tratta degli esseri umani non attiene in via primaria al tema della migrazione irregolare, ma che deve essere individuato come un crimine grave e una violazione dei diritti umani, sottolineando l'impegno dell'UE ad un approccio integrato e basato sulla tutela dei diritti umani;
- il Programma Tampere II includa un riferimento alla tratta degli esseri umani come impulso per le future azioni a livello dell'Unione europea;
- gli Stati membri dell'UE mantengano i loro impegni assunti in occasione della riunione del Consiglio europeo di Tampere nel 1999²⁸⁴, in particolare di promuovere un flusso di migrazione regolare ed amministrata in base alla domanda e all'offerta, inclusa la domanda di lavoro non qualificato, che è una questione sensibile alle differenze di genere ed implica l'istituzione di politiche, leggi ed accordi amministrativi che siano chiari ed omnicomprensivi, in modo da assicurare che i movimenti migratori si risolvano a comune beneficio dei migranti, della società e dei governi.

²⁸⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999: specificamente le conclusioni nn. 3, 22, 23, 26 e 48.

Verbale del workshop consultativo svoltosi nell'ambito del Forum europeo per la prevenzione del crimine organizzato Bruxelles, 26 ottobre 2004

La Commissione europea, rappresentata da Jürgen Merz, ha dato il benvenuto al Gruppo di esperti e ai partecipanti. Marjan Wijers, in qualità di presidente del Gruppo, ha fornito informazioni sul Gruppo ed illustrato il lavoro che esso ha svolto. Hana Snajdrova ha presentato la metodologia di lavoro prevista per il workshop.

Relazioni fatte in sede plenaria sul lavoro svolto nei lavori di gruppo Gruppo 1 - Principi guida e tematiche trasversali

I partecipanti hanno approvato largamente il rapporto e si sono congratulati con il Gruppo. In particolare, è stato molto apprezzato l'approccio basato sulla tutela dei diritti umani, così come l'attenzione dedicata ai minori che, secondo alcuni partecipanti, dovrebbe comunque essere ulteriormente sviluppata. È stato suggerito di includere alcuni temi specifici, quali il furto d'identità e i matrimoni forzati e di porre maggiore enfasi all'aspetto dell'auto-determinazione. I partecipanti hanno sostenuto la proposta di elaborare uno strumento per la valutazione dell'impatto dei diritti umani, rilevando che sarebbe utile se il rapporto contenesse disposizioni concrete in merito. Attenzione particolare dovrebbe essere prestata alla questione dell'inclusione sociale e alla sua relazione con il tema dell'*empowerment*. L'approccio di tutela dei diritti umani dovrebbe essere utilizzato anche nell'ambito della migrazione regolare e organizzata, così come dovrebbe essere dato maggiore risalto alla questione del genere/vulnerabilità delle minoranze.

È stato suggerito di precisare maggiormente le regole e le funzioni dell'UE, in particolare rispetto alla traduzione delle proposte in strumenti legislativi vincolanti. Anche la necessità di allocare risorse specifiche per le Ong e i minori dovrebbe essere sottolineata.

I partecipanti hanno largamente sostenuto l'analisi elaborata dal Gruppo nel capitolo relativo alla definizione di tratta e sostenuto che essa potrebbe essere ulteriormente approfondita. Alcuni partecipanti, invece, erano del parere che il capitolo si soffermasse solo su una parte della definizione del Protocollo di Palermo e che sia necessario porre maggiore attenzione alla tratta a scopo di sfruttamento della prostituzione altrui e ad altre forme di sfruttamento sessuale. In generale, i partecipanti si sono dichiarati soddisfatti per i principi espressi e hanno suggerito di ricontrollare con attenzione il linguaggio utilizzato per evitare di generare confusione. Inoltre, riferimenti specifici dovrebbero essere inclusi riferimenti specifici alla tratta interna.

Dovrebbe essere chiarita la relazione intercorrente tra il rapporto e la bozza della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani. Sebbene il rapporto sia diretto all'UE, secondo i partecipanti esso ha ottenuto un largo consenso al di fuori del contesto europeo, registrando quindi un certo impatto a livello mondiale. Sarebbe quindi utile includere riferimenti ad altri paesi extra-UE.

