



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA  
SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
XXXIII Ciclo di Dottorato  
Democrazia e Diritti Umani

TESI DI DOTTORATO

LA LOTTA ALLA TRATTA DEI MINORI NEL MONDO.

DIRITTO, ANTROPOLOGIA, CULTURE: IPOTESI E SFIDE

TUTOR:

Char.mo Prof. Marco Aime

CANDIDATA

Roberta Ottonello

Chiar.ma Prof.ssa Laura Carpaneto

Anno Accademico 2020/2021



## Sommario

Abstract .....	7
CAPITOLO 1 .....	9
INTRODUZIONE: IL FENOMENO DELLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI .....	9
1. Cos'è la tratta: una presentazione storico-globale del fenomeno .....	9
1.1. Breve storia del fenomeno della tratta degli esseri umani.....	9
1.2. La tratta degli esseri umani oggi: i numeri.....	13
LA TRATTA DEI MINORI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: ATTORI E FONTI .....	27
1. Gli strumenti Internazionali prima della nascita dell'ONU .....	27
1.1. Le Convenzioni Internazionali contro la c.d. Tratta delle schiave Bianche prima della nascita della Società delle Nazioni.....	28
1.2. Gli Strumenti Internazionali emanati dalla Società delle Nazioni .....	30
1.2.1. La Convenzione Internazionale per la Repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 1921.....	30
1.2.2. La Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo (Dichiarazione di Ginevra) del 1924.	32
1.2.3. La Convenzione Sulla Schiavitù del 1926 .....	33
2. Gli Strumenti Internazionali nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.....	34
2.1. La Nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi strumenti internazionali	34
2.1.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo .....	35
2.1.2. I Patti Internazionali.....	37
2.1.2.1. <i>Il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici</i> .....	38
2.1.2.2. <i>Il Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali</i> .....	39
2.2. Le Convenzioni Internazionali nell'ambito del Sistema ONU.....	41
2.2.1. Convenzione sulla Soppressione del Traffico di Persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui.....	41
2.2.2. Convenzione Supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù .....	47
2.2.3. La Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo (1959) .....	50
2.2.4. La Convenzione dei Diritti del Fanciullo (CRC, 1989) .....	56
2.2.5. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (2000).....	63
2.2.6. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento delle persone di età minore nei conflitti armati (2000) .....	67
2.2.7. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante le procedure di reclamo.....	68
2.2.8. Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale .	70
2.2.8.1. Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.....	71

2.2.8.2. Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria .....	77
2.2.9. Convenzione n° 182 per la proibizione e l'immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile. ....	80
2.3. Soft Law .....	84
2.3.1. Linee Guida di Protezione Internazionale – L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta .....	84
2.3.2. UNHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking.....	88
2.3.3. UNICEF Guidelines for Protection of the Rights of the Child Victims of Trafficking.....	90
CAPITOLO 3 .....	93
LA TRATTA DEI MINORI NEI DIVERSI CONTINENTI (AMERICA, AFRICA, ASIA): ATTORI E FONTI.....	93
1. La tratta dei minori: un approccio antropologico al fenomeno .....	93
1.1. Bambini dell'altro mondo: le diverse concezioni di minore e le loro implicazioni sociali e giuridiche .....	94
2.1. La lotta alla tratta dei minori nel continente africano.....	100
2.1.1 Carta Africana sui diritti e il benessere dei minori.....	101
2.1.1.1. Differenze tra la CRC e la Carta Africana per i diritti e il benessere del bambino	101
2.1.2. L'applicazione della Carta in situazioni particolari del contesto africano .....	104
2.1.2.1. Tratta .....	104
2.1.2.2. Bambini soldato.....	107
2.1.2.3. Matrimoni forzati .....	108
2.1.2.4. Conclusioni.....	110
3.1. La lotta alla tratta dei minori nel continente americano .....	111
3.1.1. La Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo .....	112
3.1.2. La Convenzione Americana sui Diritti Umani.....	113
3.1.3. Il Protocollo addizionale alla Convenzione Americana sui diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali.....	117
3.1.4. La Convenzione Inter-Americana sul Traffico Internazionale di Minori.....	119
3.1.4. L'anomalia americana.....	122
4.1. La lotta alla tratta dei minori nel continente asiatico .....	123
4.1.1. La Carta dei Diritti Umani dell'Asia: uno strumento di società civile.....	123
4.1.2. Accordi regionali.....	126
4.1.2.1. L'ASEAN.....	127
4.1.2.1.1 La Dichiarazione dei Diritti Umani dell'ASEAN .....	127

4.1.2.1.2. La Convenzione dell'ASEAN contro il traffico di esseri umani, specialmente donne e bambini .....	130
4.1.2.1.3. Confronto tra Convenzione del Consiglio d'Europa e la Convenzione dell'ASEAN .....	133
4.1.2.2. La SAARC .....	135
CAPITOLO 4 .....	138
LA TRATTA DEI MINORI NEL CONTINENTE EUROPEO: ATTORI E FONTI .....	138
1. Situazione in Europa .....	138
1. Strumenti europei .....	141
2.2. Consiglio D'Europa.....	141
1.1.1. La Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....	142
2.1.1.1. Giurisprudenza .....	143
1.1.1.1.1. Rantsev v. Cyprus .....	143
1.1.1.1.2. M. and others V Italy and Bulgaria .....	144
1.1.1.1.3. Siliadin V. France.....	145
1.1.2. La Convenzione di Varsavia .....	146
1.1.3. La Convenzione di Lanzarote.....	161
1.2. L'Unione Europea: strumenti per la lotta alla tratta degli esseri umani.....	170
1.2.1. La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea .....	170
1.2.2. Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani .....	171
1.2.2.1. Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime .....	182
CAPITOLO 5 .....	191
LA SITUAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO .....	191
1. Il fenomeno della tratta in Italia .....	191
1.1. Analisi di un caso storico. MSNA di oggi, italiani soli di ieri: una comparazione tra la "tratta dei bianchi italiani" tra 1800 e 1900 e il fenomeno della tratta dei MSNA in Italia e in Europa 194	
1.1.1. MSNA in Italia di oggi, alcuni dati. ....	194
1.1.2. MSNA in Italia ieri e di oggi, un confronto. ....	198
2. La tutela delle vittime di tratta nell'ordinamento italiano .....	205
2.1. La Legge 228 del 2003 e la modica agli articoli 600, 601 e 602 del Codice Penale 205	
2.2. La ratifica della Convenzione di Varsavia .....	209
2.3. Attuazione della Direttiva 2011/36/UE: il D.Lgs 24/2014.....	210
2.3.1. Il Piano Nazionale Anti-Tratta .....	212
2.3.1.1. Governance istituzionale sulla tratta degli esseri umani .....	214

2.3.1.2. Le quattro direttrici: la prevenzione, l'azione penale, la protezione e la cooperazione.....	217
2.4. La Legge 199/2016 e la Legge 47/2017: tutele speciali, per categorie speciali.....	223
2.4.1. La tutela contro la tratta e la schiavitù dei lavoratori agricoli: il caporalato..	223
2.4.2. La tutela dei Minori Stranieri non accompagnati vittime di tratta: categorie fragili all'interno di una categoria fragile.....	226
2.5. Il sistema di accoglienza alla luce delle modifiche apportate dal Decreto Sicurezza e il pericolo per le vittime di tratta.....	228
3. Il primo ed il secondo monitoraggio del GRETA .....	234
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	242
1. Sfruttamento lavorativo e possibile legame con la cultura di appartenenza.....	244
1.1. Un caso particolare: il vidomégon.....	247
2. Sfruttamento sessuale, matrimoni forzati, turismo sessuale.....	248
2.1. Il turismo sessuale .....	252
3. Il caso delle adozioni internazionali come fonte di traffico internazionale di minori	255
4. Le nuove tecnologie e la tratta: vecchi problemi, nuove sfide .....	261
5. Conclusioni.....	264
Bibliografia e sitografia.....	270

## **Abstract**

Il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare i principali strumenti internazionali e nazionali di lotta contro la tratta degli esseri umani e, soprattutto, dei minori. In particolare, saranno analizzati gli strumenti adottati dalle organizzazioni Internazionali (ONU), Regionali (UE, Unione degli Stati africani, Organizzazione degli Stati Americani, ASEAN e SAARC) e gli strumenti nazionali. Unitamente a questa analisi, sarà effettuato un ulteriore esame delle principali modalità educative adottate nel mondo, al fine di ipotizzare possibili legami tra queste ed una maggiore probabilità di cadere vittima di fenomeni collegati alla tratta degli esseri umani. Sempre a tal fine, saranno inoltre brevemente analizzate alcune pratiche culturali tradizionali, per ipotizzare anche in questo caso un possibile aumentato rischio di vittimizzazione.

This work aims to analyze the main international and national instruments for the fight against trafficking in human beings, especially minors. In particular, the tools adopted by International Organizations (UN), Regional Organizations (EU, AU, OAS, ASEAN and SAARC) and national instruments will be analyzed. Together, the main educational modalities present in different cultures of the world will also be analyzed, to hypothesize possible relationships between these and a risk most likely of falling victim to trafficking. To this end, some traditional cultural practices will also be analyzed shortly, to hypothesize whether even in this case it is possible to establish a relationship between these practices and the risk of victimization.



# CAPITOLO 1

## INTRODUZIONE: IL FENOMENO DELLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

### 1. Cos'è la tratta: una presentazione storico-globale del fenomeno

#### 1.1. Breve storia del fenomeno della tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani è una forma di schiavitù, la cui origine può essere ricondotta alla creazione stessa della società umana, vale a dire al momento esatto in cui l'uomo, all'interno del gruppo in cui era inserito, ha iniziato a creare delle gerarchie. A questo proposito, quando si pensa alla parola *schiavo*, storicamente, il pensiero va agli ultimi della gerarchia sociale, appunto, a coloro che possedevano un ruolo all'interno della società solo in virtù delle azioni che venivano dagli stessi pretese, da parte del proprio padrone. Analogamente, la moderna schiavitù – di cui la tratta degli esseri umani è una terribile e preoccupante espressione – è composta soprattutto da “ultimi”, persone esistenti, vive, ma invisibili, costrette a subire ciò che gli sfruttatori-padroni hanno deciso per loro. È proprio questa concezione di “ultimo”, di invisibile, che può aiutare l'osservatore contemporaneo a capire, per quanto possa essere razionalmente possibile comprendere, il fenomeno, le sue conseguenze e, soprattutto, le sue vittime. Per poter effettuare un'operazione simile è utile analizzare brevemente il primo esempio storicamente conosciuto di tratta degli esseri umani – benché non costituisca il primo esempio di schiavitù in senso proprio, di cui già nella storia antica possono essere rinvenute numerose testimonianze – ovvero la Tratta Araba<sup>1</sup>, seguita dalla più tristemente nota Tratta Atlantica. Ciò che caratterizza queste due particolari forme di schiavitù è che, a differenza del periodo antico, nel quale gli schiavi erano per lo più persone che avevano mancato di pagare il proprio tributo (passando, quindi, da una schiavitù implicita ad una esplicita), o prigionieri di guerra e, soprattutto in epoca romana, della

---

<sup>1</sup> La tratta araba non è in realtà il primo esempio in assoluto di tratta, ovvero di spostamento di schiavi attraverso una sorta di rete commerciale, ma è il primo esempio di traffico di schiavi all'esterno del continente africano. Esisteva già, infatti, una tratta interna all'Africa, che vedeva coinvolti schiavi che dall'Africa sub-sahariana venivano trasportati e poi venduti al nord del deserto, a schiavisti africani. Per approfondire, FAGE, J.D., *A History of Africa*, Routledge, 4<sup>th</sup> edition, 2001.

condizione di schiavo era considerata soprattutto la dimensione giuridica – la tratta coinvolgeva intere categorie di persone che venivano prelevate dal proprio territorio di origine, per essere vendute a padroni che ne avrebbero sfruttato principalmente la manodopera o le prestazioni sessuali. Nella Tratta Araba, poi, l’acquisizione, il commercio e l’utilizzo di schiavi, erano controllati direttamente dalle autorità, che organizzavano annualmente le spedizioni atte a questo scopo. Un esempio più recente è l’invasione del Sudan ad opera di Muhammad ‘Ali<sup>2</sup> nel 1820 in cui egli «*cercò di trovare gli uomini e le risorse per finanziare il suo Nizam-i Jedid*<sup>3</sup>. [...] Migliaia di schiavi vennero avviati ad Assuan per un primo inquadramento militare. [...]»<sup>4</sup>. Invero, gli schiavi provenivano non soltanto dall’Africa, ma anche dall’Europa<sup>5</sup>, soprattutto meridionale, e avevano per lo più la caratteristica di tributo obbligatorio che gli stati vassalli dovevano riconoscere, in seguito alle invasioni arabe o di punizione, soprattutto dopo la diffusione della religione musulmana, per tutti quegli Stati che non volevano convertirsi all’Islam. Parallelamente a quest’ultima caratteristica della Tratta Araba durante il Medioevo, iniziò a diffondersi in Europa l’idea che rendere schiavo un uomo battezzato alla fede cristiana, costituisse un abominio. Questo spiega allora il fiorire, anche nelle comunità cristiane, del commercio degli schiavi, che vede come vittime soprattutto popolazioni appartenenti al continente africano e, perciò, non di fede cristiana. A giustificare lo schiavismo, soprattutto da parte dell’Impero coloniale portoghese che, per primo lo attuò su larga scala, intervenne nel 1452 la bolla papale *Dum Diversas*<sup>6</sup>, scritta da Papa Niccolò V<sup>7</sup>. Come la bolla successiva, *Romanus Pontifex* del 1454, il Papa esorta il re del Portogallo Alfonso V a continuare le esplorazioni del continente africano, concedendo la facoltà di invadere e conquistare regni, catturando e rendendo schiavi Saraceni, pagani e altri popoli considerati nemici della religione cristiana.

In realtà, il rapporto tra la Chiesa Cattolica e la schiavitù è più complicato e ambiguo. Come notato da Francesco Barbarani in *La Chiesa, la schiavitù e la tratta dei neri*<sup>8</sup>, infatti, la Chiesa Cattolica se, da un lato non ha mai mancato di esprimere parole di compassione

---

<sup>2</sup> Muhammad ‘Ali Pascià (1769 – 1849) è stato wālī (colui che amministra una provincia) dell’Eyalet d’Egitto dal 1805 fino alla sua morte.

<sup>3</sup> Corpo militare ottomano creato dal Sultano Selim III nel 1789.

<sup>4</sup> ZACCARIA M; *Guerre coloniali*; Volume 21 di Le guerre nella storia, Corriere della Sera, 2016, p.

<sup>5</sup> Fenomeno più tipicamente riconducibile, comunque, alla Tratta Barbaresca (XVI – XIX secolo), ovvero alla tratta di schiavi bianchi provenienti dall’Europa ad opera di corsari berberi (barbareschi) del nord Africa, abitanti i luoghi corrispondenti al territorio attuale di Marocco, Algeria, Tunisia e Libia.

<sup>6</sup> Il testo originale in latino è disponibile su: [https://books.google.it/books?id=6NDmAAAAMAAJ&dq=%22Bullarium+patronatus+Portugalliae+Regum%22&hl=it&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.it/books?id=6NDmAAAAMAAJ&dq=%22Bullarium+patronatus+Portugalliae+Regum%22&hl=it&source=gbs_navlinks_s)

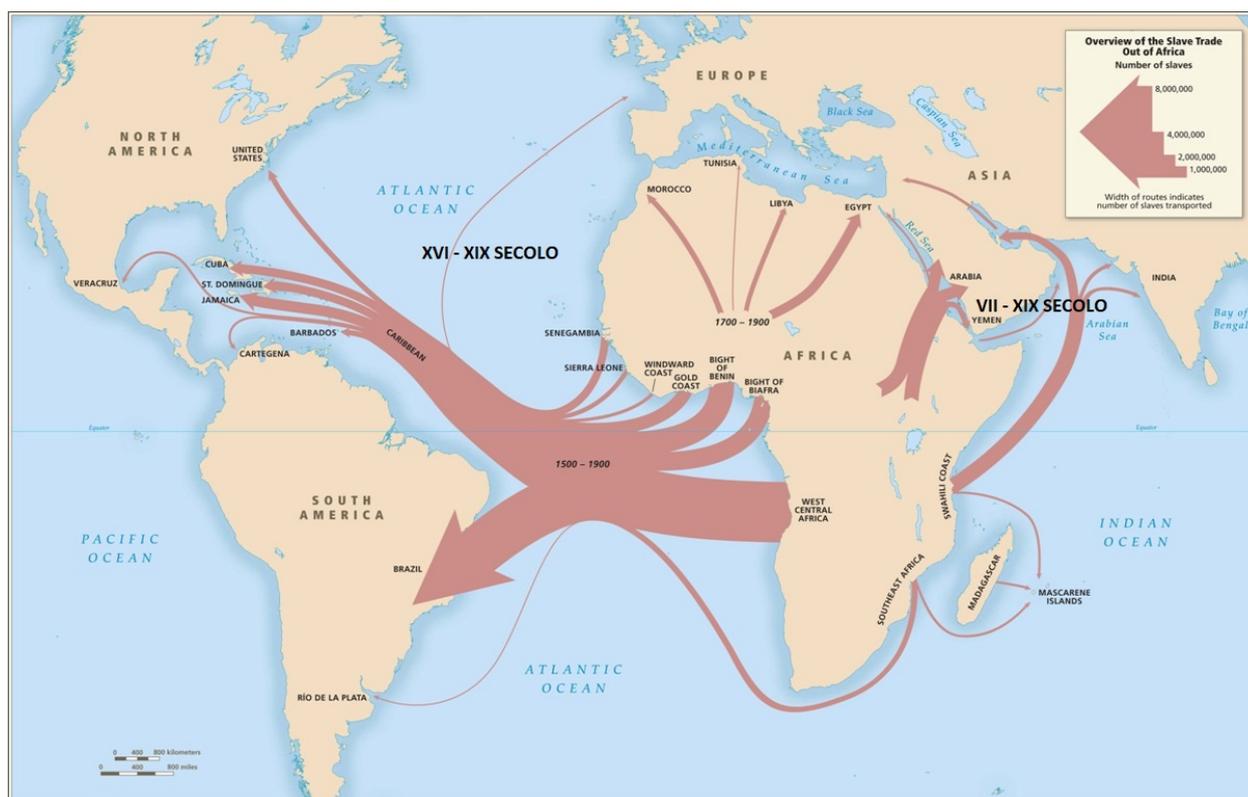
<sup>7</sup> Niccolò V, al secolo Tommaso Parentucelli (1397 – 1455), fu il 208° Papa della Chiesa Cattolica dal 1447 alla morte.

<sup>8</sup> Itinerari di ricerca storica, XXX – 2016, numero 1, p. 26

nei confronti degli schiavi, lamentandone la condizione e la sorte, dall'altro ha invece legittimato l'istituto schiavile, astenendosi, almeno fino al XIX secolo, di dichiararlo ingiusto.

Con le grandi scoperte geografiche del XV e XVI secolo, perciò, si assiste ad un'inversione di rotta all'interno dei traffici di schiavi africani, divenendo la Tratta Atlantica predominante in termini numerici rispetto alla Tratta Araba (Figura 1), benché quest'ultima abbia avuto una durata maggiore, essendosi verificata tra il VII e il XIX secolo.

Figura 1 – Tratta Araba e Tratta Atlantica a confronto



Tra le caratteristiche comuni alla Tratta Araba e a quella Atlantica, vi è la concezione dello schiavo, che è descritta egregiamente dallo scrittore afroamericano Amiri Baraka<sup>9</sup>, il quale afferma che:

*«There was no communication between master and slave on any strictly human level, but only the relation one might have to a piece of property – if you twist the knob on your radio you expect it to play. It was this essential*

<sup>9</sup> Nome d'arte dello scrittore Everett LeRoi Jones (1934 – 2014), poeta, scrittore e critico musicale statunitense. Ha scritto numerose opere riguardo la condizione sociale degli afroamericani. In seguito all'assassinio di Malcolm X, nel 1965, si è convertito all'Islam, modificando il suo nome in Amiri Baraka.

*condition of nonhumanity that characterized the African slave's lot in this country[.]<sup>10</sup>».*

La condizione descritta nel breve estratto di cui sopra, vale a dire la concezione dello schiavo non più come uomo, ma come mero oggetto di proprietà utile per il raggiungimento dei propri scopi – sovente rappresentati dall'accrescimento della propria ricchezza personale – è la stessa che contraddistingue il fenomeno della tratta degli esseri umani nel mondo contemporaneo. Milioni di persone senza identità, senza diritti: esistenti, eppure invisibili, costrette con metodi coercitivi a svolgere attività lavorative, sessuali o di qualsiasi altro genere – quando non sono vittime dell'ancora peggiore mercato nero degli organi – contro la propria volontà. A confermare questa drammatica situazione sono i dati attualmente a disposizione, raccolti all'interno dei Report realizzati a cura dell'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Prima di procedere all'analisi dei dati contenuti nei documenti sopra citati, è essenziale osservare la definizione che viene data al traffico degli esseri umani oggi, che appare per la prima volta nel c.d. Protocollo Palermo<sup>11</sup>, in cui la tratta viene definita come:

*«il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite 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 [..]. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi<sup>12</sup>».*

Come si può evincere dal testo di cui sopra, in questo caso la schiavitù viene descritta come una delle fattispecie di sfruttamento rientranti nella definizione di tratta. Questa osservazione è importante, se si affronta la questione dal punto di vista storico, in quanto mette evidentemente in luce le caratteristiche di un fenomeno antico come la civiltà, che con la stessa si è sviluppato, cambiando il proprio aspetto e le proprie caratteristiche.

---

<sup>10</sup> LEROI JONES, *Blues People: Negro music in white America*, New York: William Morrow and Company, 1967

<sup>11</sup> Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

<sup>12</sup> Art. 3, lett. a).

Tra il XIX e il XX secolo la quasi totalità dei Paesi del mondo ha formalmente abolito la schiavitù<sup>13</sup>, intesa come forma legalizzata di sfruttamento, ma nella realtà dei fatti, il traffico di esseri umani dimostra che la stessa continua a presentarsi come una malattia del genere umano difficile da debellare. A dimostrarlo sono i dati contenuti nei *Global Report on Trafficking in Persons* ad opera del già citato UNODC<sup>14</sup>, che verranno analizzati più nel dettaglio nel prossimo paragrafo.

## **1.2. La tratta degli esseri umani oggi: i numeri**

La tratta degli esseri umani è, come abbiamo visto, un problema contemporaneo, che affonda le proprie radici negli albori della società umana e che ha subito nel corso dei secoli numerose modificazioni, derivanti dai cambiamenti che hanno avuto luogo nel mondo lungo tutta la sua storia.