È stata espressa una certa preoccupazione circa il collegamento stabilito tra la tratta e l'estremismo/terrorismo nella sezione dedicata alla sicurezza umana. Si è sottolineato che la questione è più complicata di come è stata presentata e per tale ragione sarebbe necessario fornire maggiori delucidazioni sul tema. È stata richiesta maggiore chiarezza anche rispetto al ruolo e alla funzione della rete europea contro la tratta proposta.

Alcuni partecipanti hanno sostenuto l'esigenza che il rapporto includa le differenti manifestazioni della tratta più in dettaglio, includendo, ad esempio, anche quella a scopo di sfruttamento nel settore del lavoro domestico ad opera di personale diplomatico.

Infine, i partecipanti hanno posto delle domande riguardo al futuro del Gruppo di esperti e sul suo possibile ruolo nel monitoraggio dell'implementazione delle proposte presentate.

Gruppo 2 - Prevenzione

Secondo i partecipanti, il rapporto è strettamente collegato al lavoro quotidiano svolto dalle organizzazioni pubbliche e private che si occupano di tratta.

Per tale ragione esso potrebbe rappresentare uno strumento utile e fornire una buona base per la discussione a livello di Stati membri e per la realizzazione di misure legislative vincolanti.

Rispetto al periodo di riflessione e al permesso di soggiorno, la relazione esistente tra tratta e migrazione irregolare dovrebbe essere ulteriormente approfondita.

Bisognerebbe mettere più in evidenza i bisogni dei minori, in particolare bisognerebbe fare riferimento alla differenza tra rappresentanza e tutela legale e ai sistemi di protezione nei paesi di origine.

Alcuni partecipanti hanno evidenziato l'importanza di stabilire più chiaramente il ruolo della domanda e le disparità di genere in relazione alla prevenzione della tratta a fini di sfruttamento sessuale.

Il ruolo delle Ong potrebbe essere esplicitato in modo più chiaro e visibile.

Dovrebbero essere sottolineati con più forza il bisogno di proteggere gli operatori e le operatrici delle Ong, il fatto che essi non dovrebbero essere obbligati a testimoniare in tribunale come attualmente accade in un certo numero di Stati membri, così come la necessità che gli Stati membri stanziino finanziamenti adeguati e duraturi.

Dovrebbe essere posta maggiore enfasi al tema dell'inclusione sociale, in connessione all'*empowerment*, e al fatto che questo processo dovrebbe già iniziare nel paese di destinazione. Sarebbe molto apprezzato un ulteriore approfondimento del tema della valutazione del rischio e dello sviluppo di standard in merito ai ruoli e alle funzioni di chi si occupa di tale procedura. È stata evidenziata la mancanza di un riferimento al collegamento con il dialogo sociale e alla necessità di coordinamento tra i vari uffici e DG della Commissione che si occupano di tratta.

Gruppo 3 - Assistenza e protezione

I partecipanti hanno sostenuto che il rapporto può diventare un documento utile per svolgere attività di *advocacy* e uno strumento di indirizzo per chi lavora con persone trafficate. Inoltre, questo rapporto potrebbe essere una base

per lanciare un dibattito all'interno degli Stati membri su quali politiche dovrebbero essere implementate. Prendere in seria considerazione le raccomandazioni significherebbe attuare un cambiamento considerevole.

I partecipanti hanno espresso il loro apprezzamento per l'adozione di una prospettiva chiara e positiva di tutela dei diritti umani e per l'attenzione dedicata alle questioni relative all'*empowerment* e all'autodeterminazione. È stato rilevato che sarebbe necessario un ulteriore approfondimento in merito a quest'ultimo elemento. Anche il bisogno di un approccio integrato e multidisciplinare, in particolare la costituzione di un meccanismo istituzionale di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti, comprese le Ong, potrebbe essere più fortemente enfatizzato, in relazione agli Stati membri. Non c'è solamente un bisogno di politiche, ma anche di allocare risorse finanziarie da destinare a misure contro la tratta.

Il dibattito si è concentrato in particolare sulla proposta di concessione di un periodo di riflessione e di un permesso di soggiorno. Alcuni partecipanti hanno espresso la loro preoccupazione rispetto alla proposta di accordare "incondizionatamente" il permesso di soggiorno alle persone trafficate ritenendo che ciò potrebbe rappresentare un incentivo per la tratta e l'immigrazione irregolare. Altri hanno invece sostenuto che tale approccio incondizionato è molto positivo e che permetterebbe di contrastare efficacemente la tratta.

È stato inoltre richiesto di prestare ulteriore attenzione agli aspetti specifici concernenti la tratta di minori e di chiarire gli elementi distintivi che differenziano il rappresentante legale dal tutore di un minore.

Più visibilità dovrebbe essere data all'importante ruolo svolto dalle Ong, fornendo anche una chiara descrizione della loro funzione distinta rispetto a

quella di altri attori. Le Ong non dovrebbero essere obbligate a testimoniare in tribunale e dovrebbero avere diritto alla riservatezza.

Rispetto alla terminologia e al contenuto, i partecipanti hanno raccomandato di concentrarsi sulla questione dell'inclusione sociale delle persone trafficate e di sottolineare che l'inclusione non inizia dopo il ritorno al loro paese di origine ma comincia già nel paese di destinazione.

Anche le proposte relative alla valutazione del rischio dovrebbero essere ulteriormente sviluppate. Dovrebbe essere chiarito più distintamente chi è responsabile dell'effettuazione della valutazione e su quali criteri essa si debba basare. Sarebbe apprezzato se potessero essere sviluppati degli standard relativi a tale pratica e se anche alle vittime che non possono fungere da testimoni venisse assicurata tale procedura prima del loro ritorno in patria.

Sarebbe utile elencare le raccomandazioni in base a delle priorità e creare una distinzione tra quelle a lungo, medio e breve termine per fornire così delle indicazioni rispetto alla tempistica da seguire rispetto alla loro implementazione. È stato evidenziato il bisogno di raccogliere più informazioni ed analisi valutative rispetto all'impatto dei progetti e delle politiche a livello UE. È stato espresso il rammarico di non aver visto inserito nel rapporto alcun riferimento a tal proposito, nonostante esista la palese necessità di mettere insieme tutte le informazioni esistenti in materia.

Infine, è stata sottolineata l'assenza di un riferimento al tema del dialogo sociale a livello europeo e alle opportunità che esso offre contro la tratta.

Gruppo 4 - Strategie di contrasto

I partecipanti hanno espresso la loro generale soddisfazione per il contenuto del rapporto e per aver adottato l'approccio di tutela dei diritti umani come tema centrale. Dall'altro canto, è stata rilevata la necessità di enfatizzare ulteriormente la questione di genere come elemento strutturale. Rispetto ai minori, è importante sottolineare che essi devono essere rappresentati e protetti in questo specifico ambito.

I partecipanti hanno ritenuto che il rapporto non includesse alcuni aspetti, come il ruolo dei paesi di transito e dei paesi terzi, le differenze tra gli Stati membri e il bisogno che l'Europol venga dotata di staff adeguato.

L'importanza della formazione e dei suoi effetti positivi è stata quindi sottolineata, compreso il bisogno di formazione specifica rispetto ai minori. Più attenzione dovrebbe essere prestata ai genitori che sfruttano i propri figli e alla collaborazione tra forze dell'ordine e gli altri attori. Dovrebbe essere maggiormente sottolineato anche un certo altro numero di aspetti, tra cui, in particolare, quelli della confisca dei proventi del crimine e della restituzione dei beni sottratti alle vittime.