Ad oggi, la tratta degli esseri umani coinvolge tutti gli Stati, in maniera più o meno grave ed intensa e, in quanto questione globale, sono molte le iniziative prese a livello internazionale, regionale e locale, come si vedrà più nel dettaglio nel Capitolo 2. Per capire la portata del fenomeno, è utile analizzare le statistiche a disposizione, che riguardano la diffusione della tratta nel mondo, le sue vittime e le tipologie di sfruttamento alle quali sono maggiormente sottoposte.

Dal punto di vista dell'ampiezza del fenomeno, non è possibile stabilire un numero esatto, ma si stima che oltre 40 milioni di persone<sup>15</sup> siano vittime di schiavitù. I numeri crescono annualmente, anche grazie alle migliorate capacità di individuare e riportare agli enti Nazionali ed Internazionali preposti, un sempre maggior numero di vittime, soprattutto da parte di Paesi in via di sviluppo o Paesi che stanno lentamente superando le proprie difficoltà riguardo l'osservazione e il rispetto dei diritti umani. Nell'ultimo *Global Report on Trafficking in Persons*, stilato dall'UNODC nel 2018, è stato riscontrato un aumento di Paesi dotati di istituzioni in grado di raccogliere sistematicamente dati sul traffico di esseri umani e le loro vittime, passando dai 26 Stati del 2009 ai 65 del 2018. Sono aumentate anche le condanne per questi reati, pur permanendo ampie sacche di impunità, soprattutto in Asia e in Africa.

---

<sup>13</sup> Tra gli ultimi l'Arabia Saudita nel 1962 e la Mauritania nel 1980.

<sup>14</sup> Report completo scaricabile al seguente link: <https://unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>

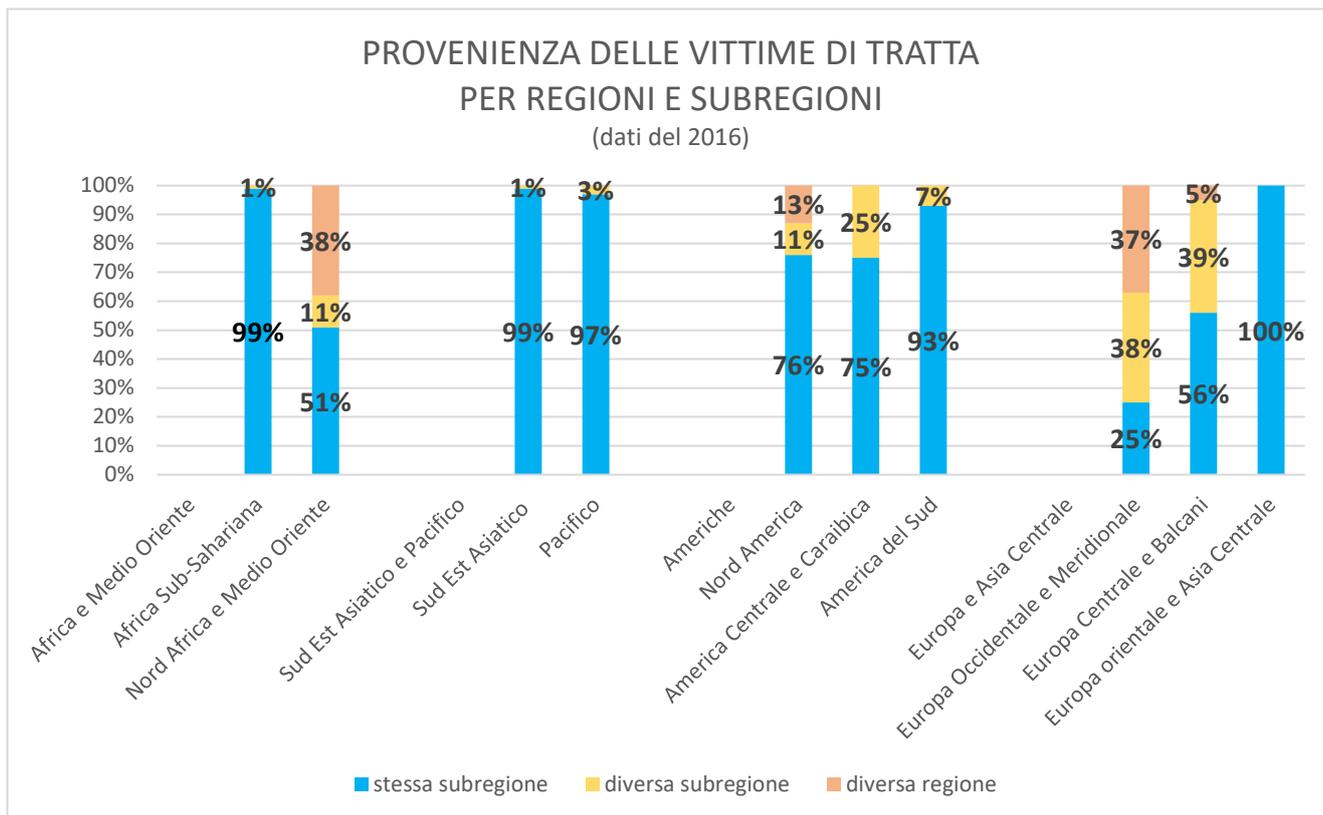
<sup>15</sup> International Labour Organization, “*Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*”, Geneva 2017

Prima di analizzare i dati a disposizione per quanto riguarda le vittime di tratta, è utile considerare la suddivisione in Regioni e Subregioni utilizzata all'interno dei Report realizzati dal già citato UNODC e che, per semplicità, viene utilizzata anche all'interno di questo elaborato. I 142 Paesi oggetto del Report vengono raggruppati in quattro Regioni principali che, a loro volta, vengono ulteriormente suddivise in dieci subregioni. La suddivisione è così operata:

- 1) Regione dell'Africa e Medio Oriente. All'interno della regione sussistono due subregioni, ovvero: Africa sub-Sahariana e Nord Africa e Medio Oriente;
- 2) Sud est Asiatico e area del Pacifico, ulteriormente suddiviso nelle subregioni Sud Est Asiatico e Pacifico;
- 3) Americhe. Qui le suddivisioni subregionali sono tre, ovvero America del Nord, America Centrale e Caraibica e America del Sud;
- 4) Europa ed Asia Centrale, anch'essa suddivisa in tre subregioni: Europa occidentale e meridionale, Europa Centrale e Balcani ed Europa dell'Est e Asia centrale.

Analizzando la provenienza delle vittime, è possibile osservare come la maggior parte di esse venga rilevata all'interno del proprio Paese o continente d'origine, soprattutto in Africa, America e Asia, dove prevalgono traffici regionali o sub-regionali, mentre in Europa occidentale e meridionale, ad esclusione dell'Europa Centrale ed Orientale dove la totalità delle vittime è autoctona, la maggior parte delle stesse provengono da altri Paesi e continenti, come evidenziato nella figura 2.

Figura 2 – Provenienza delle vittime di tratta



Concentrando sempre l'attenzione sulle vittime, possiamo osservare la diversa composizione delle stesse, soprattutto dal punto di vista dell'età e del genere. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, infatti, si può facilmente rilevare come la maggior parte delle vittime di tratta nel mondo sia di sesso femminile, come dimostrato nelle figure dalla 3 alla 7, in cui vengono mostrate le percentuali di vittime suddivise per sesso nel periodo compreso tra il 2006 ed il 2016.

Figura 3 – Vittime per sesso 2006

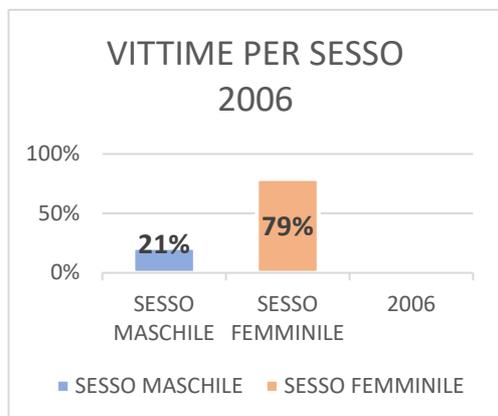


Figura 4 – Vittime per sesso 2009

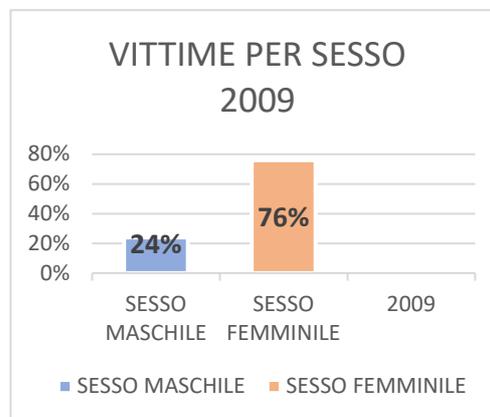


Figura 5 – Vittime per sesso 2011

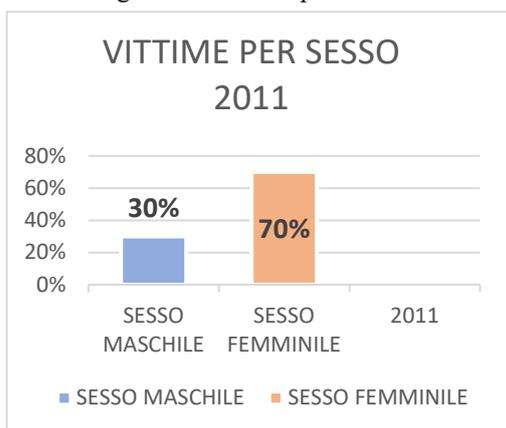


Figura 7 – Vittime per sesso 2014

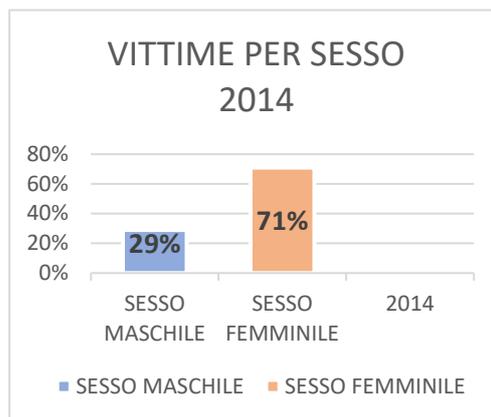
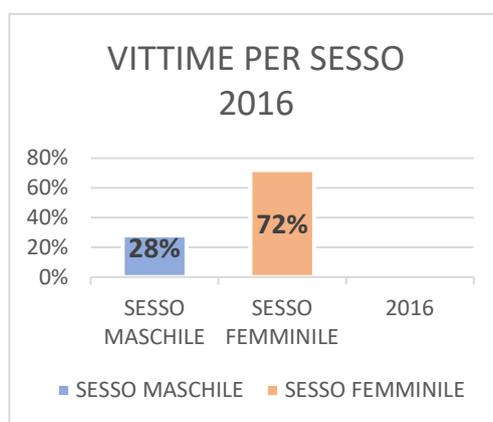


Figura 7- Vittime sesso 2016



Le vittime possono essere ulteriormente suddivise in base all'età e, perciò, in uomini – maschi con più di 18 anni<sup>16</sup>; donne – femmine con più di 18 anni; bambini – maschi con meno di 18 anni; bambine – femmine con meno di 18 anni. Analizzando lo stesso intervallo di tempo, 2006 – 2016, possiamo notare che le donne rappresentano la maggioranza, seguite dalle bambine, seguite a loro volta dagli uomini adulti e dai bambini. In particolare, vediamo che nel 2006 la percentuale di donne vittime di tratta<sup>17</sup> era del 66% e, perciò, più della metà del totale delle vittime erano donne. Lo standard si è più o meno mantenuto nel tempo, ma ha subito comunque una lieve diminuzione: nel 2009 le donne rappresentavano il 59% delle vittime di tratta, nel 2011 il 49%, nel 2014 il 51% e, infine, nel 2016 il 49%. Il motivo per cui nel 2006 e nel 2009 i numeri fossero relativamente più alti rispetto al 2011, 2014 e 2016, potrebbe essere imputabile alle accresciute capacità di alcuni Paesi di individuare sempre più vittime attraverso le proprie istituzioni. A dare credito a questa ipotesi vi è il graduale

<sup>16</sup> Viene preso a riferimento come limite di età 18 anni perché, come recita l'art. 1 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia: “[...] si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni [...]”

<sup>17</sup> Vittime rilevate

aumento percentuale di vittime bambine, ovvero individui di sesso femminile con meno di 18 anni. Nel 2006 esse rappresentavano il 13% del totale, nel 2009 il 17%, nel 2011 il 21%, nel 2014 il 20% e, infine, nel 2016 il 23% (Figura 8). L'aumento di questi numeri, da un lato, ci restituisce la fotografia di un fenomeno grave che sicuramente in una qualche misura sta accrescendo la propria dimensione ma, dall'altro lato, occorre pensare che l'aumento percentuale è imputabile anche all'aumento di istituzioni preposte allo scopo di individuare e tenere traccia delle vittime, anche in Paesi laddove non le stesse non venivano individuate.

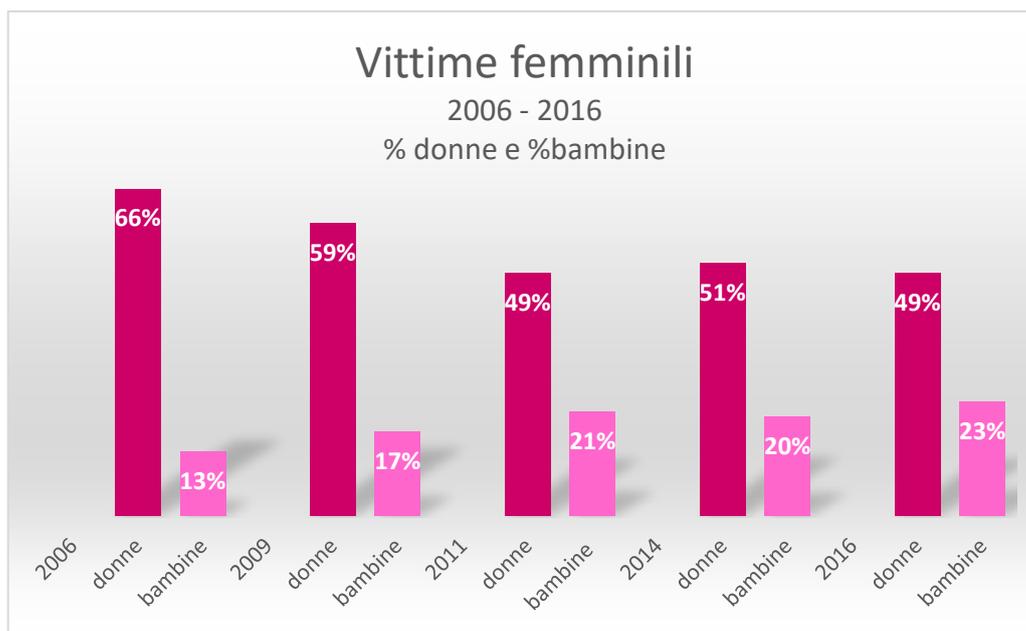


Figura 8 – Vittime femminili

Per quanto riguarda, invece, le vittime di sesso maschile, possiamo dire che esse rappresentano la minoranza del totale, poiché nel decennio 2006-2016 la percentuale di uomini vittime di tratta ha oscillato tra il 12% ed il 21% (nel 2006 erano il 12%, il 14% nel 2009, nel 2001 il 18% e il 21% nel 2014 e nel 2016). I bambini rappresentano, invece, la minoranza assoluta: nel 2006 erano il 9% delle vittime, saliti al 10% nel 2009 e al 12% nel 2011 e diminuiti fino all'8% nel 2014 e al 7% nel 2016 (Figura 9). Anche in questo caso, le variazioni percentuali sono imputabili in larga parte alle accresciute capacità di individuazione delle vittime e, probabilmente negli ultimi tempi, all'invecchiamento dei bambini che, compiuti 18 anni, non vengono più considerati come tali.

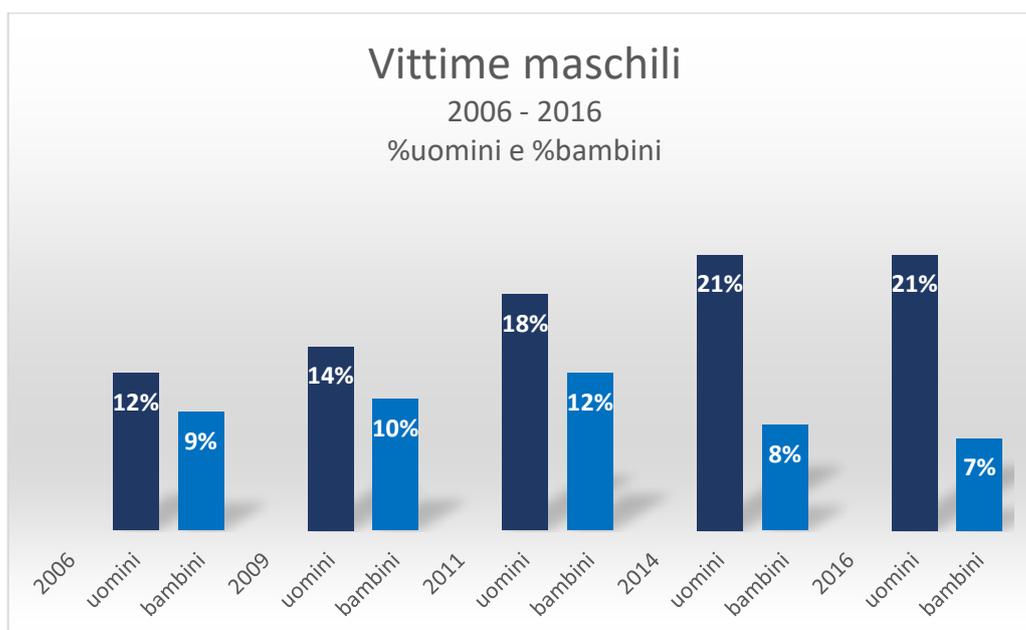


Figura 9 – Vittime maschili

I dati analizzati sopra si riferiscono alla totalità delle vittime individuate di traffici di esseri umani. Questi ci restituiscono, quindi, una fotografia di quella che è la situazione generale, ma se analizzassimo i dati da un punto di vista regionale, troveremmo importanti differenze. Per esempio, se ci concentrassimo sulla regione sub-sahariana, vedremmo che qui la maggior parte delle vittime sono costituite da bambini, con una proporzione tendenzialmente simile tra bambini e bambine. Nel Sud Est asiatico, invece, la maggior parte delle vittime è composta da uomini adulti, mentre le donne rappresentano la maggior parte delle vittime rilevate in America e in Europa. Sempre dal punto di vista geografico, analizzando i dati a nostra disposizione, possiamo vedere come l'Europa, le Americhe e alcune parti dell'Asia detengano il maggior numero di vittime. In realtà questo dato è fortemente influenzato dalle reali capacità degli Stati facenti parte delle regioni analizzate a rilevare i dati inerenti alle vittime, come viene affermato anche nel *Global Report on Trafficking in Persons 2018*<sup>18</sup>.

Dal punto di vista della tipologia di sfruttamento, il maggior numero di vittime coinvolte, il 59%, è sfruttato sessualmente, a cui segue lo sfruttamento lavorativo, che coinvolge il 34% delle vittime. Il restante 7% è vittima di traffici per altri scopi, che non sono presi in considerazione dall'UNODC, ma che sono presenti nelle legislazioni nazionali. Queste sono: sfruttamento ai fini dell'accattonaggio e per attività criminali in genere, traffico di donne in stato di gravidanza e/o di neonati finalizzato alle adozioni illegali, traffico finalizzato alla

<sup>18</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, "Global Report on Trafficking in Persons", p. 25, New York, 2018

contrazione di matrimoni forzati, alla produzione di materiale pornografico e, in misura minore, il traffico di organi. Questo sembra, sulla base dei dati rilevati dall'UNODC<sup>19</sup> tra il 2014 e il 2017, la forma di sfruttamento meno rilevante in termini numerici, con un numero rilevato di 100 vittime, tutti adulti. Per quanto riguarda il sesso e l'età delle vittime coinvolte nelle varie tipologie di sfruttamento, possiamo notare come la maggior parte delle vittime di sfruttamento sessuale sia di sesso femminile, mentre la maggior parte delle vittime di sfruttamento lavorativo risulta essere di sesso maschile. Secondo i dati UNODC, rilevati su un totale di 54 Paesi per un totale di 10772 vittime, l'83% delle donne adulte è vittima di tratta a scopo di sfruttamento, seguite dalle bambine, il 72% e dai bambini e gli uomini adulti, rispettivamente il 27% e il 10%. Per quanto riguarda la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, l'82% delle vittime è un uomo adulto, seguiti dai bambini, che rappresentano il 50%, dalle bambine (21%) e, infine dalle donne (13%). I bambini con il 23% risultano, poi, essere la maggior parte delle vittime della tratta per altri scopi, tra cui accattonaggio e attività criminali. Le bambine rappresentano il 7%, come gli uomini adulti, mentre le donne adulte sono il 4%. L'1% degli uomini adulti, infine, risulta essere vittima di tratta per la rimozione degli organi (figure 10 – 13).