Sessione plenaria

Una volta terminate le relazioni dei gruppi di lavoro, la Commissione ha informato circa le possibili prospettive future concernenti il rapporto. La Commissione non ha dato al Gruppo solamente il mandato di elaborare il presente rapporto ma anche di fornire consigli e formulare opinioni. Finora, il Gruppo ha formulato tre opinioni. La Commissione analizzerà il rapporto e le opinioni. Il rapporto costituirà una delle basi su cui si fonderà la Comunicazione sulla

tratta che la Commissione emanerà a breve. Altri elementi, tra cui la valutazione continua dell'implementazione delle normative UE più significative dovrebbe essere presa in considerazione.

A nome del Gruppo di esperti Marjan Wijers ha espresso il suo apprezzamento per tutti gli utili e critici commenti forniti dai partecipanti. Ha assicurato che il Gruppo di esperti prenderà in considerazione i commenti nella fase di elaborazione della versione definitiva del rapporto, che includerà in allegato il verbale delle questioni principali discusse in sede di workshop consultativo.

La Commissione ha suggerito che nella seconda metà del 2005 il Forum europeo sulla prevenzione del crimine organizzato potrebbe essere utilizzato nuovamente per discutere sulla tratta di esseri umani e ha concluso i lavori della giornata ringraziando sia i partecipanti che il Gruppo di esperti.

Elenco delle organizzazioni/persone partecipanti al workshop consultativo o che hanno inviato commenti scritti in merito alla bozza del rapporto²⁸⁵

Organizzazioni/persone partecipanti al workshop

ALC-SPRS Federica Marengo

Amnesty International Susie Alegre

Anti-Trafficking Assistance Unit - OSCE Anelise Gomes De Aranjo

Associazione Differenza Donna Oria Gargano

Associazione Gruppo Abele Nicoletta Robotti

Associazione Tampep Onlus - Torino Martina Sabbadini

Ban Ying Nivedita Prasad

Belgium Fed. Public Service Foreign Affairs Philippe Dartois

Bulgarian Gender Research Foundation Desislava Gotsxova

Bundesministerium des Innern Jorg Eickelpash

Cabiria Françoise Guilmaut

Caritas Czech Republic Jindriska Krpalkova

Caritas Europa Natalia Bandera

Catholic Relief Services Monica Mueller

CDDIF - République Dominicaine

Center against Violence and Human Trafficking Fedor Sinitsyn

Centre pour l'égalité des chances Paolo De Francesco

Centre pour l'égalité des chances Stef Janssens

Centre pour l'égalité des chances Patricia Le Cocq

Child Focus Sandro D'Anna

Child Focus Heidi De Pauw

Churches Commission for Migrants in Europe Torsien Moritz

Churches Commission for Migrants in Europe Maryada Vallet

CNCA - Associazione On the Road Marco Bufo

Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute Pia Covre

Comité contre l'esclavage moderne Georgina Vaz Cabral

DG of Turkish National Police Department for Foreigners Asylum Border

division of Hum Movements Ramazan Daysal

Donne in Movimento Agnese Siesi

Dutch Foundation Religious against Trafficking in women Ivonne Van De Kar

Dutch Rapporteur on THB Dagmar Koster

Ecpat (NL) Theo Noten

ECPAT Europe Katlijn Declercq

ERA Juliano Franco

European Commission Agnes Hubert

European Commission Olga Kalashnyk

European Parliament Anna Rehfeld

²⁸⁵ Onde evitare improprie traduzioni dei nomi ufficiali di istituzioni e di organizzazioni qui citate, si è deciso di mantenere la dicitura originale del testo in inglese.