Figura 10 – Forme di sfruttamento

(% di donne su 54 Paesi, 5440 vittime)

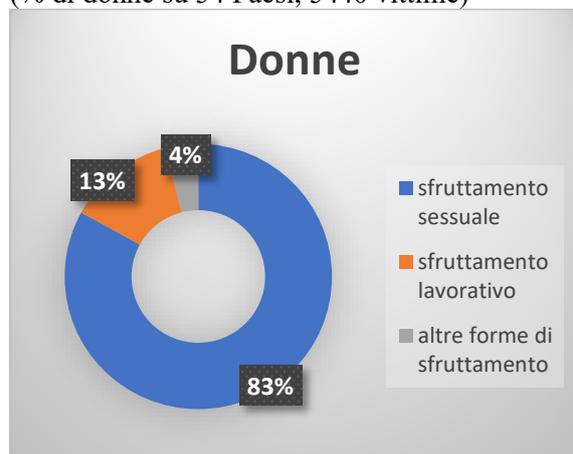


Figura 12 – Forme di sfruttamento

(% bambine su 54 Paesi, 2350 vittime)

Figura 11 – Forme di sfruttamento

(% di uomini su 54 Paesi, 2271 vittime)

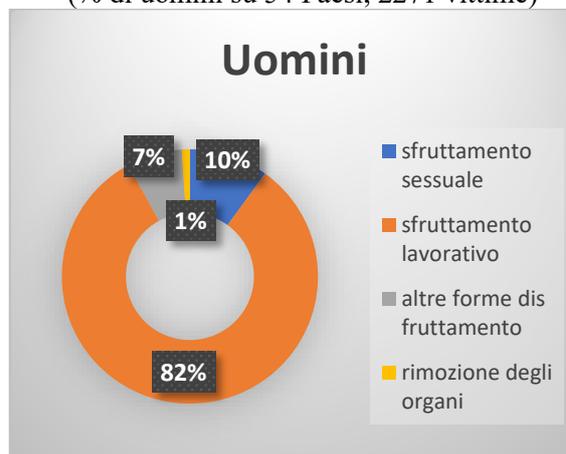
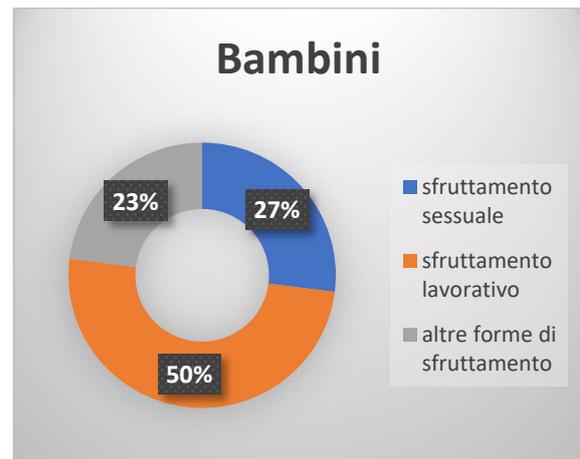
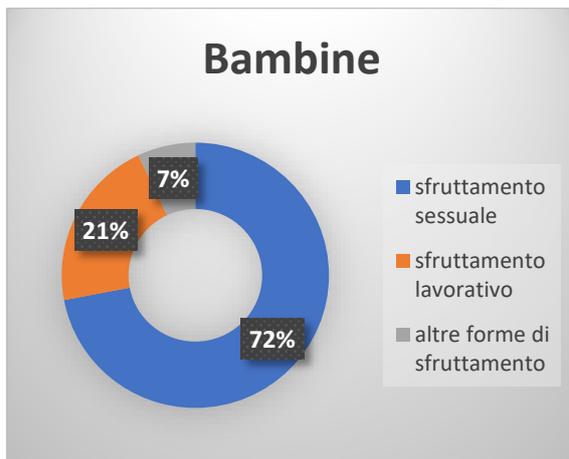


Figura 13 – Forme di sfruttamento

(% di bambini su 54 paesi, 711 vittime)

<sup>19</sup> I dati sono basati su una stima riguardante 24687 vittime rilevate in 110 Paesi. United Nation Office on Drugs and Crime, "Global Report on Trafficking in Persons", p. 29, New York 2018



Dal punto di vista geografico possiamo dire che la maggior parte delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale sono registrate nelle regioni Europa e Asia Centrale e nelle Americhe, anche se rappresentano la maggior parte dei casi rilevati anche nella regione del Sud Est Asiatico e del Pacifico. Soltanto nella regione dell’Africa e del Medio Oriente lo sfruttamento lavorativo è superiore a quello sessuale. In particolare, suddividendo in regioni e subregioni, possiamo notare che:

1) Regione delle Americhe (Figura 14):

- a) Nord America: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 71%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 24%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 5%;
- b) America centrale e caraibica: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 87%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 5%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 8%;
- c) Sud America: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 58%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 32%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 10%.

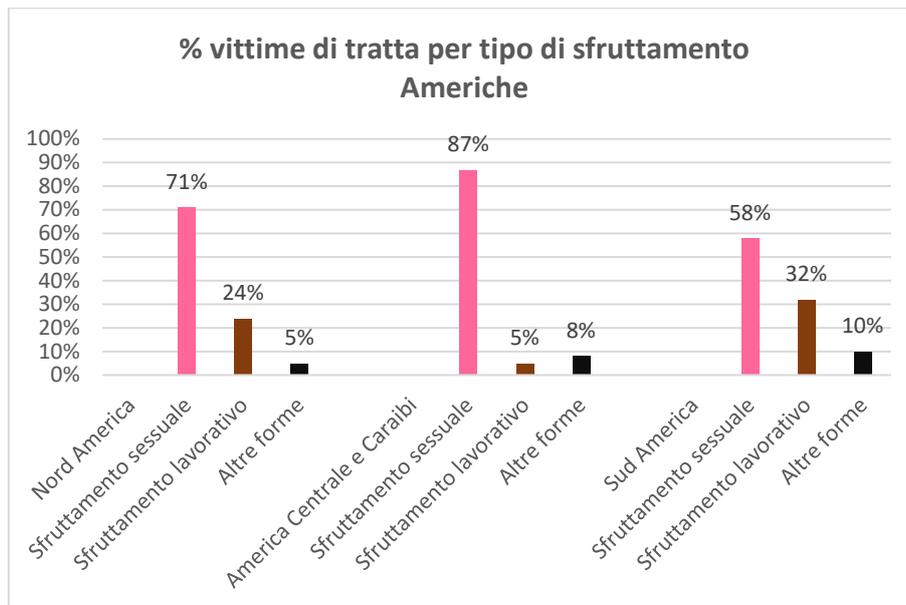


Figura 14 – Percentuale vittime per tipo di sfruttamento  
Regione delle Americhe

2) Regione dell'Europa ed Asia Centrale (Figura 15):

- a) Europa occidentale e meridionale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 66%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 27%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 7%;
- b) Europa centrale e balcanica: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 70%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 17%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 13%;
- c) Europa orientale e Asia centrale:
  - i) Europa orientale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 56%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 33%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 11%;
  - ii) Asia centrale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 48%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 45%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 7%.

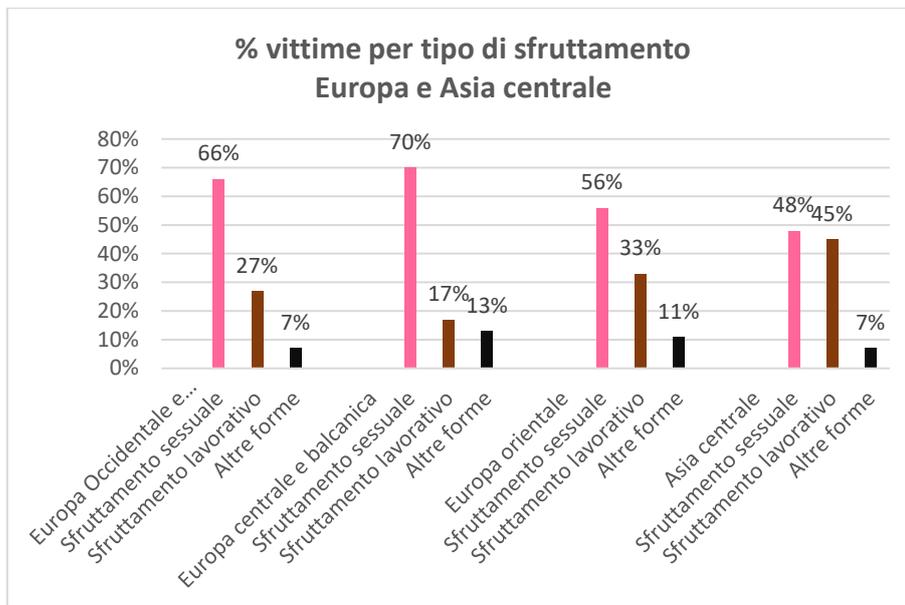


Figura 15 – Percentuale delle vittime per tipo di sfruttamento  
Regione dell'Europa e dell'Asia Centrale

3) Regione del Sud Est Asiatico e area del Pacifico (Figura 16):

- a) Asia meridionale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 50%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 49%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 1%;
- b) Sud est asiatico e Area del Pacifico: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 60%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 38%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 2%.

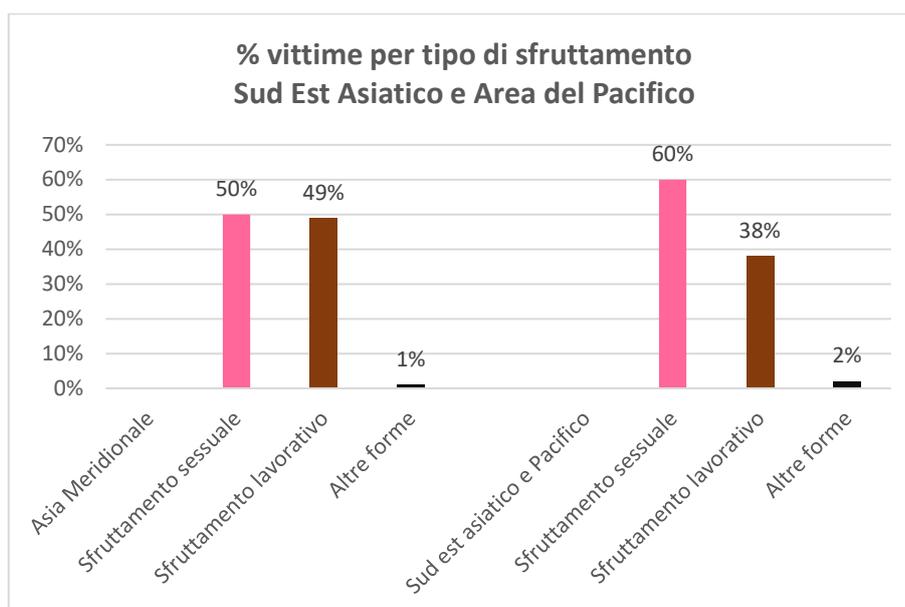


Figura 16 – Percentuale di vittime per tipo di sfruttamento  
Regione del Sud Est Asiatico e Area del Pacifico

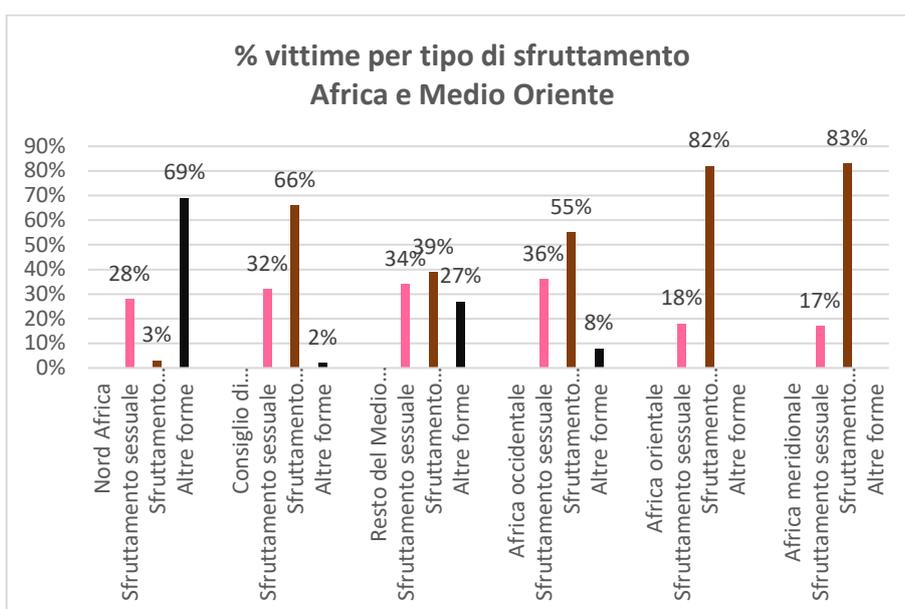
#### 4) Regione dell'Africa e del Medio Oriente (Figura 17):

##### a) Nord Africa e Medio Oriente:

- i) Nord Africa: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 28%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 3%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 69%;
- ii) Consiglio di Cooperazione del Golfo<sup>20</sup>: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 32%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 66%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 2%;
- iii) Resto del Medio Oriente: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 34%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 39%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 27%;

##### b) Africa Sub-Sahariana:

- i) Africa occidentale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 36%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 55%; Vittime di tratta per altre forme di sfruttamento: 8%;
- ii) Africa orientale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 18%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 82%;
- iii) Africa meridionale: Vittime di tratta per sfruttamento sessuale: 17%; Vittime di tratta per sfruttamento lavorativo: 83%.



<sup>20</sup> Organizzazione internazionale regionale che riunisce sei Stati del Golfo Persico, ovvero: Arabia Saudita; Bahrein; Emirati Arabi Uniti; Kuwait; Oman; Qatar.

Figura 17 – Percentuale di vittime per tipo di sfruttamento

Regione dell’Africa e del Medio Oriente

Sempre dal punto di vista geografico, infine, è importante ai fini degli obiettivi che questo lavoro si propone, analizzare la percentuale di bambini vittime di tratta nelle Regioni già esaminate in precedenza. I dati utilizzati sono quelli presenti nel Global Report on Trafficking in Persons del 2018, relativi all’anno 2016. I Paesi vengono classificati in base alla percentuale di bambini vittima di tratta sul totale per quella determinata area, suddividendoli in tre categorie:

- 1) Paesi in cui la percentuale di bambini vittime di tratta è minore del 30%. I quali, suddivisi per Regioni, sono (Figura 18):
  - i) Americhe: Canada; Stati Uniti d’America; Messico; Cuba; El Salvador; Porto Rico; Costa Rica; Panama; Colombia; Venezuela; Argentina; Guyana.
  - ii) Sud Est Asiatico e Pacifico: Australia; Indonesia; Brunei; Filippine; Singapore; Malaysia; Myanmar; Bangladesh; Sri Lanka; Giappone.
  - iii) Europa ed Asia Centrale: Mongolia, Kazakistan; Portogallo; Spagna; Irlanda; Francia; Germania; Svizzera; Austria; Olanda; Belgio; Danimarca; Slovenia; Ungheria; Slovacchia; Polonia; Ucraina; Lettonia; Finlandia; Svezia; Norvegia; Serbia; Grecia; Montenegro; Moldova; Malta; Turchia.
  - iv) Africa e Medio Oriente: Egitto; Israele; Giordania; Libano; Kuwait; Bahrein; Oman; Senegal; Camerun; Botswana; Zimbabwe; Maseru; Kenya; Mozambico.

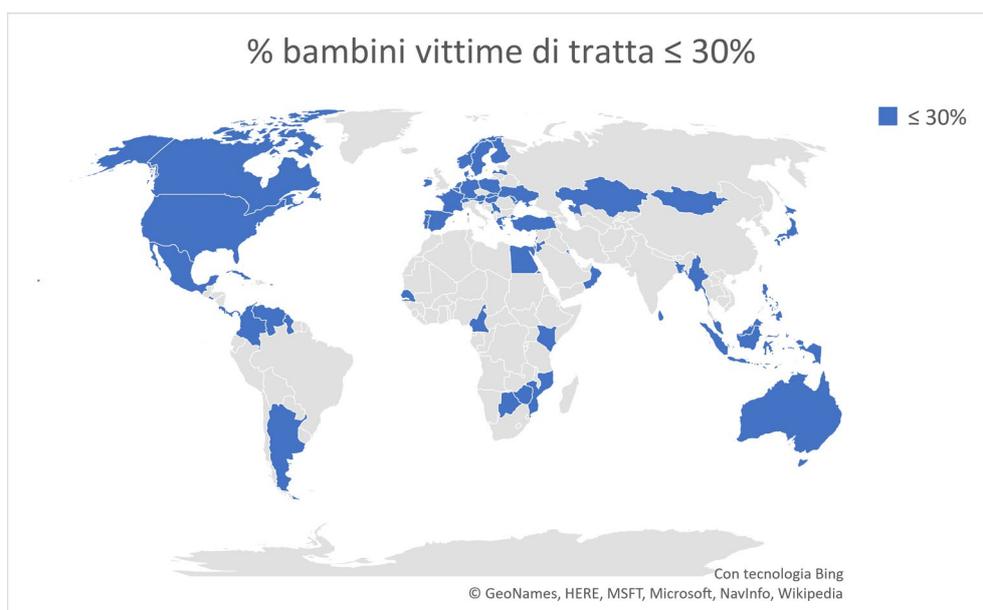


Figura 18 – Paesi del mondo con meno del 30% sul totale di bambini vittime di tratta

2) Paesi in cui la percentuale di bambini vittime di tratta è compresa tra il 30 e il 50%.

Suddivisi per Regione, essi sono (Figura 19):

- i) Americhe: Giamaica; Repubblica Dominicana; Cile; Nicaragua.
- ii) Sud Est Asiatico e Pacifico: Thailandia.
- iii) Europa e Asia Centrale: Regno Unito; Russia; Repubblica Ceca; Bosnia Erzegovina; Croazia; Albania; Macedonia; Bulgaria; Lussemburgo; Kyrgyzstan.
- iv) Africa e Medio Oriente: Zambia; Madagascar; Algeria; Nigeria; Madagascar.

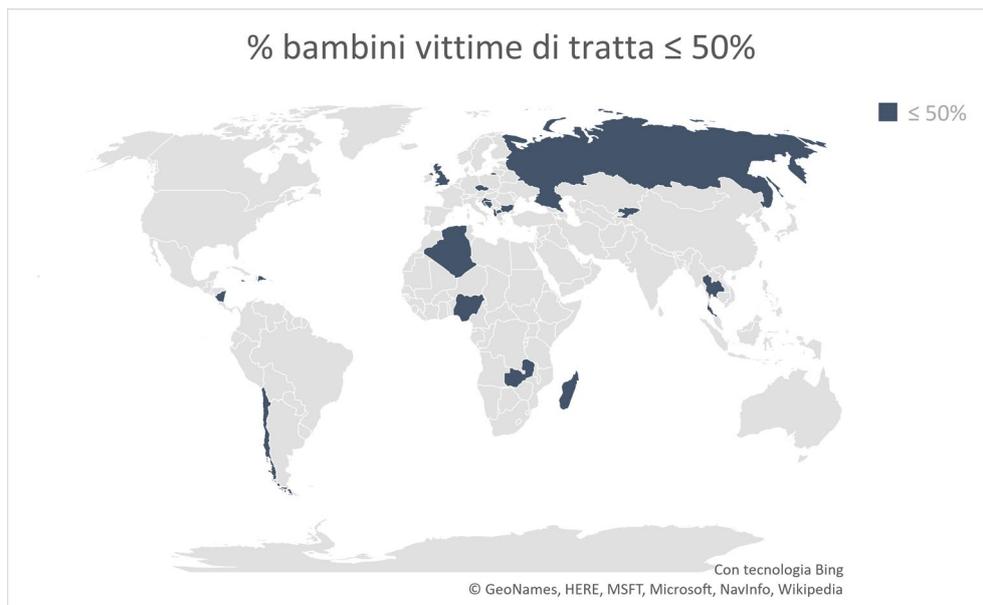


Figura 19 – Paesi del mondo con meno del 50% sul totale di bambini vittime di tratta

3) Paesi in cui la percentuale di bambini vittime di tratta è superiore al 50% che, classificati sulla base della regione di appartenenza, sono (Figura 20):

- i) Americhe: Guatemala, Honduras; Perù; Bolivia.
- ii) Sud Est Asiatico: Nepal; Laos.
- iii) Europa e Asia Centrale: Italia<sup>21</sup>; Romania; Estonia; Corsica.
- iv) Africa e Medio Oriente: Tunisia; Marocco; Niger; Mali; Burkina Faso; Guinea; Sierra Leone; Costa d’Avorio; Liberia; Ghana; Togo; Benin; Tanzania; Malawi.

Leggendo i dati ci si potrebbe forse stupire del fatto che i Paesi europei siano i più presenti in tutte le categorie – anche se per quanto riguarda la categoria 3, il continente che presenta il maggior numero di Paesi con più del 50% di bambini sul totale delle vittime di tratta, è

<sup>21</sup> Il caso dell’Italia verrà approfondito nel Capitolo 5.

l’Africa. La grande presenza di paesi europei (ed occidentali in generale), può avere due differenti chiavi di lettura. Può essere sicuramente vero che in Europa e in America del Nord sia presente almeno il 30% di bambini tra le vittime totali. Allo stesso tempo però, l’Europa e il Nord America sono tra le Regioni con il più alto numero di istituzioni preposte alla rilevazione dei dati per quanto riguarda le vittime di tratta.

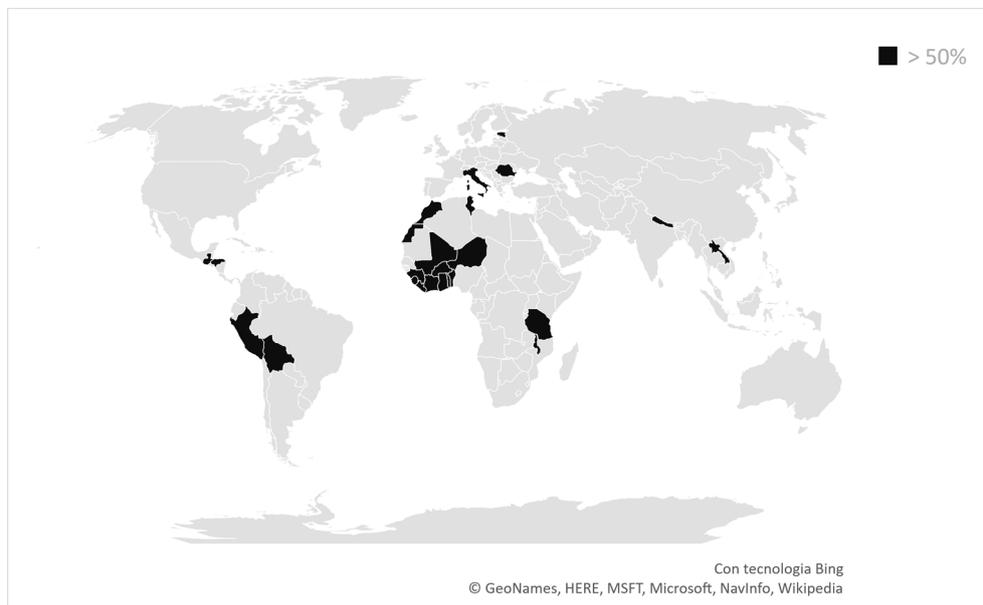


Figura 20 – Paesi del mondo con più del 50% sul totale di bambini vittime di tratta

Questo significa, quindi, che se nel caso dell’Italia, ad esempio – dove anche ricerche e statistiche nazionali, che saranno approfondite nel Capitolo 5, confermano i dati UNODC – i bambini probabilmente potrebbero costituire la maggioranza sul totale delle vittime di tratta, è anche vero che Paesi come la Cina, in cui il lavoro minorile rappresenta una piaga difficile da debellare, è possibile che l’inesistenza – o l’inadeguatezza – di istituzioni preposte al rilevamento dei dati inerenti alle vittime del traffico di esseri umani, potrebbe portare alla situazione, paradossale, della mancanza di bambini tra le vittime rilevate. Questo è un fattore che occorre prendere in considerazione, soprattutto nel momento in cui si analizzano gli strumenti di cui ogni Paese si dota per combattere la tratta degli esseri umani e, in particolare, il traffico dei minori. Uno Stato che non è in grado di rilevare le proprie vittime, infatti, è un Paese che non produce strumenti atti alla sconfitta del fenomeno stesso e, anzi, attraverso la propria inattività in seno a quel determinato problema, potrebbe comportare un aumento della criticità stessa del fenomeno, attraverso le larghe maglie di impunità presenti sul proprio territorio e all’interno delle proprie istituzioni. Le implicazioni dell’incapacità di rilevare i dati o, comunque, della limitata capacità di analisi degli stessi, saranno analizzati più nel dettaglio nei prossimi capitoli, in cui saranno posti sotto esame gli strumenti di cui ogni regione del mondo si è dotata, al fine di verificarne l’effettiva efficacia.

# CAPITOLO 2

## LA TRATTA DEI MINORI E DIRITTO INTERNAZIONALE: ATTORI E FONTI

### 1. Gli strumenti Internazionali prima della nascita dell'ONU

Quello della schiavitù è un tema che ha destato, già a partire dalla seconda metà del XVIII secolo<sup>1</sup>, una pressante attenzione, che si manifestò dal punto di vista internazionale nel XIX secolo con l'adozione della Dichiarazione di Bruxelles del 1890<sup>2</sup>. Questo strumento poneva l'attenzione sulla schiavitù e la tratta degli schiavi delle popolazioni africane e aprì la strada verso la Convenzione contro la Schiavitù del 1926. Parallelamente a questi fenomeni, l'attenzione internazionale iniziò a focalizzarsi anche su un altro tipo di tratta, che stava iniziando a divenire sempre più un fenomeno visibile e tangibile: la c.d. Tratta delle Bianche. Il primo approccio internazionalista alla lotta contro questa “nuova” tipologia di tratta fu la creazione a Londra dell'*International Bureau Against White Slave Traffic*, organismo privato, nato per volere di alcuni volontari inglesi, in seguito alla grande manifestazione di Hyde Park del 1885, in cui duecentocinquantamila persone mostrarono il proprio dissenso verso tale fenomeno. Il Presidente dell'*International Bureau*, William Coote riuscì, attraverso la diffusione dell'esperienza inglese in Europa ed in America, a portare l'attenzione sull'argomento, evidenziando l'esigenza di un approccio sovrastatale per contrastare il fenomeno. Nel 1899 si tenne a Londra il primo “*International Congress for*

---

<sup>1</sup> Tra gli ultimi anni del XVIII secolo e la seconda metà del XIX secolo, moltissimi Stati occidentali iniziarono ad emanare atti con cui veniva vietata la schiavitù e, come nel caso francese del 1793, venivano emancipati gli schiavi (anche se la schiavitù fu poi reintrodotta nel 1802 da Napoleone).

<sup>2</sup> Il titolo completo era: “Convention Relative to the Slave Trade and Importation into Africa of Firearms, Ammunition, and Spiritous Liquors” e il suo obiettivo era porre fine alla tratta dei neri ed era rivolta soprattutto agli Stati che avevano dei possedimenti, delle colonie o dei protettorati nel territorio africano. Essa fu firmata da 17 Stati ovvero: di cui cinque extra-europei, ovvero due Stati africani (Stato Libero del Congo e Zanzibar), due del Medio Oriente (Impero Ottomano, Stato persiano) e gli Stati Uniti d'America e, in Europa, Austria-Ungheria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Olanda, Portogallo, Russia, Svezia-Norvegia e Regno Unito. Per il testo completo consultare il seguente link: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000001-0134.pdf>. In realtà fu preceduta da un'altra Carta, quella riguardante la Conferenza di Berlino del 1885, al cui interno era contenuta una disposizione per l'abolizione della schiavitù e della tratta dei neri da parte di africani e islamici. Tale Conferenza assunse tale dichiarazione in termini di pura realpolitik, poiché il vero intento della stessa era una maggiore regolamentazione della colonizzazione in Africa, di modo che le grandi potenze, di cui la Germania era una di queste, potessero far riferimento ad atti decisori chiari. Tale strumento, quindi, è stato per lo più utilizzato come supporto all'imperialismo piuttosto che come mero supporto alla reale sconfitta della schiavitù in Africa.

*the Suppression of the White Traffic*”, cui seguì tra il 15 e il 25 luglio 1902, la prima Conferenza Internazionale contro la Tratta delle Bianche, che ebbe luogo a Parigi, durante la quale venne data priorità alla definizione stessa di tratta, prevedendo che costituissero reato qualunque atto attraverso cui, mediante violenza, minaccia, inganno o abuso di autorità o altro mezzo di costrizione, venissero arruolate, sottratte o rapite donne al fine di sfruttarle sessualmente.

### **1.1. Le Convenzioni Internazionali contro la c.d. Tratta delle schiave Bianche prima della nascita della Società delle Nazioni**

Nel 1904 venne firmata la Convenzione Internazionale per la repressione della Tratta delle Bianche<sup>3</sup>, in cui venne fatta una prima distinzione tra donne e fanciulle – da intendersi, quindi, maggiorenni e minorenni – e con cui veniva garantito il rimpatrio delle vittime individuate al di fuori del proprio Paese d’origine, determinando che fosse lo Stato di residenza a farsi carico dei costi, qualora la vittima stessa non disponesse del denaro necessario o non potesse fare affidamento sul denaro altrui (artt. 3 e 4)<sup>4</sup>. Nel Protocollo di firma, documento con cui i plenipotenziari si accordarono relativamente all’applicazione territoriale della Convenzione, invece, veniva garantito dall’art. 1 il diritto di ogni Stato di dichiarare l’estensione o meno della Convenzione alle proprie colonie, limitandone *de facto* volontariamente l’efficacia in quei territori, come evidenziato dalle dichiarazioni di cui all’art. 2<sup>5</sup>. Nel 1910 venne emanata una nuova Convenzione Internazionale per la Repressione della Tratta delle Bianche, tra i cui Stati firmatari apparve per la prima volta un Paese extra-europeo, il Brasile<sup>6</sup>. La Convenzione, nei primi due articoli operava una maggiore distinzione tra fanciulle e donne e, infatti, veniva affermato all’art. 1 che “*Doit*

---

<sup>3</sup> Adottata da 13 Stati: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, portogallo, Russia, Spagna, Svizzera.

<sup>4</sup> [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1920/09/19200907%2006-00%20AM/Ch\\_VII\\_8p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1920/09/19200907%2006-00%20AM/Ch_VII_8p.pdf)

<sup>5</sup> *The Government of His Britannic Majesty declare that they reserve the right to accede to the Agreement, and to denounce it for each of the British Colonies or possessions.*

*The German Government declare that they reserve their decisions on the subject of their Colonies.*

*The Danish Government declare that they reserve the right to accede to the Agreement for the Danish Colonies.*

*The Spanish Government declare that they reserve their decisions on the subject of their Colonies.*

*The French Government declare that the Agreement shall apply to all French Colonies.*

*The Italian Government declare that the Agreement shall apply to the Colony of Erythræa.*

*The Netherland Government declare that the Agreement shall apply to all the Netherland Colonies.*

*The Portuguese Government declare that they reserve the right to decide subsequently whether the Agreement shall be put into force in any of the Portuguese Colonies.*

*The Russian Government declare that the Agreement shall be applicable in its integrity to all the territory of the Empire in Europe and in Asia* ([https://treaties.un.org/doc/Treaties/1920/09/19200907%2006-00%20AM/Ch\\_VII\\_8p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1920/09/19200907%2006-00%20AM/Ch_VII_8p.pdf)).

<sup>6</sup> Gli altri erano: Gran Bretagna, Germania, Austria-Ungheria, Belgio, Danimarca, Francia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Russia e Svezia.

*être puni quiconque, [...], entraîné ou détourné, même avec son consentement, une femme ou fille mineure, en vue de la débauche, alors même que les divers actes [...] auraient été accomplis dans des pays différents.*<sup>7</sup>”. Nell’art. 2 veniva operata la stessa affermazione, con l’assenza però dell’espressione “*même avec son consentement*”, lasciando intendere, senza affermarlo apertamente, che le donne maggiorenni fossero considerate vittime solo qualora venisse effettivamente provato che il loro prostituirsi fosse avvenuto con l’inganno e/o la coercizione, mentre le fanciulle minorenni erano da considerarsi vittime a prescindere da qualunque altra condizione. Questa distinzione sembra essere superata, in verità, dal punto C del protocollo finale in cui viene affermato che, per la repressione degli stessi reati, dovrebbe essere sempre emanata una pena detentiva che, fatta salva qualsiasi altra sanzione principale o accessoria, dovrebbe anche tenere conto, indipendentemente dall’età della vittima, di tutte le circostanze aggravanti che sono indicate dall’art. 2 della stessa Convenzione<sup>8</sup>”.

Il messaggio finale proveniente dalla Convenzione del 1910 quindi è che, benché questa sembri dare maggiori protezioni alle vittime minorenni, nella realtà il reato stesso di tratta delle donne – perché la Convenzione si riferisce esclusivamente ancora ad individui di sesso solo femminile – era considerato di estrema gravità a qualunque livello e in qualsiasi caso. A conferma di questo, il Paragrafo D del Protocollo finale, in cui si afferma con una nota di rammarico che non si è potuto figurare all’interno della Convenzione il caso del ritenere una donna o una ragazza, contro sua volontà, in una casa di prostituzione (“*le cas de rétention, contre son gré, d’une femme ou fille dans une maison de débauche n’a pu, malgré sa gravité*”<sup>9</sup>) perché dipendente esclusivamente dalla legislazione interna poiché afferente al reato di sfruttamento e non a quello di traffico. Entrambe le Convenzioni furono emendate dal Protocollo di Lake Success del 1947 con cui, essenzialmente venivano trasferite alla neonata Organizzazione delle Nazioni Unite alcune azioni previste dalle Convenzioni in seno al governo francese. In particolare, per quanto riguarda la Convenzione del 1904, veniva individuato nel Segretario Generale e non più nel governo francese, l’organo cui comunicare la propria volontà di adesione. Sulla stessa falsariga anche le modifiche alla Convenzione del 1910, in cui vennero trasferite tutte le competenze del governo francese (comunicazione della volontà di adesione per il proprio Paese o le proprie colonie;

---

<sup>7</sup> [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1888/01/18880101%2006-01%20AM/Ch\\_VII\\_10p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1888/01/18880101%2006-01%20AM/Ch_VII_10p.pdf). Per una lettura del testo inglese: <https://whatconvention.org/en/convention/309>

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

comunicazione delle leggi interne anti tratta; denuncia della Convenzione per il proprio Paese o le proprie colonie) al Segretario delle Nazioni Unite<sup>10</sup>.

## **1.2. Gli Strumenti Internazionali emanati dalla Società delle Nazioni**

### **1.2.1. La Convenzione Internazionale per la Repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 1921**

Il Protocollo di Lake Success emendò, inoltre, la *Convenzione Internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli*<sup>11</sup> del 1921, emanata dalla Società delle Nazioni, Organizzazione Internazionale creata nel 1919 che, seppur con tutti i limiti che già gravavano su di essa al momento della nascita, si impose come obiettivo prioritario la prevenzione di un'altra guerra – dopo la tragedia immane del primo conflitto mondiale – e la creazione di un mondo migliore, attraverso un miglioramento della società e dei diritti umani. La Società, che aveva sede a Ginevra, è stata oggetto di molti studi, che ne evidenziano soprattutto il fallimento, dimostrato dall'incapacità di evitare lo scoppio del secondo conflitto mondiale. L'Organizzazione, però, ebbe anche numerosi meriti tra cui l'introduzione, all'interno della già citata Convenzione del 1921, accanto alla parola *women* del termine *children*<sup>12</sup>, lasciando intendere con esso la possibilità che fossero annoverati tra le vittime di tratta anche bambini di sesso maschile, come confermato anche nell'art. 2, in cui viene affermato che le Alte Parti Contraenti concordano sulla necessità di prendere tutte le misure adeguate al fine di individuare e perseguire tutte quelle persone che son coinvolte nel traffico di bambini di entrambi i sessi<sup>13</sup>. Tra le altre misure introdotte da questa Convenzione, nel cui preambolo gli Stati firmatari si dicono ansiosi di assicurare la completa soppressione del traffico di donne e bambini, viene determinato all'art. 5 l'innalzamento del limite di età previsto nel Paragrafo B del Protocollo Finale alla Convenzione del 1910, che passa dai venti ai ventuno anni e, a differenza di quest'ultima, grazie al già citato art. 2, lo stesso limite viene applicato non solo agli individui di sesso femminile, come specificato

---

<sup>10</sup> Per approfondire: Colò Francesco, La lotta Internazionale alla tratta di esseri umani, tesi di dottorato, XXXI ciclo, Università Ca' Foscari di Venezia, anno 2013, pp 13-17

<sup>11</sup> La Convenzione fu adottata in seguito alla Conferenza Internazionale sulla tratta delle donne e dei fanciulli, tenutasi a Ginevra dal 30 giugno al 5 luglio, così come previsto dalla Risoluzione del 15 dicembre 1920.

<sup>12</sup> Il titolo originale della Convenzione è, infatti: "The International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children"

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921\\_international\\_convention\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921_international_convention_en_1.pdf)

nello stesso Paragrafo<sup>14</sup>, ma anche a quelli di sesso maschile, purché al di sotto della maggiore età. Agli artt. 6 e 7 veniva, inoltre, aperta una prima riflessione sul rapporto tra tratta ed immigrazione e, infatti, l'art. 6 prevedeva che gli Stati prendessero le adeguate misure per tutelare donne e bambini che cercavano un impiego in un altro Paese e, se gli Stati firmatari non avessero ancora preso misure in tal senso, era richiesto che provvedessero a prendere misure legislative o amministrative per l'autorizzazione e la vigilanza delle agenzie e degli uffici di collocamento. L'art.7, invece, raccomandava a ciascuno Stato Parte di provvedere ad esibire, in porti e stazioni, cartelli e avvisi di pericolo, comprensibili a tutti, al fine di mettere in guardia donne e bambini dal pericolo di cadere vittime di tratta, indicando al contempo I luoghi in cui gli stessi avrebbero potuto ottenere Assistenza e ospitalità<sup>15</sup>. Questi articoli vanno letti tenendo a mente che le donne e, soprattutto, i bambini che emigravano per lavoro cadevano sovente vittime di tratta, come testimonia il fenomeno della Tratta dei Bianchi in Italia, che verrà approfondito nel Capitolo 5. A questo proposito, è interessante notare che il primo strumento internazionale nato a tutela dell'infanzia fu la Convenzione sull'età minima della neonata Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>16</sup>, con

<sup>14</sup> «Pour la repression des infractions prévues dans les articles 1 et 2, il est bien entendu que les mots "femme ou fille mineure, femme ou fille majeure" désignent les femmes ou les filles mineures ou majeures de vingt ans accomplis.[...]» [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1888/01/18880101%2006-01%20AM/Ch\\_VII\\_10p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1888/01/18880101%2006-01%20AM/Ch_VII_10p.pdf)

<sup>15</sup> Vedi Art. 7 Convenzione 1921 - [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921\\_international\\_convention\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921_international_convention_en_1.pdf)

<sup>16</sup> La Convenzione n°5 sull'età minima del 1919 era specificamente rivolta a regolare l'età minima in cui era possibile accedere al lavoro industriale, intendendo con esso, oltre fabbriche di vario genere, anche miniere ed altri lavori di estrazione e il settore delle costruzioni, di qualsiasi tipo, ovvero edifici, case, altre costruzioni ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312150:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312150:NO)). Nello stesso anno venne emanata anche la Convenzione n°6, dedicata all'età minima per l'accesso al lavoro notturno in cui, negli stessi settori della precedente, il limite di età veniva innalzato a diciotto anni, con deroghe per i sedicenni impiegati in particolari tipologie di fabbriche (lavorazioni di ferro, acciaio, carta, zucchero, riduzione miniere d'oro). Erano contenute alcune deroghe, che riguardavano specificamente Giappone e India, in cui l'età minima era più bassa (quindici anni in Giappone fino al 1925, per poi divenire 16 dopo questa data e maschi con età superiori ai quattordici anni impiegati in fabbriche, così come intese nell'Indian Factory Act), ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312151:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312151:NO)). L'anno seguente, nel 1920, venne emanata la Convenzione n°7, rivolta a regolare l'età minima dei lavoratori del settore mare, che corrispondeva ai quattordici anni di età eccetto nel caso in cui sulle navi, intendendo con questo termine imbarcazioni di qualsiasi natura ad esclusione delle navi da guerra, fossero impiegati familiari del minore. ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312152:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312152:NO)). Tale Convenzione fu rivista e modificata nel 1936, con l'emanazione della Convenzione n°58, in cui l'età minima innalzata a quindici anni, a meno che non fossero soddisfatte autorità educative con cui era possibile impiegare anche quattordicenni ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312203:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312203:NO)). Quattordici anni era l'età minima per poter lavorare nel settore agricolo anche nella Convenzione n°10 del 1921. ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312155:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312155:NO))

Sempre del 1921, la Convenzione n°16, conteneva le disposizioni riguardanti l'obbligo di visita medica per i minorenni (individui con età inferiore ai diciotto anni) impiegati sulle navi, con successiva produzione annuale di certificato di idoneità fisica al lavoro, che doveva essere firmato da un medico e approvato successivamente

cui si affermava che non era possibile per un bambino di età inferiore ai quattordici anni essere impiegato come lavoratore, con alcune deroghe con cui venivano ammessi anche i dodicenni, a meno che l'impresa non fosse familiare poiché, in quel caso, i limiti di età decadevano. Questa si inserisce in un contesto di rinnovato – o riscoperto – interesse verso i bambini che ha portato a definire il '900 come il “secolo del bambino”.

### 1.2.2. La Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo (Dichiarazione di Ginevra) del 1924

A testimonianza del rinnovato interesse del bambino nel corso del Novecento, nel 1924 vide la luce la prima Dichiarazione dei Diritti del fanciullo, dedicata esclusivamente alla tutela dei bambini. Essa, adottata dall'Assemblea Generale della Società delle Nazioni sulla base di quanto redatto nel 1923 da Eglantyne Jebb, dama della Croce Rossa e fondatrice nel 1919 dell'Organizzazione Save the Children, rappresenta il primo passo verso la tutela dei minori universalmente riconosciuta tipica del mondo contemporaneo. La Dichiarazione, che si compone di cinque principi generali rivolti esclusivamente agli adulti, che devono prendersi cura del minore, relegano così lo stesso ad una condizione di mero soggetto passivo bisognoso di cure e assistenza. Inoltre, nel Principio n° 4 viene affermato che il bambino deve essere messo in condizione di potersi guadagnare da vivere, proteggendolo al contempo contro ogni forma di sfruttamento<sup>17</sup>, dimostrando quindi, ancora una volta, l'esistenza di un interesse internazionale verso la tutela del minore vittima di sfruttamento, senza però indicare alcun tipo di strumento per arginare il fenomeno, ma lasciando anzi l'onere a tutta l'umanità e, perciò, al singolo individuo<sup>18</sup>.

---

dall'autorità competente  
([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_I\\_D:312161:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_I_D:312161:NO)). Le Convenzioni n° 15 del 1921 e n° 60 del 1937 riguardanti, rispettivamente, trimmer e stoker e impiego non industriale, sono state entrambe ritirate durante la 106° sessione del International Labour Conference del 2017 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_559870.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_559870.pdf); [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_559877.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_559877.pdf)).

Nella prima l'età minima era considerata diciotto anni, nella seconda quindici. (C. n° 15: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100\\_SHOW\\_TEXT:Y;](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y;)

C. n° 60: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100\\_SHOW\\_TEXT:Y;](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y;)

<sup>17</sup> <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/childrights.html>

<sup>18</sup> La Dichiarazione di Ginevra si apre, infatti, con queste parole: “*Secondo la presente Dichiarazione dei diritti del fanciullo, comunemente nota come la Dichiarazione di Ginevra, uomini e donne di tutte le nazioni, riconoscendo che l'umanità deve offrire al fanciullo quanto di meglio possiede, dichiarano ed accettano come loro dovere che, oltre e al di là di ogni considerazione di razza, nazionalità e credo [..]*” (By the present Declaration of the Rights of the Child, commonly known as ‘Declaration of Geneva,’ men and women of all nations, recognizing that mankind owes to the Child the best that it has to give, declare and accept it as their duty that, beyond and above all considerations of race, nationality or creed”).

### 1.2.3. La Convenzione Sulla Schiavitù del 1926

Nel 1926 la Società delle Nazioni emanò la Convenzione sull'abolizione della Schiavitù, la quale fu definita all'articolo 1 come la condizione per cui una persona è in grado di esercitare su un'altra persona differente tutti i poteri che sono tipicamente inerenti al diritto di proprietà, mentre il punto 2) definisce la tratta degli schiavi come tutti quegli atti cui sono compresi la cattura, l'acquisizione o l'alienazione di una persona con l'intenzione di ridurre la stessa in schiavitù, lo scambio e la vendita dello stesso e, in generale, ogni atto di commercio e/o vendita di schiavi<sup>19</sup>”.

L'art. 2<sup>20</sup> impegna gli Stati Parte a prevenire il commercio degli schiavi, raggiungendo in maniera progressiva, e comunque il prima possibile, la complete abolizione della schiavitù in tutte le sue forme, all'interno del proprio territorio e su quelli sottoposti alla propria giurisdizione, tutela o protezione.

L'art. 3<sup>21</sup> impegna, inoltre, le Parti a negoziare, il prima possibile, una Convenzione relativa al commercio degli schiavi, sulla falsariga della Convenzione del 17 giugno 1925, relativa al traffico internazionale di armi<sup>22</sup>. Tale affermazione va interpretata leggendo il comma 1 dello stesso art. 3, il quale afferma che le Parti devono impegnarsi ad adottare tutte le misure più appropriate per prevenire e sopprimere l'imbarco, lo sbarco ed il trasporto degli schiavi all'interno delle loro acque territoriali o a bordo delle navi battenti le rispettive bandiere nazionali. Gli Stati avrebbero dovuto, pertanto, negoziare una Convenzione che indicasse esattamente le azioni da intraprendere per evitare l'imbarco e lo sbarco di schiavi, con procedure ispirate ai controlli commerciali relativi alle merci illegali, come appunto le armi, che non erano illegali di per sé, ma per l'uso che se ne sarebbe fatto una volta sbarcate nel Paese di destinazione. Con l'art. 4<sup>23</sup> viene sancito il principio di mutua assistenza tra Stati per conseguire la soppressione della schiavitù, mentre viene riconosciuto, all'art. 5<sup>24</sup>, il legame esistente tra tratta e lavoro forzato. Viene affermato, infatti, che le Alte Parti Contraenti riconoscono che il ricorso al lavoro forzato può comportare gravi conseguenze e si impegnano pertanto ad attuare tutte le necessarie misure al fine di prevenire tutte le forme di sfruttamento lavorativo, che possono evolvere in condizioni analoghe alla schiavitù.