European Women's Lobby Malin Björk

European Women's Lobby Mary Collins

European Women's Lobby Colette De Troy

European Women's Lobby Sara Ersberg

Europol Steve Harvey

Fondation Roi Baudoin Laurent Messiaen

Foundation Against Traffic in Women Trijntje Koostra

Foyer Jo Balan Christine Ramos Cuevas

Gaatw Barbara Heizelmann

Global Alliance Against Traffic in Women Choo Lin Chew

GUE/NGL Lina Pennlert

Hellenic Police Antonia Andreakou

Home Office Matthew Laxton

Home Office Mark Smith

Humanitas-BLinN Sandra Claassen

Humanitas-BLinN Sanne Kroon

International Labor Office Roger Plant

International Organisation for Migration Richard Danziger

International Organisation for Migration Tamara Keating

International Organisation for Migration Helen Nilsson

Istituto degli Innocenti Roberta Ruggiero

Kent County Council Dafydd Pugh

Kent Police Andrew Johnson

La Strada Bosnia-Herzegovina Izida Sakic

La Strada Ukraine Olga Kalashnyk

Law Society Scotland Claire Miller

Le Nid Sophie Jekeler

L'ÉFO Maria Cristina Boidi

Les Amis du Bus des Femmes Claude Boucher

Les Amis du Bus des Femmes Sophie

Ministere de la Justice (LU) Bernard Philippart

Ministry of Foreign Affairs (NO) Tove Skarstein

Ministry of Justice (BE) Jean-François Minet

Ministry of Justice (RO) Ciorbea Lacrima

Ministry of Justice BE Linda Conings

Ministry of Justice NL Andy Clijnk

Ministry of Public Order Charikleia Voulgaraki

Mission of Croatia to the EU Christian Turkey
Nane Women's Right Association Gyorgky Toht
Office of the Committee for European Integration Filip Jasinski
Payoke Gert Nuyts
Payoke Patsy Sörensen
Police Headquarters, Unit THB Jaroslav Rebros
Portuguese Immigration Police José Van Der Kellen
Proyecto Esperanza Marta Gonzales
Queen's University Belfast Eva Eberhardt
Ralaheen Research Pauline Conroy

Red Cross Daniela Adorna
Re-integrations Centre for Migrant Workers Maria Papantoniou-Frangouli
Représentation permanente Grèce Sophia Sotiropoulou
Ricercatore Moens Bruno
Rotterdam-Rijsmond Police Edwin Boer
Rotterdam-Rijsmond Police Henk Van Rijssel
Save the Children Diana Sutton
Scot-Pep Ruth Morgan Thomas
Sec gen du Conseil JAI Claire White
Tampep International Foundation Licia Brussa
Tampep Onlus Grazia Coraci
Terre des Hommes Salvatore Parata
Terre des Hommes Pierre Philippe
Turkish Permanent Delegation Sabri Tunc Angili
UK Delegation Ben Llewellyn-Jones
UK Immigration Service Kevin Kerry
UNICEF Innocenti Research Centre Andrea Rossi
UNICEF Anna Nordenmark
University of California (Los Angeles) Jennifer Lynne Musto
University of Ghent Fleur Dhont
US Department of State Negah Angha
US Embassy - the Hague Erin Webster-Main
US Mission to the EU Marc Mezner
Women's Council in Denmark Birgitte Husmark

Organizzazioni/persone che hanno inviato commenti scritti

- European Women's Lobby
- International Federation Terre des Hommes
- Italian National Childhood and Adolescence Documentation and Analysis Centre
- Silvia Scarpa, Ph.D. Candidate in Human Rights Law, Pisa, Italy
- UNICEF
- UNICEF Innocenti Research Centre

Tutti i commenti sono disponibili al seguente indirizzo web:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum_en.htm

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

CE Commissione europea
CEDAW Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne
CEPOL *European Police College*
DB Dichiarazione di Bruxelles
ECHR *European Court of Human Rights*/Corte europea sui diritti umani
ICCPR Patto internazionale sui diritti civili e politici
ICMPD *International Centre for Migration Policy Development*
NRM *National Referral Mechanism*
ODIHR *Office for Democratic Institutions and Human Rights*
OIL Organizzazione Internazionale del Lavoro
OIM Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
ONG Organizzazione Non Governativa
ONU Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
SIS *Schengen Information System*/Sistema di informazione Schengen
SNR Sistema Nazionale di *Referral*
UE Unione europea
UN *United Nations*
UNCRC *United Nations Convention on the Rights of the Child*/Convenzione ONU
sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
UNDP *United Nations Development Programme*
UNHCHR *United Nations High Commissioner for Human Rights*
UNICEF *United Nations Children's Fund*
UNODC *United Nations Office on Drugs and Crime*

Finito di stampare nel mese di ottobre 2005

Il Centro Stampa - Roma