---

<sup>19</sup> Vedi art. 1, Convenzione sulla Schiavitù del 1926 -

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>

<sup>20</sup> Art. 2, Ibidem. n

<sup>21</sup> Art. 3, Ibidem.

<sup>22</sup> Convenzione mai entrata in vigore.

<sup>23</sup> Art. 4, Ibidem.

<sup>24</sup> Art. 5, Ibidem.

Continuando con la lettura della Convenzione appare evidente che essa non fa mai esplicito riferimento ai bambini. Il motivo è che in quell'epoca la schiavitù (ed il traffico) dei minori era equiparato a quella femminile, come dimostrano le Convenzioni precedenti, in cui destinatari erano sempre entrambi e mai uno solo di essi. Questo può, tuttavia, essere interpretato in senso espansivo in quanto quella dei bambini non è l'unica categoria a non essere citata. La mancanza di destinatari precisi, perciò, può essere vista positivamente, come espressione di universalità.

Ad ogni modo, alcuni dei limiti più evidenti della Convenzione del 1926, i cui articoli dal 7 al 12 (ad eccezione dell'art. 9<sup>25</sup>) subirono già alcune modifiche a seguito della nascita delle Nazioni Unite, vennero comunque integrati trent'anni più tardi, nel 1956, quando fu emanata la "Convenzione Supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù", di cui si vedrà un approfondimento nel paragrafo 2.2.2.

## **2. Gli Strumenti Internazionali nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite**

### **2.1. La Nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi strumenti internazionali**

Prima della fine del secondo conflitto mondiale, i tre capi di Stato delle tre potenze che stavano vincendo la guerra (Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica) iniziarono a porre le basi per la creazione di una nuova Organizzazione Internazionale che assumesse le redini della Società delle Nazioni e che avesse maggiori poteri e maggiori potenzialità rispetto al predecessore. A tale scopo, con la Carta Atlantica – firmata dal Presidente americano Roosevelt e dal Primo Ministro britannico Churchill – si diede avvio alla creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il 26 giugno 1945, con la Conferenza di San Francisco nacque ufficialmente la nuova Organizzazione, la cui differenza principale rispetto al predecessore è la presenza di un Consiglio di Sicurezza formato dai cinque Paesi vincitori

---

<sup>25</sup> Gli Artt. 7, 8, 10, 11 e 12 furono modificati con il Prot. d'emendamento del 7 dic. 1953, in vigore dal 7 dic. 1953 (RU 1954 208). Gli emendamenti riguardavano in particolare il trasferimento di competenze dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite, per quanto concerneva la comunicazione di leggi e regolamenti di ogni Stato Parte (art. 7), la risoluzione dei conflitti sorti sull'interpretazione delle disposizioni della Convenzione (art.8), la disdetta della Convenzione (art. 10), le modalità di adesione alla Convenzione (art. 11) e la ratifica (art. 12). L'art. 9 è relativa invece alla dichiarazione di applicabilità della Convenzione nei territori controllati dagli Stati: l'adesione alla stessa da parte di uno Stato non implica la corrispondente adesione del territorio controllato, tutelato, ecc.

del conflitto (Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna, Francia e Cina), i quali attraverso il meccanismo di veto avevano la possibilità di bloccare determinate decisioni, definite ampiamente nello Statuto<sup>26</sup>. Quest'ultimo, che disciplina tutta l'attività dell'Organizzazione e dei suoi Organi (Assemblea Generale, Consiglio di Sicurezza, Segretario Generale, il Consiglio Economico e Sociale e la Corte Internazionale di Giustizia), è un Trattato internazionale e gli stati firmatari dello stesso sono classificati come membri dell'Organizzazione. Senza scendere nel merito, poiché l'approfondimento del funzionamento delle Nazioni Unite non è funzionale agli obiettivi di questo lavoro, è necessario ricordare quali sono gli obiettivi principali dell'Organizzazione, vale a dire: mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni, sulla base del rispetto dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, promuovendo la cooperazione internazionale in materia economica, sociale e culturale e, soprattutto, per quanto concerne la tutela dei diritti umani dell'uomo. L'ONU persegue la propria azione attraverso l'adozione di strumenti internazionali che forniscano le basi legislative per un ampliamento dei diritti e una sempre maggiore tutela di interessi di carattere universale. I trattati stipulati sotto l'egida delle Nazioni Unite sono sottoposti alla disciplina prescritta dalla Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969<sup>27</sup>, ma oltre a questi esistono altre tipologie di strumenti, come le Dichiarazioni che hanno, invece, una natura ed un funzionamento specifici. Nei prossimi paragrafi verrà fatto un breve *excursus* dei principali strumenti emanati dall'Organizzazione, ovvero la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il Patto per i Diritti Economici e Sociali e il Patto per i Diritti Politici e Civili, mentre nel secondo paragrafo saranno analizzate più nel dettaglio le Convenzioni concernenti la tutela delle vittime di tratta, con particolare riferimento ai minori.

### 2.1.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

La notte del 10 dicembre 1948 venne approvata a Parigi, con la Risoluzione 217 (III) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, redatta dalla Commissione per i Diritti Umani<sup>28</sup>. Il suo carattere giuridicamente

---

<sup>26</sup> Fu firmato al termine della già citata Conferenza di san Francisco. Qui il testo tradotto: <https://archive.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/lo-statuto-dellonu>.

<sup>27</sup> Testo in italiano: [http://www.studiperlapace.it/view\\_news\\_html?news\\_id=20041101120858](http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20041101120858)

<sup>28</sup> Organo dell'ONU istituito nel 1946, in base all'art. 68 dello Statuto, con la Risoluzione n.5 del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (EcoSoc). Nel 2006 è stato sostituito dal Consiglio ONU per i Diritti umani. Era composta da rappresentanti dei governi di 53 Stati, scelti a rotazione fra tutti i membri ONU, con lo scopo di promuovere concretamente il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali: il suo primo incarico appena riunitasi fu di redigere il testo della Dichiarazione universale dei diritti umani.

non obbligatorio (è una Dichiarazione, non un Trattato Internazionale) si riflette necessariamente sulla formulazione dei diversi articoli. I diritti dell'uomo vengono qui enunciati con affermazioni spesso categoriche, che non sembrano consentire eccezioni. Questo è dovuto al fatto che il testo ha lo scopo di formulare dei principi e non di promulgare delle norme. La Dichiarazione Universale rappresenta, infatti, una delle più importanti dichiarazioni dell'Assemblea Generale. Questa, che può essere paragonata ad una sorta di Parlamento mondiale, può emanare raccomandazioni e risoluzioni, entrambe non vincolanti. Nonostante questo, però, le dichiarazioni dell'Assemblea Generale svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo del diritto internazionale, soprattutto perché le stesse assumono, relativamente al diritto consuetudinario, il carattere di prassi degli Stati, ovvero la somma di tutti gli atteggiamenti degli Stati che le adottano. Relativamente alle dichiarazioni di principi, benché come già visto non siano vincolanti, esse sono in realtà difese con la forza dalla maggior parte dei Paesi occidentali, in quanto rappresentano l'autorità morale della Comunità delle Nazioni. Proprio per questo motivo le Dichiarazioni dell'Assemblea Generale non possono essere considerate meri strumenti di soft law, ma espressione della volontà di tutti gli Stati che compongono l'Organizzazione delle Nazioni Unite, ovvero il mondo intero. La Dichiarazione – che, pur essendo composta di meri principi è divenuta in realtà la base giuridica per il diritto pattizio, con l'emanazione dei successivi Patti Internazionali, che hanno l'importante caratteristica di vedere equiparati l'inosservanza dei principi ivi contenuti a vere e proprie violazioni della Carta - può essere vista come la più grande prova storica del *consensus omnium gentium* in ordine ad un determinato sistema di valori, anche se non sono mancate aspre critiche al Documento stesso, derivanti proprio dalla sua portata "generale". In particolare, come osservato anche da Herskovits<sup>29</sup>, la Dichiarazione non terrebbe debitamente in considerazione le specificità culturali dei popoli non occidentali. Basti citare l'emblematico caso rappresentato da Africa ed Europa. Nella prima, l'uomo può realizzarsi solo attraverso il gruppo, sia esso rappresentato dalla famiglia, il clan o la tribù, mentre il principio di autorealizzazione è uno dei valori principali che guidano la società europea contemporanea. Il contrasto non si esaurisce qui, ma caratterizza altri settori, come la natura dei diritti umani, che nel mondo occidentale sono considerati come emanazione di un diritto naturale, mentre in nazioni in cui la componente islamica è molto pronunciata, essi sono considerati come l'emanazione della volontà divina e, per le frange più fondamentaliste, non potrebbero per questi motivi neanche avere forma scritta. Il contrasto, inoltre, si evidenzia anche nelle categorie dei diritti. Nei paesi occidentali, infatti, si tendono

---

<sup>29</sup> Cap. 1 p. 22

a privilegiare i diritti civili e politici, lasciando a quelli sociali ed economici un ruolo di rilievo, ma non di predominanza. L'opposto accade, invece, negli Stati in via di sviluppo, in cui la sopravvivenza dell'individuo è spesso ampiamente ancorata ai suoi diritti economici. Per approfondire maggiormente l'argomento, data la vastità dello stesso, si rimanda ad altre opere in nota.<sup>30</sup> In questa sede, verranno presentate e brevemente analizzate solo quelle disposizioni della Dichiarazione che si riferiscono specificamente alla tratta e alla tutela dei minori. Per quanto riguarda il primo aspetto esso viene trattato molto genericamente all'art. 4, il quale afferma che «*No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms*<sup>31</sup>». Nell'emanazione di questo principio, utilizzando la formula negativa, viene affermato che nessun individuo, a prescindere quindi dal genere, il sesso, l'età, la nazionalità, ecc, può essere posto in schiavitù. Non è previsto, quindi, da questo articolo, che venga posta un'attenzione maggiore verso le categorie più deboli, di cui i bambini sono i principali esponenti (gli altri sono le donne). È probabilmente proprio l'esigenza, come affermato anche sopra, di rappresentare dei principi e non di promulgare delle norme, che richiede il carattere di genericità tipico della parola "individuo". È proprio quel "no one", ovvero "nessun individuo" a rappresentare la portata universale del principio enunciato e, infine, della Dichiarazione stessa. Il difetto di cura verso le categorie più deboli, se così si può e si vuole definire, viene infine risolto dall'art. 25, nel quale al comma 2 viene affermato che "*Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection*<sup>32</sup>". Questi due articoli, quindi, possono essere considerati complementari: nessun individuo può essere ridotto in schiavitù e, al contempo, ai bambini devono essere dedicate una cura ed un'assistenza speciali, che possono essere tradotte, quindi, in una maggiore tutela degli stessi, anche dinanzi a problemi di rilevanza internazionale come la tratta.

### 2.1.2. I Patti Internazionali

Nel 1976 entrano in vigore due strumenti, che segnano un'ulteriore evoluzione in seno ai diritti umani: il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici e il Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali. Questi strumenti nacquero dalla volontà della Commissione

---

<sup>30</sup> Si consiglia, in particolare, SARTEA C., "Diritti umani. Un'introduzione critica", Giappichelli Editore, 2018.

<sup>31</sup> Vedi art. 4, Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo - <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>.

<sup>32</sup> Art. 5, Ibidem.

dei Diritti dell'Uomo di elaborare una Convenzione o un Patto idonei a trasformare i principi emanati dalla Dichiarazione del 1948 in obbligazioni formali. Con la Risoluzione 421/V dell'Assemblea Generale venne deciso di affiancare, in tale strumento, ai diritti Civili e Politici anche quelli Economici e Sociali. Entrambi, redatti ed emanati nel 1966, si configurano come trattati internazionali e perciò obbligano i Paesi che li hanno adottati a rispettarne il contenuto.

### *2.1.2.1. Il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici*

I Paesi che hanno ratificato il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici si impegnano a far sì che i propri abitanti siano protetti per legge contro ogni trattamento crudele, inumano e degradante. Tra i principali diritti sanciti dal Patto è possibile citare il diritto alla vita (art. 6)<sup>33</sup>, il divieto di tortura (art. 7)<sup>34</sup> ed il divieto alla schiavitù (art. 8). Questi articoli rappresentano, insieme agli artt. 11, 15, 16 e 18<sup>35</sup> relativi rispettivamente a divieto di arresto per debiti, irretroattività della legge penale, riconoscimento della personalità giuridica e libertà di pensiero, coscienza e religione, le disposizioni che sulla base dell'art. 4 del Patto stesso non possono essere derogate mai, nemmeno nei casi di pericolo imminente per la nazione, in cui tutte le altre disposizioni possono invece vedere una deroga temporanea. Per quanto concerne il tema della schiavitù, l'art. 8 proibisce sia la schiavitù che la tratta degli schiavi. Il Comma 3, lettera a) specifica, inoltre, il divieto di costrizione al lavoro forzato, fornendo alcune delucidazioni sullo stesso, ovvero che, ai sensi del paragrafo 3, non può essere precluso allo Stato l'utilizzo del lavoro forzato quale pena comminata dalle Competenti Corti per la punizione di determinati reati, qualora lo stesso sia previsto dall'ordinamento interno dello stesso Stato. A questo proposito è interessante notare che il termine lavoro forzato o obbligatorio non comprende tutti quei lavori svolti da persone detenute come risultato della pena loro riconosciuta, tutte le attività svolte dai militari, qualsiasi lavoro richiesto in situazioni di emergenza che minacciano la sopravvivenza ed il benessere della comunità e, infine, tutti quei lavori che rientrano all'interno di tutti quei servizi che derivano da obblighi civili<sup>36</sup>.

È interessante quanto enunciato nell'art. 8, perché pone in evidenza le difficoltà di creare dei principi che siano veramente universali e tale ostacolo è ben rappresentato dal caso dei

---

<sup>33</sup>. Vedi Art. 6, Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici - <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

<sup>34</sup> Vedi Art. 7 – Ibidem.

<sup>35</sup> Vedi Artt. 11, 15, 16 e 18 – Ibidem.

<sup>36</sup> Vedi Art. 8 – Ibidem.

lavori forzati che, sebbene siano considerati una pratica inumana, oggetto anche di una Convenzione Internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro per la sua abolizione, sono ancora utilizzati come legittima pena per determinate categorie di reati. Lo stesso Patto riconosce questa contraddizione e la legittima, anche al fine di favorire la ratifica del Patto stesso da un numero maggiore di Stati, ivi compresi quelli che considerano i lavori forzati come una pena legalmente infliggibile dallo Stato.

Il Patto si compone anche di due Protocolli Facoltativi. Nel primo, redatto lo stesso anno del Patto (1966), gli Stati Parte del Patto conferiscono al Comitato dei Diritti dell'Uomo la competenza a ricevere e considerare comunicazioni provenienti da individui che affermano di essere vittime di una violazione di uno o più dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, da parte di uno degli Stati contraenti, escludendo invece la possibilità di ricevere comunicazioni da parte di cittadini di Stati Parte del Patto, ma non del Protocollo, come affermato nell'art. 1<sup>37</sup>. Il Comitato viene dotato, inoltre, della competenza ad esaminare ricorsi riguardanti qualsiasi diritto enunciato nel Patto, purché siano stati esauriti tutti i ricorsi interni disponibili (art. 2)<sup>38</sup>. Il secondo, adottato dall'Assemblea Generale nel 1989 con la Risoluzione 44/128, abolisce la pena di morte. Essendo facoltativo non costituisce alcun obbligo, come evidenzia il fatto che in alcuni dei Paesi firmatari il Patto vige ancora la pena di morte come pena legalmente riconosciuta da Tribunali competenti.

#### *2.1.2.2. Il Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali*

Congiuntamente al Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici fu emanato, nel 1966, anche il Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali. Il Patto, diviso in cinque parti<sup>39</sup>, concentra la propria attenzione sul diritto di autodeterminazione dei popoli (art. 1<sup>40</sup>, Parte I), sulla parità giuridica tra uomini e donne (Art. 3<sup>41</sup>, Parte II); sul diritto al lavoro, alla

---

<sup>37</sup> Vedi Art. 1, Protocollo Addizionale al Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici - <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>

<sup>38</sup> Vedi Art. 2 – Ibidem.

<sup>39</sup> Delle cinque Parti, la Parte I è dedicata al diritto all'autodeterminazione, la Parte II all'eguaglianza giuridica, la Parte III al lavoro, l'istruzione e l'accesso al sapere e al progresso da esso conseguito, mentre le Parti IV e V riguardano più nel dettaglio il funzionamento del Patto stesso. Per approfondire tale argomento si invita a fare riferimento al secondo capitolo del volume di Claudio Zanghi, "La Protezione internazionale dei diritti dell'uomo", Giappichelli Editore, Torino. Si consiglia, inoltre, di leggere il testo completo del Patto al seguente link: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

<sup>40</sup> Vedi Art. 1, Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali - <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>41</sup> Vedi Art. 3 – Ibidem.

sicurezza sul lavoro e al diritto di formare sindacati (artt. 6, 7, 8, Parte III<sup>42</sup>). L'art. 10<sup>43</sup> (Parte III), dedicato alla protezione e all'assistenza delle famiglie, prevede al comma 3 che vengano prese speciali misure di protezione e assistenza nei confronti dei bambini e delle persone più giovani, senza discriminazione alcuna. Tali categorie di persone, infatti, devono essere protette dal pericolo di uno sfruttamento economico e sociale e, per questo, il loro utilizzo in lavori che possono compromettere la loro salute, la loro vita ed il loro sviluppo devono essere puniti dalla legge. A questo proposito, gli Stati possono anche definire arbitrariamente limiti di età differenti sotto i quali il lavoro minorile è vietato e punibile per legge.

Un ulteriore rafforzamento di quanto stabilito nel c.3 dell'art. 10 è riscontrabile nella lettera a) dell'art. 12<sup>44</sup> in cui, oltre a prevedere tra gli obiettivi da conseguire la diminuzione della mortalità infantile, viene affermato che gli Stati Parte devono prendere tutte le misure atte a permettere "*healthy development of the child*". Sotto al termine "*healthy development*", grazie alla sua genericità, potrebbe essere ricompresa all'interno più di una definizione di sviluppo stesso, andando a contemplare, così, non solo il mero sviluppo fisico, ma anche quello psicologico, quello relazionale, culturale e così via, presupponendo il riconoscimento di una tutela sempre maggiore per i fanciulli. A conferma di quanto appena affermato, l'art. 13<sup>45</sup>, in cui viene sancito il diritto all'istruzione, in cui la stessa è vista come l'istituzione attraverso la quale è possibile giungere al pieno sviluppo della propria personalità, rispettando la dignità del singolo e rafforzando al contempo il rispetto per i diritti dell'uomo. In particolare, vengono affermate l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria<sup>46</sup>, che riguarda per la quasi totalità dei casi i bambini. Anche l'istruzione secondaria, che riguarda soprattutto gli adolescenti – che, sulla base dell'art. 1 della Convenzione dei Diritti del Fanciullo sono considerati ancora bambini – deve essere garantita in base ai dettami dell'art. 13, così come l'istruzione superiore, che riguarda anch'essa per lo più adolescenti, giovani adulti e adulti. Il comma 3 dello stesso art. 13 prevede, infine, il diritto per i genitori di educare i propri figli sulle base delle proprie convinzioni, potendo scegliere liberamente

---

<sup>42</sup> Vedi Artt. 6, 7, 8 – Ibidem.

<sup>43</sup> Vedi Art. 10 – Ibidem.

<sup>44</sup> Vedi Art. 12 – Ibidem.

<sup>45</sup> Vedi Art. 13 – Ibidem.

<sup>46</sup> Tale disposizione viene confermata con maggiore forza nell'art. 14, in cui viene affermato che ogni Stato parte del Patto che ancora non garantisce l'obbligatorietà e la gratuità della formazione primaria deve, entro due anni dalla firma del Patto stesso, presentare un piano per raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo ragionevole. Il testo originale afferma, infatti, quanto segue: "*Each State Party to the present Covenant which, at the time of becoming a Party, has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all*".

quale scuola far loro frequentare. Quest'ultimo principio, che si configura come un diritto la cui titolarità spetta ai genitori, può essere interpretato anche come il diritto di ogni bambino di ricevere un'educazione, conforme ai principi morali e religiosi della società in cui essi sono inseriti.

## **2.2. Le Convenzioni Internazionali adottate sotto l'egida delle Nazioni Unite**

### **2.2.1. Convenzione sulla Soppressione del Traffico di Persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui**

Per quanto riguarda la tutela delle vittime di traffico, nel 1937 la Società delle Nazioni aveva prodotto una bozza di Convenzione, che mirava a superare ed estendere tutti gli strumenti per la lotta alla tratta individuati nei Documenti precedenti. Tale bozza finì nell'oblio del dimenticatoio, complici anche le tensioni internazionali che portarono di lì a poco allo scoppio del secondo conflitto mondiale, ma fu poi ripresa dall'Assemblea Generale della neonata Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>47</sup>, che adottò con Risoluzione 371 (IV) del 2 dicembre 1949 la *Convenzione per la Repressione del Traffico di Persone e lo Sfruttamento della Prostituzione*. La Convenzione, entrata in vigore il 25 luglio 1951, sostituisce e/o annulla tra le Parti tutte le disposizioni contenute nelle precedenti Convenzioni, ovvero quelle del 1904, 1910, 1921 e 1933.

Ad una prima lettura del titolo della Convenzione appare evidente come questa intenda porsi come uno strumento di tutela maggiore rispetto alle precedenti Convenzioni, essendo la stessa rivolta alla "Soppressione del traffico di persone", lasciando intendere che, nel conteggio delle vittime, possano finalmente essere annoverate persone di sesso maschile anche di età adulta, benché non venga mai menzionata, in alcun modo, questa possibilità. Sempre osservando il titolo, possiamo notare contestualmente a quanto già sottolineato poc'anzi, il limite più evidente della Convenzione stessa, ovvero la sua focalizzazione sullo sfruttamento della prostituzione, che rimane una piaga appartenente per lo più all'universo femminile e a quello dell'infanzia, e non contempla certamente tutte le categorie di sfruttamento che fanno da movente al traffico di persone. Tale focalizzazione diviene

---

<sup>47</sup> L'ONU aveva precedentemente emendato le Convenzioni del 1921 e quelle del 1933, riguardante la repressione della tratta delle donne maggiorenni, con il Protocollo di Lake Success del 1947, con cui aveva sostanzialmente trasferito le competenze spettanti agli organi della Società delle Nazioni agli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

evidente leggendo gli articoli che compongono la Convenzione stessa, a cominciare dall'art. 1<sup>48</sup>, il quale afferma che obiettivo delle Parti che adottano tale strumento è la punizione di qualsiasi persona che recluta e allontana, con lo scopo di sfruttarne la prostituzione, un'altra persona, anche con il consenso della stessa. Tale articolo, che da un lato va a colmare la lacuna intrinseca nella Convenzione del 1910, in cui veniva implicitamente lasciato intendere che potessero essere considerate vittime, nonostante il loro consenso, soltanto fanciulle minorenni dedite alla prostituzione, dall'altro sembra adire irrimediabilmente come movente unico del traffico di persone il solo fine dello sfruttamento dell'altrui prostituzione. Tale orientamento pare confermato anche dal seguente art. 2<sup>49</sup>, il quale afferma che le Parti sono concordi nel punire qualunque persona che gestisce, detiene e/o che consapevolmente finanzia le attività di un bordello e tutti coloro che consapevolmente affittano un edificio o parte di esso al fine di utilizzarlo per lo sfruttamento della prostituzione altrui. Gli artt. Dal 3 al 15<sup>50</sup>, si concentrano poi sulla repressione e la punizione dei reati legati allo sfruttamento della prostituzione, indicando le modalità con cui gli Stati Parte devono collaborare e gli standard minimi che devono essere garantiti in materia dalle Leggi e le disposizioni regolamentarie di ciascuno Stato Parte della Convenzione. In particolare, gli articoli 3 e 4 dispongono che siano puniti – nella misura in cui le singole legislazioni lo permettano – anche il tentativo e gli atti preparatori commessi in vista per la commissione dei reati di cui agli artt. 1 e 2, ivi compresa l'intenzionale partecipazione agli stessi. L'art. 5 disciplina, invece, che le persone lese nei loro diritti, siano essi cittadini o stranieri, possano costituirsi parte civile, garantendo allo straniero lo stesso diritto di partecipazione al processo riconosciuto al cittadino. In particolare, è prevista la possibilità che egli soggiorni all'interno dello Stato per tutta la durata del procedimento. Tale disposizione, seppur innovativa rispetto ai contenuti delle precedenti Convenzioni, non si spinge fino al punto da impegnare gli Stati a concedere alle vittime di tratta lo *status* di rifugiati<sup>51</sup>.

L'art. 6 prevede che vengano abrogate o abolite tutte le leggi e i regolamenti esistenti che prevedano il possesso di documenti speciali o l'iscrizione presso appositi registri di tutte quelle persone che svolgono, o sono sospettate di svolgere attività connesse alla prostituzione. L'art. 7 disciplina i motivi per cui potranno essere prese in considerazione condanne pronunciate in Stati stranieri per uno dei reati previsti dalla Convenzione, ovvero

---

<sup>48</sup>Vedi Art. 1, Convenzione per la Soppressione del Traffico di Persone e lo Sfruttamento della Prostituzione Altrui - <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>.

<sup>49</sup> Vedi Art. 2 - Ibidem

<sup>50</sup> Vedi Artt. 3 – 15 – Ibidem.

<sup>51</sup> Lo status di rifugiati verrà definito nella Convenzione di Ginevra relativa allo Status di Rifugiati del 1951 - [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/01/Convenzione-di-Ginevra-del-1951\\_.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/01/Convenzione-di-Ginevra-del-1951_.pdf)

per stabilire la recidività e al fine di pronunciare la sospensione dall'esercizio dei servizi civili per la persona condannata. Gli artt. 8, 9 e 10 disciplinano l'extradizione dei colpevoli dei crimini previsti dalla Convenzione, mentre gli artt. 11 e 12 disciplinano i rapporti tra la Legge nazionale, il Diritto Internazionale e la Convenzione stessa. L'art. 11 specifica, infatti, che nessuna delle disposizioni della Convenzione dovrà essere interpretata come determinante dell'atteggiamento generale dello Stato Parte relativamente ai limiti della giurisdizione penale secondo il diritto internazionale, mentre l'art. 12 dichiara, invece che la Convenzione non pregiudica il principio per cui i reati a cui si riferisce devono essere definiti da ciascuno Stato ed essere puniti in modo conforme alle single legislazioni nazionali. L'art. 13 disciplina le modalità con cui devono essere tenute le commissioni rogatorie relative ai reati previsti dalla Convenzione medesima, mentre gli artt. 14 e 15 impegnano rispettivamente gli Stati a scambiarsi tutte le informazioni cui verranno a conoscenza, al fine di agevolare l'abolizione dei crimini di traffico di persone e sfruttamento della prostituzione altrui. In particolare, gli Stati dovranno fornire informazioni riguardanti precisazioni in merito ai reati e/o ai tentativi di reato previsti dalla Convenzione, oltre a precisazioni concernenti indagini, azioni giudiziarie, arresti, condanne, ingressi negati ed espulsioni ai danni di persone che sono state condannate ai sensi della Convenzione, unitamente a tutte le informazioni che potrebbero essere utili relativamente a tali soggetti, ivi compresi gli spostamenti. Le vittime divengono protagoniste solo a partire dall'art. 16, in cui viene previsto che gli Stati Parte adottino o promuovano tutte quelle misure per la prevenzione della prostituzione, la riabilitazione ed il reinserimento delle vittime nella società, attraverso i loro servizi economici, educativi, sociali, sanitari, ecc<sup>52</sup>.

Nell'articolo 17, invece, viene confermato il legame, già rinvenuto nelle precedenti Convenzioni, esistente tra traffico di persone ed immigrazione ed emigrazione. Tale articolo prevede, infatti, che le misure adottate da ogni singolo Stato Parte siano rivolte in particolare alla protezione degli immigrati o dei migranti, con Maggiore attenzione a donne e bambini, sia nei luoghi di arrivo che nei luoghi di partenza, anche mediante l'adeguata sorveglianza di stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e altri luoghi pubblici e di transito. La stessa disposizione prevede, inoltre, che venga effettuata una appropriata pubblicità in grado di porre il pubblico in guardia in relazione al fenomeno del traffico di esseri umani, unitamente all'adozione di tutte le misure necessarie affinché sia possibile informare tempestivamente le autorità competenti relativamente all'arrivo presso lo Stato Parte di persone che appaiono a prima vista colpevoli, complici o vittime del fenomeno<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Vedi Art. 16 - Ibidem

<sup>53</sup> Vedi Art. 17 – Ibidem.

L'art. 18 torna a focalizzare l'attenzione sulle vittime di sesso femminile, presumibilmente adulte, poiché prevede che gli Stati Parte della Convenzione si impegnino ad assumere le dichiarazioni di prostitute straniere, allo scopo di stabilirne l'identità, ricercandone lo stato civile e ricostruire modalità e responsabilità in relazione alla loro uscita dallo Stato di appartenenza<sup>54</sup>, al fine di agevolarne il rimpatrio, mentre l'art. 19<sup>55</sup> dispone che fino a che non siano completati gli accordi per il rimpatrio delle vittime di traffico a fine di prostituzione – escludendo, quindi, qualsiasi altra tipologia di sfruttamento – gli Stati debbano prendere tutte le necessarie misure per provvedere temporaneamente al loro mantenimento e alla loro cura. Lo stesso articolo prevede, inoltre, al punto 2) che lo Stato in cui sia stata rilevata la vittima si occupi del rimpatrio della stessa se questa lo desidera o se queste sono state reclamate da persone che esercitano autorità sulle stesse, riferendosi perciò con questa espressione ai minorenni e a tutte quelle persone che, per un qualsiasi motivo, non possano assumere tale decisione autonomamente. A tale proposito è evidente come tale disposizione anziché tutelare le vittime rischi di sottoporle, all'opposto, ad un maggiore pericolo. Il fatto che la vittima possa essere rimpatriata anche qualora venga fatta richiesta in proposito da parte di una persona che eserciti autorità sulla stessa, potrebbe configurare anche il caso in cui a fare richiesta in tal senso sia il trafficante stesso<sup>56</sup>. Il rimpatrio, sempre in base alle previsioni contenute nell'art. 19, può avvenire anche a seguito dell'adozione di un provvedimento di espulsione, eventualità che esporrebbe la vittima ad essere soggetta alle sanzioni previste dai singoli Stati per i reati afferenti all'immigrazione clandestina. Viene previsto inoltre, sempre nello stesso articolo che, qualora la vittima, o chi per lei, non dispongano della somma necessaria alla copertura delle spese di rimpatrio, le stesse saranno ripartite tra Stato di residenza e Stato di origine. Anche in questo caso l'attenzione pare essere focalizzata soprattutto verso le donne, poiché si fa riferimento allo Stato in cui si ha la residenza e lo Stato di origine, facendo quindi pensare all'accezione più classica di prostituzione, quella tipica dell'immaginario collettivo, ovvero della prostituta che si trovi in un Paese straniero in cui è residente e in cui si prostituisce, o sia costretta a farlo. Questo, ancora una volta, vanifica il titolo della Convenzione stessa (e, probabilmente, anche i suoi obiettivi) poiché non si riferisce alle persone, ma solo a determinate categorie, escludendo quasi totalmente gli individui adulti di sesso maschile. Inoltre, anche dal punto di vista dei minori, essi vengono esplicitamente citati in pochi articoli, che non sembrano comunque garantire una maggiore tutela rispetto alle Convenzioni precedenti. Anzi: l'art. 20 riprende

---

<sup>54</sup>Vedi Art. 18 - Ibidem.

<sup>55</sup> Vedi Art. 19 – Ibidem.

<sup>56</sup> Lo stesso limite era presente anche nella Convenzione del 1904.

quanto già enunciato dall'art. 6 della Convenzione del 1921, poiché afferma che le Parti si impegnano, se ancora non lo hanno fatto, a prendere tutte le necessarie misure per esercitare un'adeguata sorveglianza sulle agenzie e gli uffici per l'impiego, al fine di evitare che tutti coloro che sono in cerca di un lavoro, con particolare riferimento a donne e bambini, finiscano esposte al pericolo di prostituzione<sup>57</sup>". In realtà, rispetto al già citato articolo 6 della Convenzione del 1921, l'art. 20 offrirebbe una tutela più ristretta, poiché sarebbe rivolta ad evitare la sola prostituzione, mentre l'art. 6 impegnava gli Stati ad emanare dei regolamenti che tutelassero le donne ed i bambini che viaggiano in altri Stati in cerca di lavoro<sup>58</sup>, lasciando intendere che il termine utilizzato, "protection" avesse un significato più ampio, volto a garantire una tutela allargata (non limitata a tutela rispetto alla prostituzione). Per esempio, potrebbe venire annoverata nella più ampia definizione di protezione anche la pratica, prevista dall'art. 7 della Convenzione del 1921, di "avvisare" le potenziali vittime con avvisi circa il pericolo di cadere vittima di traffici e tutte le istituzioni cui rivolgersi per chiedere aiuto. È vero che esso si riferiva alle donne e ai bambini che viaggiavano su navi che trasportavano emigranti, ma tale disposizione non appare agli occhi dell'autrice di questo lavoro così limitativa, poiché avrebbe potuto essere applicata in qualsiasi porto ed in qualsiasi tipo di stazione, persino un aeroporto. Nella Convenzione del 1949 di tale disposizione non vi è, invece, traccia e, anzi, per quanto potesse essere stata ritenuta "superata" all'epoca della stesura di questo nuovo strumento, non è stata introdotta alcuna modifica allo stesso al fine di renderlo maggiormente rispondente ai problemi del tempo, ma è stato semplicemente sostituito dall'art. 16, il quale dispone semplicemente che vengano prese delle misure atte a prevenire la sola prostituzione ed il reinserimento sociale delle vittime, senza indicare alcuna azione preventiva, sia pure di mero avviso alle potenziali vittime, come nella Convenzione del 1921. Tra l'altro, come affermato dall'articolo 28<sup>59</sup> dello Strumento del 1949 in esame, tutte le disposizioni contenute nelle Convenzioni del 1904, 1910, 1921 e 1933 vengono annullate o sostituite da quelle presenti nella Convenzione stessa, che diventano per le Parti contraenti le uniche applicabili.

Terminando l'analisi della Convenzione per la Soppressione del Traffico di Persone e lo Sfruttamento della Prostituzione, si può vedere come gli artt. dal 21 al 28<sup>60</sup> siano relativi al

---

<sup>57</sup> Vedi Art. 20 – Ibidem.

<sup>58</sup> *Article 6. The High Contracting Parties agree, in case they have not already taken legislative or administrative measures regarding licensing and supervision of employment agencies and offices, to prescribe such regulations as are required to ensure the protection of women and children seeking employment in another country.* [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921\\_international\\_convention\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921_international_convention_en_1.pdf)

<sup>59</sup> Vedi Art. 28 Convenzione per la Soppressione del Traffico di Persone e lo Sfruttamento della Prostituzione Altri - <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>.

<sup>60</sup> Vedi Artt. 21 – 28 – Ibidem.

funzionamento e all'applicabilità della Convenzione stessa. L'art. 21 prevede, infatti, che tutti gli Stati Parte della Convenzione comunichino le proprie leggi ed i propri regolamenti, relativi all'argomento oggetto della Convenzione, al Segretario Generale delle Nazioni Unite, il quale le pubblicherà e le renderà note a tutti i membri dell'ONU, anche ai Paesi che non risultano Parte della Convenzione stessa. L'art. 22 disciplina le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione le quali, se non risolvibili in altro modo, potranno essere sottoposte alla Corte Internazionale di Giustizia. L'art. 23 disciplina l'apertura alla firma della Convenzione, ovvero tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e tutti quelli che abbiano ricevuto l'invito dal Consiglio Economico e Sociale e le modalità di deposito della ratifica e dell'adesione alla stessa, mentre l'art. 24 afferma il termine di entrata in vigore della Convenzione, ovvero il novantesimo giorno di deposito del secondo strumento di ratifica o adesione. L'art. 25 disciplina la denuncia della Convenzione, che è possibile a partire dal quinto anno dall'entrata in vigore della stessa, mentre l'art. 26 prevede che il Segretario Generale dell'ONU informi gli Stati Membri dell'Organizzazione e quelli non membri menzionati nell'art. 23 circa lo stato delle firme, l'entrata in vigore e le denunce. L'art. 27, infine, impegna tutti gli Stati a prendere, in conformità alle proprie leggi costituzionali, tutte le misure necessarie a garantire l'applicazione della Convenzione stessa.

In definitiva, quindi, come già evidenziato in precedenza, il più grande limite della Convenzione del 1949 è da rinvenire nella sua portata limitata. Essa è rivolta, infatti, soprattutto alle vittime di prostituzione, tralasciando praticamente del tutto tutte le altre categorie di sfruttamento cui è possibile assistere in presenza di traffico di esseri umani. Altro limite rinvenibile, inoltre, è l'evidente tendenza della Convenzione a punire il reato di tratta ai fini di prostituzione e sfruttamento dell'altrui prostituzione, ponendo poca attenzione alle vittime. Proprio l'eccessiva attenzione posta al reato di sfruttamento della prostituzione rappresenta probabilmente la principale ragione dello scarso successo, per non dire fallimento<sup>61</sup>, dello strumento in esame. La Convenzione considera la prostituzione al pari della tratta, ovvero una condizione che mette in serio pericolo il benessere dell'individuo, della famiglia e della comunità. La prostituzione è un problema che viene però affrontato dai diversi Stati con approcci differenti, che vanno da una criminalizzazione della stessa (in accordo, quindi, con quanto sancito dalla Convenzione) alla totale decriminalizzazione. La tendenza alla decriminalizzazione, o comunque ad una liberalizzazione e alla tolleranza cui

---

<sup>61</sup> Gli Stati Parte della Convenzione ad oggi sono solo 82 - [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=VII-11-a&chapter=7&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=VII-11-a&chapter=7&clang=en)

si assiste ad esempio in ambito europeo<sup>62</sup>, pone la Convenzione in una condizione di sempre minor efficacia.

La Convenzione si compone, inoltre, di un Protocollo Facoltativo soggetto a ratifica separata, il quale nel tentativo di rafforzare le misure volte alla soppressione della tratta degli esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione altrui, arriva addirittura ad una criminalizzazione della condotta della prostituta stessa. Per tale motivazione alcuni Paesi Parte della Convenzione, tra cui l'Italia, non hanno ratificato il Protocollo Facoltativo, svuotando ancor di più di significato i tentativi di eliminazione dei fenomeni legati alla tratta degli esseri umani.

### **2.2.2. Convenzione Supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù**

Come si è visto nel Paragrafo 1.2.3., la Convenzione sulla Schiavitù del 1926 presentava alcuni limiti, cui le Nazioni Unite vollero porvi rimedio adottando nel 1956 la Convenzione Supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù (d'ora in avanti, solo Convenzione Supplementare). La Convenzione, alla quale non è ammessa alcuna riserva (art. 9<sup>63</sup>), è divisa in sei parti, così ripartite:

- Parte I – Istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù (artt. 1 – 2);
- Parte II – Tratta degli schiavi (artt. 3 – 4);
- Parte III – Schiavitù e istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù (artt. 5 – 6);
- Parte IV – Definizioni (art. 7);
- Parte V – Cooperazione fra Stati e comunicazione di informazioni (art. 8);
- Parte VI – Disposizioni finali (artt. 9 – 14).

---

<sup>62</sup> Emblematico è il caso del partito dei Verdi in Germania, i quali proposero di porre fine alle discriminazioni attuate nei confronti delle prostitute, riconoscendone al contempo la dignità di professione legale. Tale affermazione diede luogo al fenomeno conosciuto come “pro-prostitution lobby”, su cui la Commissione per i Diritti Umani espresse con propria risoluzione del 1991 il dissenso delle Nazioni Unite di rendere legale una piaga sociale come la prostituzione. (COMMISSIONE PER I DIRITTI UMANI, Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, Gruppo di lavoro sulle forme contemporanee di schiavitù, “Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery on its 16th session”, Ginevra, 1991 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/41, in Yearbook of the United Nations, 1991, p.561).

<sup>63</sup> Vedi Art. 9 Convenzione Supplementare per la Soppressione della Schiavitù, della Tratta degli Schiavi e degli Istituti e Pratiche analoghe alla Schiavitù - <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>.

Nella Parte I, all'articolo 1<sup>64</sup>, viene enunciato l'impegno degli Stati Parte della Convenzione ad attuare tutte le misure necessarie per abolire la schiavitù e l'abbandono delle altre pratiche analoghe, affermando che gli stesso debbano impegnarsi ad abolire anche tutte quelle istituzioni che non vengono elencate dalla Convenzione del 1926. In particolare, vengono individuate quali istituzioni da abolire "la servitù per debiti" – indicata come la condizione in cui un debitore è obbligato a fornire i propri servizi, o di altra persona sotto la propria autorità, al creditore – "il servaggio (servitù della gleba)" e tutte quelle situazioni che riguardano la donna, ovvero a) quando è promessa o data in sposa contro la sua volontà dietro compenso riconosciuto ad altri; b) quando è ceduta ad altri da marito, clan o famiglia; c) quando viene ceduta per successione ad altra persona una volta rimasta vedova. Da tali disposizioni emerge, quindi, la volontà della Convenzione di ritenere "pratiche analoghe alla schiavitù" non solo condizioni di diritto, ma anche condizioni di fatto. La Convenzione Supplementare, al punto d) dello stesso art. 1, inoltre, afferma che deve essere abolita qualsiasi pratica con cui bambini o ragazzi di età inferior ai 18 anni siano venduti o ceduti dai genitori, o da chi ne fa le veci, a terzi perché ne sfruttino la persona e il lavoro. La Convenzione Supplementare all'art. 2<sup>65</sup> obbliga, inoltre, gli Stati Parte a stabilire l'età minima per poter contrarre matrimonio, promuovendo l'impiego di procedure che permettano di esprimere il consenso di ambo le parti e che consentano la registrazione dei matrimoni stessi. Entrambe le disposizioni sono quindi prevalentemente dedicate ai bambini, intesi come individui al di sotto dei 18 anni di età, e rappresentano dei piccoli passi in avanti rispetto al passato. Il punto d) dell'art. 1, infatti, vieta qualsiasi pratica afferente alla schiavitù che coinvolga individui minorenni, compreso lo sfruttamento lavorativo, anche se la vera novità è rappresentata dall'articolo 2. Il porre un limite di età e l'affermare che sia necessario promuovere procedure che permettano l'espressione del consenso di entrambe le parti per contrarre matrimonio, apre ad interpretazioni della schiavitù e della tratta che non sono limitate, come nella Convenzione del 1949, al mero sfruttamento della prostituzione altrui, ma prevedono altre forme di sfruttamento meno evidenti, ma non per questo meno degradanti e gravi, richiamando alla mente i numerosi casi di spose bambine ancora oggi documentati dalle cronache di tutto il mondo<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Vedi Art. 1 – Ibidem.

<sup>65</sup> Vedi Art. 2 – Ibidem.

<sup>66</sup> Le spose bambine, ovvero le donne che contraggono matrimonio prima del compimento della maggiore età, sono circa 15 milioni ogni anno. Dal momento che la minore età comporta l'incapacità giuridica di assumere decisioni per sé stessi, oltre all'incapacità morale dovuta alla non totale maturità, il fenomeno dei matrimoni che coinvolgono le cosiddette "spose bambine" rientra nel più ampio concetto di sfruttamento. Il matrimonio precoce rappresenta, infatti, una violazione dei diritti fondamentali, che espone la bambina vittima dello stesso a violenze e abusi. L'argomento sarà affrontato in modo più approfondito nel Capitolo 6, al paragrafo 4.1.5.

La Parte II è, invece, specificamente dedicata alla tratta degli schiavi, benché questa non venga definita negli artt. 3 e 4<sup>67</sup> che compongono questa parte, ma alla lettera c) dell'art. 7 (Parte IV – Definizioni) in cui la tratta degli schiavi è descritta come ogni atto di cattura, acquisizione e cessione di una qualsiasi persona con la finalità di ridurla in schiavitù, oltre ad ogni atto di compravendita o cessione di schiavi e, più in generale, qualsiasi atto di commercio o trasporto di schiavi, a prescindere dai mezzi impiegati.

I già citati artt. 3 e 4 della Parte II, riguardano rispettivamente il trasporto, i mezzi di trasporto, i porti e gli aeroporti di partenza ed arrivo, con la previsione di pene molto rigorose nel caso in cui venga compiuta un'infrazione come il trasporto o il tentativo di trasporto di schiavi da un paese ad un altro (art. 3) e la disposizione secondo cui ogni schiavo che si rifugi a bordo di una nave di un qualsiasi Stato Parte della Convenzione deve considerarsi *ipso facto* libero (art. 4). Anche quest'ultima rappresenta una novità rispetto alle Convenzioni passate, poiché in nessuno degli strumenti adottati negli anni precedenti era stata prevista la possibilità che, per essere considerato libero, bastasse all'individuo trovarsi all'interno di una nave battente bandiera di uno Stato Parte di un accordo internazionale atto all'abolizione della schiavitù. Ed è proprio la previsione specifica di trovarsi all'interno di una nave di uno Stato Parte della Convenzione a confermare la volontà della Convenzione stessa di rappresentare una cesura con il passato, concentrando la propria attenzione alle diverse fattispecie che possono essere definite forme di schiavitù, con particolare riguardo agli istituti e pratiche analoghe, di cui la tratta è sicuramente espressione maggioritaria. L'art. 5<sup>68</sup>, Parte III, proibisce la pratica per cui, nei Paesi in cui la schiavitù e le istituzioni e le pratiche analoghe non siano ancora completamente abolite o abbandonate, le persone sottoposte a tali regimi siano marchiate, mutilate, stigmatizzate al fine di indicarne la condizione o con finalità punitive. Tale disposizione, se pur non prevedendo alcuna tutela della schiavitù e delle istituzioni e pratiche analoghe in senso lato, sembra porre per la prima volta al centro del problema la dignità delle vittime, evitando anche che esse diventino oggetto di ulteriori pratiche dolorose e degradanti. A rafforzare tale orientamento la previsione che anche la mera complicità in tali atti possa consistere in un'infrazione penale, punibile dallo Stato Parte della Convenzione Supplementare, come dichiarato nel comma 1 dell'articolo 6<sup>69</sup>. Nello stesso articolo, al comma 2, viene affermato inoltre che le disposizioni di cui sopra saranno applicabili anche alle persone che si limiteranno ad istigare

---

<sup>67</sup> Vedi Artt. 3 e 4 - Ibidem

<sup>68</sup> Vedi Art. 5 Convenzione Supplementare per l'abolizione della Schiavitù, della Tratta degli Schiavi e delle Istituzioni e Pratiche analoghe alla Schiavitù - <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>

<sup>69</sup> Vedi Art. 6 – Ibidem.

una persona a sottoporsi o, addirittura, che istigheranno una persona a sottoporre un'altra in una condizione servile come risultato di una delle pratiche indicate dall'art. 1 della stessa Convenzione Supplementare. Il contenuto del comma 2 sembra nuovamente voler affermare la volontà degli Stati Parte di incrementare le fattispecie di reato ascrivibili al fenomeno della schiavitù, della tratta e degli istituti e pratiche analoghi, includendo all'interno delle stesse il reato di istigazione, che prima di tale Convenzione non era mai stato esplicitamente previsto.

L'art. 8 obbliga gli Stati Parte della Convenzione Supplementare a fornirsi reciproca assistenza e a cooperare con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per applicare le disposizioni contenute nella Convenzione stessa. In base al comma 2 le stesse sono obbligate, come già previsto dalle precedenti Convenzioni, a comunicare al Segretario Generale delle Nazioni Unite ogni legge, regolamento o risoluzione amministrativa adottata in attuazione delle disposizioni contenute nella Convenzione stessa. Il comma 3, inoltre, prevede che il Segretario Generale comunichi le informazioni ricevute, al fine di trasformare le stesse in documentazione utile al Consiglio Economico e Sociale che provvederà a emanare nuove raccomandazioni con la finalità di raggiungere la totale abolizione di schiavitù, tratta degli schiavi e istituti e pratiche analoghe alla schiavitù.

Gli articoli dal 10 al 14<sup>70</sup>, infine, riguardano l'adesione e la firma (art. 10), l'applicazione della Convenzione Supplementare sui territori non autonomi, sotto tutela, coloniali, ecc, sottoposti al controllo di uno Stato Parte (art. 11), l'entrata in vigore della stessa (art. 12), le modalità di applicazione e denuncia (art. 13) e la deposizione delle copie nelle lingue ufficiali, le quali fanno egualmente fede (art. 14).

Nel complesso, quindi, dalla lettura e l'analisi degli articoli componenti la Convenzione Supplementare, appare evidente la volontà di quest'ultima di apparire veramente integrativa rispetto a quella emanata nel 1926. Una conferma ancora maggiore arriva dal divieto di porre riserve alla Convenzione stessa, indicato nell'art. 9, con cui appare evidente la volontà dei redattori di considerare la schiavitù e le pratiche analoghe un problema di estrema gravità, la cui abolizione non può ammettere eccezioni.

### **2.2.3. La Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo (1959)**

La Convenzione dei Diritti del Fanciullo è lo strumento internazionale con cui la Comunità Internazionale si è proposta di creare una forma di tutela universale dei diritti

---

<sup>70</sup> Vedi Artt. 10 – 14 – Ibidem.

dell'infanzia e che rappresenta il culmine di un percorso evolutivo iniziato, dal punto di vista sociale, con la riscoperta del bambino tra il XIX e il XX secolo, a cui si accompagnerà l'evoluzione degli strumenti internazionali previsti dalle principali Organizzazioni Internazionali, ovvero la Società delle Nazioni prima e l'Organizzazione delle Nazioni Unite poi.

Dal punto di vista del diritto internazionale, quindi, il percorso evolutivo inizia nel 1924, quando nell'ambito della Società delle Nazioni viene emanata la Dichiarazione di Ginevra<sup>71</sup> e prosegue nel 1948 quando, all'interno della neonata Organizzazione delle Nazioni Unite viene emanata la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. Quest'ultima, come già analizzato in precedenza, si riferisce all'essere umano, senza alcuna distinzione tra uomini, donne e bambini. Il carattere di universalità che contraddistingue il documento se, da un lato, permette l'applicazione – non senza problemi o obiezioni, a causa delle diverse concezioni regionali di diritti umani – dei diritti umani in modo appunto “universale”, al punto che si riferisce all'individuo senza tenere conto, dall'altro lato, delle diversità che, invece, rendono i bambini una categoria più bisognosa di tutele e cure particolari. Per ovviare a queste mancanze, inizia a prendere forma all'interno dell'ONU un progetto relativo alla creazione di una Carta sui diritti dei bambini, il cui primo passo fu rappresentato dalla Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo, approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959<sup>72</sup>. Tale Dichiarazione, sulla cui base verrà creata la Convenzione dei Diritti del Fanciullo del 1989, è composta da un preambolo, in cui vengono citate lo Statuto, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e la Dichiarazione di Ginevra del 1924<sup>73</sup>, a cui segue l'emanazione di dieci principi.

La prima differenza che è possibile notare rispetto alla Dichiarazione del 1924 è presente nel preambolo, in cui viene affermato che l'Assemblea Generale proclama la Convenzione affinché il bambino possa avere un'infanzia felice e che lo stesso possa godere, nell'interesse individuale e collettivo, dei diritti riconosciuti dalla stessa, invitando i genitori, i singoli

---

<sup>71</sup> Vedi paragrafo 1.2.2

<sup>72</sup> *Risoluzione 1386 (XIV), A/RES/14/1386, 20 novembre 1959*

<sup>73</sup> “Whereas the peoples of the United Nations have, in the Charter, reaffirmed their faith in fundamental human rights and in the dignity and worth of the human person, and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

Whereas the United Nations has, in the Universal Declaration of Human Rights, proclaimed that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Whereas the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth,

Whereas the need for such special safeguards has been stated in the Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924, and recognized in the Universal Declaration of Human Rights and in the statutes of specialized agencies and international organizations concerned with the welfare of children,

Whereas mankind owes to the child the best it has to give [..]”

uomini e donne, la comunità, le organizzazioni governative e non governative ed i governi a riconoscere tali diritti e garantirne il rispetto. La Dichiarazione del 1924 era composta da cinque principi, rivolti generalmente agli adulti, senza una previsione di modalità particolari per ottenere quanto effettivamente sancito nel documento. Nella Dichiarazione del 1959, invece, la responsabilità della cura dei bambini non è più una prerogativa degli adulti in quanto tali, ma un obbligo da parte di tutti, dagli individui ai governi nazionali, passando anche per Organizzazioni non governative e autorità locali, affinché vengano prese misure legislative che rispettino i principi enunciati nella Dichiarazione. Appare evidente, quindi, come con la Dichiarazione del 1959 l'Organizzazione delle Nazioni Unite abbia voluto dare un segnale di "movimento" e di cambiamento rispetto alle modalità del passato.

Dal punto di vista dei principi, come già affermato poc'anzi, essi sono dieci e riguardano dieci aspetti differenti relativi alla tutela dei diritti del bambino. In particolare:

- Divieto di discriminazione nel godimento dei diritti enunciati dalla Dichiarazione (principio 1°);
- Diritto a protezioni e facilitazioni speciali per permettere una crescita sana e normale (principio 2°);
- Diritto al nome e alla nazionalità (principio 3°);
- Diritto alla sicurezza sociale, intesa come cure mediche e protezioni sociali adeguate, quali alloggio, alimentazione, svaghi, necessari per uno sviluppo sano del bambino (principio 4°);
- Diritto ad avere protezione, cure e educazioni speciali qualora il bambino si trovi in una situazione di minoranza fisica o mentale (principio 5°);
- Diritto a crescere in un ambiente ricco di amore e comprensione, che diano al bambino la sicurezza morale e materiale necessaria al suo sviluppo (principio 6°);
- Diritto all'educazione elementare gratuita e obbligatoria, diritto al gioco e alle attività ricreative con finalità educative. Il principio guida di chi ha la responsabilità della crescita del bambino è il superiore interesse del minore (principio 7°);
- Diritto a ricevere per primo protezione e soccorso in ogni circostanza (principio 8°);
- Diritto alla protezione da ogni forma di negligenza, crudeltà e sfruttamento. Divieto di sottoporre il bambino a qualsiasi forma di tratta e rispetto dell'età minima per attività lavorativa del bambino (principio 9°);

- Diritto alla protezione da tutte le pratiche che possono comportare una qualsiasi forma di discriminazione nei confronti del bambino (principio 10°).

Prima di analizzare più nel dettaglio i principi contenuti nella Dichiarazione del 1959, possiamo notare un'altra grande differenza rispetto a quella del 1924, ovvero il numero dei principi stessi, i quali sono raddoppiati: erano 5 nella Dichiarazione del 1924 e sono 10 in quella del 1959. Gli stessi differiscono, però, oltre che per quanto concerne la quantità, anche per la qualità. Anzitutto, all'interno del Documento del 1959 viene specificato che i diritti devono essere goduti da tutti i bambini senza discriminazione alcuna (principio 1°<sup>74</sup>) e, anzi, viene addirittura annunciato il diritto del bambino di essere protetto da tutte quelle pratiche che potrebbero comportare una discriminazione, educandolo anzi ai principi della fratellanza, dell'amicizia e della pace, di modo che egli non possa in futuro creare condizioni discriminanti per gli altri (principio 10°<sup>75</sup>). Per quanto concerne il diritto ad uno sviluppo psico-fisico sano e normale, la Dichiarazione del 1959 include tale previsione in ben 5 dei 10 principi che la compongono, rappresentativi di aspetti differenti riguardanti la crescita del bambino. Nel secondo principio, per esempio, viene enunciato il diritto del bambino a godere di una protezione speciale, giovando di tutte quelle possibilità e facilitazioni che permettano allo stesso di crescere in modo sano, “*in conditions of freedom and dignity*”<sup>76</sup>. Il diritto ad una crescita e uno sviluppo sani è sancito anche nei principi 4°, 6° e 7°<sup>77</sup>, nei quali viene garantito attraverso, rispettivamente, cure mediche e sicurezza sociale, amore e comprensione e, per ultimo, educazione e diritto al gioco. Quest'ultima previsione richiama le ultime scoperte in campo pedagogico e dimostra ancora una volta come il XX secolo si sia meritato, a ragione, l'epiteto di “secolo del bambino”. per la prima volta, infatti, il bambino non è solo soggetto passivo di attenzioni e cure particolari, ma diventa soggetto attivo, detentore del diritto di crescere e imparare divertendosi. Inoltre, sia nel principio 2° che nel principio 7° compare per la prima volta il termine “superiore interesse del bambino”, indicato come guida per tutti coloro che hanno la responsabilità della crescita del bambino stesso. Molto importante dal punto di vista della tutela della salute psico-fisica dei bambini e della loro integrità e libertà, il principio 9°<sup>78</sup> prevede che gli stessi debbano essere protetti da “*all forms of neglect, cruelty and exploitation*”, affermando che il bambino non deve essere “*the subject of traffic, in any form*”. Viene inoltre affermato che è necessario che il

---

<sup>74</sup> Vedi principio 1° - Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1959 - <http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>

<sup>75</sup> Vedi principio 10° - Ibidem

<sup>76</sup> Vedi principio 2° - Ibidem

<sup>77</sup> Vedi principi 4°, 6°, 7° - Ibidem

<sup>78</sup> Vedi principio 9° - Ibidem

bambino abbia compiuto l'età minima per poter espletare una qualsiasi attività lavorativa e che, in ogni caso, nessun bambino può essere autorizzato a svolgere lavori che nuocciano alla sua salute e al suo sviluppo psico-fisico. Tale principio era già presente nella Dichiarazione del 1924, anche se in forma più breve e meno approfondita rispetto a quella del 1959.

In definitiva, si può affermare che, rispetto alla Dichiarazione del 1924, quella del 1959 abbia apportato numerosi passi avanti nella tutela dei diritti del bambino, soprattutto è con questo strumento che il bambino passa da mero soggetto passivo bisognoso di cure a soggetto attivo, a cui vanno riconosciuti dei diritti propri, tra cui vanno sicuramente citati il diritto al gioco, all'educazione, alla crescita in un ambiente amoroso e comprensivo. La novità più importante è rappresentata, comunque, dalla prima apparizione del termine "*best interest of the child*", ovvero il principio informatore di tutta la normativa relativa alla tutela dei bambini. Tale principio non viene, in realtà, definito, lasciando tale compito alla discrezionalità dell'interprete. Come afferma Di Lorenzo<sup>79</sup>, data la mancanza di definizione, lo stesso deve essere interpretato alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 31-33 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969, ovvero analizzando i lavori preparatori, analisi di testo e contesto, esame dei rapporti e dei commenti generali, oltre alla prassi applicativa. Utilizzando tale percorso interpretativo, si può tentare di fornire una definizione al principio del superiore interesse del minore che, come si è visto, fa la sua comparsa per la prima volta all'art. 2 della Dichiarazione del 1959, in cui viene affermato che "*the best interests of the child shall be the paramount consideration*". Tale espressione potrebbe essere tradotta con l'espressione: "*il superiore interesse del minore deve essere la considerazione decisiva*", ma nel corso dei lavori preparatori per la Convenzione sui diritti del fanciullo si ritenne più opportuno parlare, come si vedrà più nel dettaglio nel prossimo paragrafo, di "*a primary consideration*". La trasformazione della frase da "*the paramount consideration*" ad "*a primary consideration*" rappresenta, come rileva sempre Di Lorenzo<sup>80</sup>, "*la necessità di un bilanciamento di interessi: la posizione del minore deve essere messa a sistema con le ulteriori posizioni in gioco*". Attuando una verifica testuale e letterale, così come richiesto dal primo criterio interpretativo delineato dalla Convenzione di Vienna, si può vedere come diverse lingue ufficiali, che per comodità saranno considerate le sole inglese e francese, tendano a dare al termine interessi pesi e concezioni differenti. Nel testo

---

<sup>79</sup> Di Lorenzo N., Il principio del superiore interesse del minore nel sistema di protezione del fanciullo all'interno delle relazioni familiari, [http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/N\\_%20Di%20Lorenzo\\_%20Il%20principio%20del%20superiore%20interesse%20del%20minore%20all'interno%20delle%20relazioni%20familiari.pdf](http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/N_%20Di%20Lorenzo_%20Il%20principio%20del%20superiore%20interesse%20del%20minore%20all'interno%20delle%20relazioni%20familiari.pdf)

<sup>80</sup> Ibidem

inglese si parla, infatti, di “*the best interests of the child*”, affermando neanche troppo implicitamente che il bambino è portatore di un numero elevato di interessi che devono essere bilanciati tra loro, mentre la versione francese<sup>81</sup> parla de “l’*intérêt*”, al singolare, ad evidenziare come quella del minore sia una posizione univoca che deve prevalere su tutte le altre posizioni eventualmente coinvolte nella decisione. Anche procedendo con l’analisi del testo e del contesto, così come richiesto dal secondo principio interpretativo tracciato dalla Convenzione di Vienna del 1969, l’esatta nozione di superiore interesse del minore non appare chiara. Anzi, è chiaro che esista una difficoltà oggettiva a definire il principio stesso, soprattutto rispetto al rapporto che lo stesso ha con i diritti riconosciuti al fanciullo e contenuti all’interno dei medesimi strumenti internazionali in cui lo stesso principio è sancito. Per capire la difficoltà intrinseca a tale definizione, basti pensare al caso in cui il principio del superiore interesse del minore vada a confliggere con uno dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione stessa o, anche, nel caso in cui vi siano più interessi del minore, come l’interesse al benessere fisico, equilibrio psichico, sviluppo intellettuale, ecc) che confliggano tra loro. Un aiuto per l’interpretazione del principio del superiore interesse del minore arriva dal Comitato sui diritti del fanciullo, ovvero il Comitato che vigila sul rispetto dei diritti del fanciullo contenuti nella Convenzione del 1989, pur senza poter vantare alcuna competenza di natura giurisdizionale e non può, pertanto, valutare gli inadempimenti degli Stati. Esso può, comunque, interpretare la Convenzione attraverso Commenti Generali dedicati a specifiche disposizioni contenute in essa, come il commento n°14<sup>82</sup>, relativo al principio del superiore interesse del minore. A questo proposito, è stato rilevato dal Comitato che esiste una tendenza comune a considerare alcune condotte come le mutilazioni genitali, la violenza, le punizioni corporali, ecc, sicuramente contrarie al superiore interesse del minore<sup>83</sup>.

In definitiva, si può affermare che la Dichiarazione del 1959, sebbene fosse uno strumento ancora incompleto dal punto di vista dei contenuti giuridici e della loro efficacia, ha rappresentato un grande cambiamento grazie alla prima affermazione, al proprio interno, del principio del superiore interesse del minore con cui il bambino passa progressivamente dall’essere oggetto di diritto a divenire soggetto del diritto, acquisendo una propria autonomia giuridica da tutelare.

---

<sup>81</sup> L’interpretazione francese è stata ripresa nella versione italiana del testo (non ufficiale), che viene utilizzata nella legge di autorizzazione alla ratifica, accreditando così la versione in cui il bambino è portato di un interesse univoco superiore a quello di qualunque altro soggetto eventualmente coinvolto.

<sup>82</sup> COMITATIO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, CRC/C/GC/14 - [http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/09/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/09/CRC_C_GC_14_ENG.pdf)

<sup>83</sup> COMITATIO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, CRC/C/GC/13 - <http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/09/13.pdf>

#### 2.2.4. La Convenzione dei Diritti del Fanciullo (CRC, 1989)

La Convenzione dei Diritti del Fanciullo, d'ora in avanti CRC, è lo strumento internazionale più importante per quanto concerne la tutela dei diritti dei bambini. A testimonianza di quanto appena affermato, il grande numero di ratifiche (196<sup>84</sup>), che rendono la CRC lo strumento internazionale più ratificato al mondo<sup>85</sup>. Dal punto di vista del contenuto è possibile affermare che, come ha rilevato Pocar<sup>86</sup>, la CRC non si limita a ripetere i contenuti della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dei Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici e sociali, ma introduce diritti nuovi, disciplinando in modo autonomo e completo l'ambito della protezione dei diritti del bambino e del fanciullo, dal momento della nascita fino al compimento della maggiore età<sup>87</sup>.

Come è già stato osservato nei paragrafi precedenti, gli strumenti internazionali del passato consideravano il bambino come un soggetto passivo del diritto. La CRC rappresenta, invece, una rottura – iniziata già nel 1959 – rispetto al passato proprio in relazione a questo aspetto, poiché i bambini diventano titolari di diritti specifici. In merito a questi ultimi, è importante osservare che il contenuto della Convenzione rispecchia tutto l'arco dei diritti umani così come classificati all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Sempre Pocar rileva, infine, che la CRC non si limita a prevedere i diritti fondamentali dei minori che rientrano nella disciplina del diritto internazionale dei diritti umani, ma estende il suo raggio d'azione anche al diritto internazionale umanitario.

La Convenzione contiene, in realtà, alcuni principi che non sono totalmente comuni alle altre convenzioni delle Nazioni Unite o che, comunque, assumono all'interno della CRC un significato particolare. Si tratta del principio di non discriminazione (art. 2<sup>88</sup>), del principio del superiore interesse del minore (art. 3<sup>89</sup>), del diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6<sup>90</sup>) e del diritto alla partecipazione sulla base delle capacità acquisite durante

---

<sup>84</sup> Tutti i Paesi del mondo ad eccezione degli Stati Uniti, i quali hanno firmato la Convenzione, senza procedere alla ratifica.

<sup>85</sup> Non mancano, comunque, le riserve e, per questo motivo, il testo non risulta omogeneo per tutti gli Stati contraenti.

<sup>86</sup> POCAR, F., “*La CRC nel sistema delle Nazioni Unite*”, La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione, novembre 2019 [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia\\_30\\_anni\\_convenzione.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia_30_anni_convenzione.pdf)

<sup>87</sup> P. 13 - Ibidem

<sup>88</sup> Vedi Art. 2, Convention on the Right on the Child - <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

<sup>89</sup> Vedi art. 3 – Ibidem

<sup>90</sup> Vedi art. 6 – Ibidem

lo sviluppo (art. 12<sup>91</sup>). Per quanto riguarda il principio di cui all'art. 2, esso vieta qualunque forma di discriminazione ai danni dei minori (e fra di essi), inserendo tra le tipologie di discriminazioni proibite quelle che abbiano per oggetto la professione e le opinioni dei genitori, dei suoi rappresentanti e, in generale, dei familiari tutti. Il principio del superiore interesse del minore, di cui si è già discusso nel precedente paragrafo, prevede che gli Stati garantiscano non solo la realizzazione dei diritti del minore, ma che tutte le azioni, ivi comprese le decisioni, in cui i minori sono coinvolti tengano conto degli interessi del minore stesso, prevedendo le possibili conseguenze, prevenendole attraverso la messa in atto di tutele e protezioni. Il principio del superiore interesse del minore è connesso al diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, visto che il significato che tale disposizione assume all'interno della CRC è differente rispetto a tutti gli altri strumenti internazionali. Nella CRC, infatti, benché la disposizione sia molto pragmatica<sup>92</sup>, è implicito nel testo stesso che ogni azione dello Stato, sia essa economica, politica, e/o culturale debba rappresentare un'opportunità per lo sviluppo sano dei minori e non può mai divenire, anche involontariamente, un'occasione di sfruttamento e abuso dei bambini stessi. Infine, il diritto alla partecipazione prevede che tutti gli Stati garantiscano al minore la possibilità di esprimersi relativamente a qualsiasi questione lo riguardi. Tale disposizione, quindi, non prevede un mero diritto all'ascolto, anche in sede giudiziaria e amministrativa, ma prevede una reale partecipazione del minore, che deve essere garantita con ogni mezzo possibile e, soprattutto, in modo che il minore capisca e possa interagire con facilità sulla base della propria maturità e sviluppo. L'art. 12 non prevede limiti di età per consentire la partecipazione del minore alle decisioni che lo riguardano, ma riserva tale diritto a tutti quei bambini che sono in grado di formare ed esprimere in modo autonomo la propria opinione, affermando inoltre che la stessa sarà presa in considerazione anche in accordo con il grado di maturità dimostrato dal bambino. Questa scelta permette la più ampia partecipazione possibile, poiché si basa sull'effettivo grado di sviluppo del minore e non sul grado di sviluppo supposto esclusivamente sulla base dell'età che è, naturalmente, uno degli aspetti che devono essere presi in considerazione in sede di giudizio, ma non può essere considerato l'unico.

Dal punto di vista del contenuto, la CRC si compone di un preambolo e di 54 articoli, suddivisi in tre parti: enunciazione dei diritti (artt. 1 – 41), miglioramento e monitoraggio

---

<sup>91</sup> Vedi art. 12 – Ibidem

<sup>92</sup> “1. States Parties recognize that every child has the inherent right to life. 2. States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.”

della CRC (artt. 42 – 45) e procedura di ratifica (artt. 46 – 54). Tra il 2000 ed il 2011, inoltre, sono stati adottati tre Protocolli Opzionali, inerenti al traffico di bambini (v. paragrafo 2.2.5.), al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (v. paragrafo 2.2.6.) e alle procedure di reclamo.

Per quanto riguarda i diritti enunciati nella prima parte, ovvero negli artt. dall'1 al 41, va rilevata l'importanza degli stessi, soprattutto per l'ampiezza del loro contenuto, che presenta interconnessioni con altre Convenzioni in materia di diritti umani, permettendo alla CRC di assumere il carattere di strumento di portata generale, specificamente rivolto ai minori. L'esistenza di una Convenzione che salvaguardi e preveda specifici diritti riconosciuti ai bambini, in cui gli stessi divengono quindi titolari di diritto e non più oggetti dello stesso, non esclude comunque che condizioni più favorevoli, previste da altre Convenzioni, siano applicate al fanciullo<sup>93</sup>.

Vista la già richiamata portata molto ampia del contenuto della Convenzione, in questa sede verranno analizzati nel dettaglio gli articoli più specificamente dedicati (o che richiamano una particolare attenzione) alla tutela dei minori da fenomeni di traffico e sfruttamento, unitamente ai già analizzati principi riguardanti la non discriminazione (art. 2), il superiore interesse del minore (art. 3), il diritto alla vita (art. 6) e il diritto alla partecipazione sulla base del proprio grado di sviluppo (art. 12). È infatti possibile rilevare un esplicito riferimento allo sfruttamento dei bambini in 8 articoli, ovvero negli artt. 19, 32, 33, 34, 35, 36, 38 e 39. In particolare, l'art. 19 prevede che gli Stati Parte adottino ogni appropriata misura, sia essa legislative, amministrativa, sociale ed educative, finalizzata alla protezione del bambino da qualsiasi forma di violenza fisica e mentale, abuso, maltrattamento, negligenza o sfruttamento, incluso lo sfruttamento sessuale, mentre lo stesso si trova sotto le cure parentali, di chi fa le veci dei genitori o di qualsiasi altra persona che, in qualche misura, se ne prende cura<sup>94</sup>.

È una enunciazione molto generica – che impegna gli Stati a prendere tutte quelle misure atte ad evitare che il bambino venga sottoposto, quando si trova sotto le cure di genitori, tutori o altre persone che ne fanno le veci, a maltrattamenti, sfruttamento o altre forme di violenza – e che indica nel secondo comma, a titolo esemplificativo, la tipologia delle misure da adottare (programmi sociali per provvedere al necessario supporto per il bambino e di chi ne ha la responsabilità della cura, unitamente ad altre forme di prevenzione, la rilevazione,

---

<sup>93</sup> Principio enunciato nell'art. 41 della CRC, nel quale viene affermato che: *“Nothing in the present Convention shall affect any provisions which are more conducive to the realization of the rights of the child, and which may be contained in: (a) The law of a State party; or (b) International law in force for that State.”*

<sup>94</sup> Art. 19, Convention on the Rights of the child -

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

l'identificazione e le azioni giudiziarie), senza individuare particolari misure che gli Stati devono obbligatoriamente adottare, come previsto invece dall'art. 32<sup>95</sup>. Quest'ultimo, infatti, riconosce il diritto del fanciullo ad essere protetto contro lo sfruttamento lavorativo e contro la possibilità che egli svolga lavori rischiosi o che possano inficiarne l'educazione, la salute e lo sviluppo psicofisico. Nel comma 2 vengono individuate le misure che, tenuto conto delle disposizioni contenute negli altri strumenti internazionali cui gli Stati devono far riferimento, devono essere prese dagli Stati Parte e che comprendono la fissazione del limite di età per l'accesso al lavoro, la creazione di un'appropriata disciplina riguardo all'orario e alle condizioni di lavoro e, infine, la previsione e la creazione di un sistema di pene e altre sanzioni adeguate a garantire l'effettiva applicazione dell'articolo in oggetto. L'art. 33<sup>96</sup> prevede, invece, in maniera molto generica, il diritto del bambino ad essere protetto contro lo sfruttamento per la produzione illegale e il traffico di sostanze psicotrope e stupefacenti oltre, ovviamente, all'utilizzo delle stesse da parte del soggetto minorenne.

L'art. 34<sup>97</sup> è dedicato allo sfruttamento sessuale del bambino e prevede espressamente che gli Stati Parte prendano tutte le misure, nazionali, bilaterali e multilaterali, idonee a prevenire l'induzione o la coercizione che spingono il bambino ad iniziare attività sessuali, lo sfruttamento del bambino in attività di prostituzione o altre pratiche sessuali illegali e lo sfruttamento del bambino per la creazione di materiale pornografico. Anche l'art. 35<sup>98</sup> richiama il dovere degli Stati Parte di prendere tutte le più appropriate misure nazionali, bilaterali e multinazionali per prevenire il rapimento, la vendita<sup>99</sup> o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualunque forma, mentre l'art. 36<sup>100</sup> prevede un molto più generico dovere degli Stati Parte di proteggere i bambini da qualsiasi forma di sfruttamento pregiudizievole di qualsiasi aspetto del benessere del bambino, senza tuttavia indicare agli stessi Stati Parte misure o modalità particolari da attuare per il raggiungimento di questo obiettivo.

L'art. 38<sup>101</sup>, come già affermato in precedenza, richiama il diritto internazionale umanitario<sup>102</sup>, affermando che gli Stati Parte debbano impegnarsi a rispettare le regole

---

<sup>95</sup> Art. 32 – Ibidem

<sup>96</sup> Art. 33 - Ibidem

<sup>97</sup> Art. 34 - Ibidem

<sup>98</sup> Art. 35 - Ibidem

<sup>99</sup> Per un approfondimento si veda il successivo paragrafo

<sup>100</sup> Art. 36 - Ibidem

<sup>101</sup> Art. 38 - Ibidem

<sup>102</sup> Il Diritto Internazionale Umanitario è quella branca del diritto internazionale che si occupa specificamente della protezione dei diritti delle c.d. vittime di guerra. Nasce formalmente nel 1864 con la prima Convenzione di Ginevra (Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra - <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/120>) e si compone delle 4 Convenzioni di Ginevra del 1949 (I Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna; II Convenzione per il

derivanti dal diritto internazionale umanitario quando questo è applicabile in caso di conflitti armati che possono rappresentare un grave pericolo per i bambini. Essi devono, inoltre, prendere ogni misura necessaria a garantire che nessuna persona al di sotto dei 15 anni di età prenda parte ai conflitti armati (comma 2), mentre come previsto dal comma 3, gli Stati Parte devono astenersi dal reclutare nei propri eserciti persone che abbiano compiuto 15 anni, ma non 18, preferendo il reclutamento di persone più anziane. Il comma 4 afferma, come già previsto dal diritto internazionale umanitario, che gli Stati devono provvedere a garantire cure e protezione ai fanciulli colpiti da un conflitto armato. L'importanza di questo articolo è evidente, soprattutto se si pensa che la maggior parte delle vittime di tratta provengono da Paesi in cui è in corso un conflitto. I conflitti, soprattutto se interni, generano infatti forti instabilità, che creano loro volta un terreno fertile capace di favorire la nascita di traffici (o che contribuisce ad aumentarne i flussi, se il conflitto o la situazione di instabilità si presenta in zone in cui la tratta è un fenomeno già largamente presente).

L'art. 39<sup>103</sup>, infine, è dedicato al recupero e al reinserimento del bambino che ha subito maltrattamenti, sfruttamenti, ecc. Non vengono indicate le modalità o le misure da prendere per adempiere a tale obbligo, essendo il recupero ed il reinserimento fortemente dipendente dal tipo di cultura e società a cui il bambino appartiene. L'art. 39, quindi, esprime un principio da cui discende un generale dovere a carico degli Stati parte, i quali provvederanno a propria discrezione, favorendo però la salute, il rispetto di sé e della propria dignità da parte del bambino. Benché non facciano un vero e proprio riferimento alla protezione dei bambini da fenomeni riconducibili alla tratta, vale la pena di citare in questa sede alcuni articoli, ovvero l'art. 11<sup>104</sup>, relativo all'obbligo degli Stati di adottare tutte le misure necessarie per lottare contro il trasferimento illecito e il mancato ritorno dei bambini che hanno abbandonato (e/o sono stati costretti ad abbandonare) il proprio Paese di origine, fattispecie che potrebbe rappresentare in taluni casi il primo passo verso lo sfruttamento del bambino stesso all'interno di traffici internazionali. Lo stesso articolo prevede inoltre che gli Stati, per il raggiungimento dell'obiettivo sopra menzionato, stringano accordi bilaterali o

---

miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare; III Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra; IV Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra - <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf>) e i due Protocolli aggiuntivi dell'Aja del 1977 e del 2005 (il Primo Protocollo, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali - <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19770112/index.html>; il Secondo Protocollo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali - [http://files.studiperlapace.it/spp\\_zfiles/docs/20041031123632.pdf](http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041031123632.pdf); il Terzo Protocollo, relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale - <https://www.admin.ch/gov/it/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-2564.html>)

<sup>103</sup> Art. 39, Convention on the Rights of the child -

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

<sup>104</sup> Art. 11 – ibidem

multilaterali o aderiscano ad accordi già esistenti. Alla stessa conclusione giunge l'art. 21<sup>105</sup>, nel quale viene affrontato il tema dell'adozione e nel cui punto d) viene riconosciuta la possibilità che questa istituzione rappresenti occasione di lucri illeciti, riconducibili in alcuni casi a fenomeni legati al traffico di esseri umani. Oltre che agire nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, in questo articolo viene richiesto agli Stati di concludere accordi bilaterali o multilaterali atti ad evitare il presentarsi di situazioni pericolose o non adatta al bambino e alla sua integrità psico-fisica. L'art. 22<sup>106</sup> riguarda, poi, il riconoscimento dello status di rifugiato ai bambini che ne facciano richiesta o che abbiano i requisiti richiesti dalla legge per essere considerati tali, con una specifica previsione (comma 2) riguardante il minore rifugiato non accompagnato, fornendo allo stesso (e alle Organizzazioni Internazionali, intergovernative e non governative operanti nel campo) tutta l'assistenza per effettuare il ricongiungimento familiare o per fornire al bambino, la cui famiglia non risulti rintracciabile, la protezione di cui usufruisce qualsiasi altro bambino nella sua stessa condizione. Tale articolo, benché non contenga alcun riferimento esplicito al traffico di minori, contempla una situazione che rientra nella fattispecie tipica del fenomeno, visto il grande numero di bambini rifugiati che risultano tali in seguito alla fuga da traffici e sfruttamenti.

Il fenomeno dello sfruttamento dei minori viene poi affrontato più specificamente nei due Protocolli opzionali inerenti, il primo, al traffico di bambini e alla prostituzione e alla pornografia infantile, il secondo invece ai bambini-soldato.

Come si è detto sopra, si è voluto analizzare nel dettaglio le disposizioni contenenti espliciti riferimenti al traffico dei bambini e al loro sfruttamento, utili allo scopo del presente lavoro, che è quello di indicare gli strumenti internazionali dedicati alla protezione dei fanciulli dai fenomeni sopra menzionati, ma occorre tenere presente che scopo della CRC è di creare un sistema di protezione dei bambini davvero completo ed efficace. Per questo motivo tutti i diritti enunciati nei 41 articoli della prima parte sono tra loro interconnessi. Ne sono un esempio gli articoli dal 27 al 29, vale a dire quelli specificamente dedicati alla sicurezza sociale e all'educazione. L'interconnessione è riscontrabile, ad esempio, nel momento in cui si analizza il contenuto dell'art. 27<sup>107</sup>, nel quale è affermato che gli Stati parte riconoscono il diritto di ogni bambino a godere di adeguati standard in relazione alla propria integrità fisica, mentale e morale, unitamente ad uno sviluppo psico-sociale sano. Dal momento in cui si parla di sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, è evidente il riferimento

---

<sup>105</sup> Art. 21 – Ibidem

<sup>106</sup> Art. 22 – Ibidem

<sup>107</sup> Art. 27 – Ibidem

all'educazione, quale unico mezzo possibile per ottenere quanto sopra menzionato. L'educazione è, poi, il fulcro dei seguenti articoli, il 28<sup>108</sup> e il 29<sup>109</sup>, nei quali essa ha diverse accezioni. Nell'articolo 28 l'educazione è intesa come istruzione e, in quanto tale, diviene obiettivo ultimo degli Stati Parte, raggiungibile attraverso una molteplicità di azioni, tra cui rendere l'istruzione primaria obbligatoria e gratuita per tutti ed altre azioni tese ad ampliare la partecipazione scolastica. In questo senso l'educazione assume il carattere di mezzo utilizzabile, quindi, per l'eliminazione dell'ignoranza e dell'analfabetismo, citati nel comma 2 come obiettivi ultimi dell'istruzione in senso lato. Nell'art. 29, invece, l'educazione diviene un mezzo a disposizione del bambino per permettere, tra gli altri, di sviluppare la personalità ed i talenti sia mentali che fisici del bambino, sviluppando nello stesso la consapevolezza dell'importanza del rispetto dei diritti umani, preparandolo così a vivere la propria vita in maniera responsabile all'interno della società, in uno spirito di pace, tolleranza, equità ed amicizia tra i popoli e le nazioni del mondo, rispettandone sempre le tempistiche di apprendimento e sviluppo. Quanto appena affermato fornisce un aiuto nell'interpretare la portata generale della CRC come strumento internazionale, il quale crea un sistema finalmente completo e coerente di diritti di cui il bambino è titolare, al pari di altri strumenti internazionali rivolti più genericamente all'essere umano. La CRC, quindi, si presenta come uno strumento in grado di prevedere una disciplina dei diritti umani specificamente rivolta ai minori, riconoscendo allo stesso alcuni dei diritti già sanciti all'interno di altri strumenti internazionali e non – l'istruzione è, ad esempio, un diritto riconosciuto dall'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo – enunciati e applicati tenendo conto della peculiarità dovuta alla minore età del soggetto titolare del diritto stesso. Per questo motivo la CRC rappresenta, contemporaneamente, un punto di arrivo e di svolta epocale per quanto concerne la tutela dei diritti dei bambini, una pietra miliare dei diritti umani, in grado di rappresentare una concreta possibilità di garanzia di uno standard minimo di benessere del bambino, assumendo il carattere di obiettivo a lungo termine della quasi totalità dei Paesi del mondo. A dimostrazione di tale orientamento, la previsione negli artt. 43, 44 e 45, relativi al sistema di monitoraggio e miglioramento dell'applicazione dei contenuti della CRC. Nell'art. 43 è prevista la creazione di un Comitato<sup>110</sup> formato da esperti del settore, con il compito di esaminare il rapporto degli Stati

---

<sup>108</sup> Art. 28 – Ibidem

<sup>109</sup> Art. 29 – Ibidem

<sup>110</sup> Composto da 18 membri indipendenti, eletti dagli Stati parte della CRC. Nell'esercizio del loro ruolo di controllo dell'applicazione della CRC da parte degli Stati Parte, il Comitato tiene conto dei rapporti inviati dagli Stati stessi, oltre che di informazione che provengono da altre fonti. Sono comprese tra queste le informazioni fornite dalle Agenzie ONU, dalle ONG, dai difensori civici, dalle commissioni per i diritti umani e, occasionalmente, anche altri organi competenti. I rapporti presentati dagli Stati devono riguardare tutti gli

Parte relativo alle misure adottate per l'applicazione dei diritti riconosciuti dalla CRC (art. 44). Il Comitato può, inoltre, trasmettere ad altre Agenzie specializzate il rapporto degli Stati, qualora questo contenga richieste di studi, consulenze o assistenza tecnica nell'applicazione di uno o più dei diritti sanciti dalla CRC (art. 45). Nello stesso articolo è prevista la possibilità, inoltre, che il Comitato formuli suggerimenti o raccomandazioni che saranno trasmessi ad ogni Stato parte interessato e che saranno successivamente sottoposti all'attenzione dell'Assemblea Generale, unitamente ai commenti sull'argomento provenienti dagli Stati coinvolti. Queste disposizioni prevedono, perciò, una partecipazione attiva (biennale dal momento della ratifica, quinquennale in seguito) degli Stati, contribuendo in tal modo a fornire alla CRC quel carattere di universalità di cui essa gode.

### **2.2.5. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (2000)**

Il 25 maggio 2000 sono stati emanati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite due Protocolli Opzionali alla CRC: il Protocollo Facoltativo riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (d'ora in avanti, OPSC) e il Protocollo Facoltativo riguardante il coinvolgimento delle persone di età minore nei conflitti (d'ora in avanti, OPAC, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo). L'Assemblea Generale ha approvato, inoltre, un terzo Protocollo Facoltativo, quello riguardante le procedure di reclamo (OP3), di cui si parlerà nel paragrafo 2.2.7.

Per quanto riguarda il primo Protocollo, l'OPSC<sup>111</sup>, questo nasce dall'esigenza, descritta nel Preambolo, di combattere il significativo aumento del traffico internazionale di bambini allo scopo di provvedere alla loro vendita, prostituzione e sfruttamento della pornografia infantile, soprattutto alla luce dell'aumento del turismo sessuale<sup>112</sup> e dell'utilizzo delle nuove tecnologie per la diffusione di contenuti multimediali riguardanti la pedopornografia.

Il Protocollo nasce con l'obiettivo di dare seguito al *Programma d'azione per la prevenzione della vendita di bambini, della prostituzione di bambini e della pornografia di*

---

strumenti di cui essi sono parte, perciò oltre alla CRC, se uno Stato è parte anche dei Protocolli facoltativi, deve presentare uno specifico rapporto relativo anche ai singoli Protocolli di cui è membro. I pareri del Comitato vengono espressi principalmente in due modi. A seguito dell'esame del rapporto di ciascun Stato, quando il Comitato espone la propria opinione sulle misure adottate dallo Stato, fornendo anche eventuali raccomandazioni sulle misure ancora da adottare. Il Comitato, poi, fornisce anche altre indicazioni, con lo scopo di orientare lo Stato Parte, attraverso i suoi commenti generali e le discussioni tematiche annuali.

<sup>111</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en)

<sup>112</sup> "The States Parties to the present Protocol [...] Deeply concerned at the widespread and continuing practice of sex tourism, to which children are especially vulnerable, as it directly promotes the sale of children, child prostitution and child pornography"

*bambini*<sup>113</sup>, elaborato dal Gruppo di Lavoro e adottato dalla Commissione sui diritti umani nel 1992, in seguito alla nomina nel 1990 di un Relatore Speciale sulla vendita e la prostituzione di bambini e la pornografia rappresentante bambini<sup>114</sup>. Nel Protocollo sono confluiti, inoltre, i contributi del Primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a scopo di lucro, tenutosi a Stoccolma nel 1996<sup>115</sup>.

Dal punto di vista dei contenuti, invece, il OPSC si compone di un preambolo e di 17 articoli. Il primo di questi, l'art. 1, afferma che gli Stati parte vietano la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile, mentre nell'art. 2 vengono definiti i comportamenti che il Protocollo proibisce. Tale articolo va considerato insieme all'art. 3 nel quale sono elencati gli atti che devono essere come minimo pienamente coperti dal diritto penale nazionale degli Stati Parte. L'art. 2, infatti, definisce la vendita di bambini come qualsiasi atto con cui uno o più bambini vengono ceduti ad altre persone, dietro riconoscimento di denaro o altro tipo di remunerazione, mentre per prostituzione minorile e pedopornografia si intendono rispettivamente l'utilizzo del bambino in attività sessuali dietro riconoscimento di un corrispettivo di qualunque natura e qualsiasi rappresentazione, attraverso qualsiasi mezzo, relativa a uno o più bambini impegnati nell'espletamento di una qualsiasi attività sessuale. È interessante notare che il reato di vendita di bambini è stato definito in modo molto ampio, che non contempla specificamente il caso di vendita ai fini di sfruttamento sessuale. Questo fatto è stato

---

<sup>113</sup> La Dichiarazione di Vienna e il programma d'Azione del 1993 nascono nell'ambito della Seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite, tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993. Nella Dichiarazione veniva affermata l'importanza del riconoscimento dei diritti umani quale problema prioritario. Il documento si compone di \_ parti, così suddivise: Parte I: riconoscimento dell'universalità dei diritti umani e dell'esigenza di prendere le dovute misure affinché vengano ovunque rispettati i diritti fondamentali, anche attraverso la cooperazione internazionale e l'azione dell'ONU, a cui viene riconosciuto un ruolo di fondamentale importanza in questo senso; Parte II: programmazione di un maggiore coordinamento sui diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite (punto A). il punto B della seconda parte è invece denominato "*Equality, dignity and tolerance*" ed è suddiviso a sua volta in più paragrafi. Di questi, il 4 è specificamente rivolto ai bambini e, in tale sede viene sostanzialmente affermata l'esigenza di maggiori sforzi a livello nazionale ed internazionale per promuovere il diritto dei bambini alla sopravvivenza, alla protezione, allo sviluppo e alla partecipazione (art. 45). Nell'art. 46 viene affermata l'importanza che la totalità degli Stati membri dell'ONU ratifichi la CRC e che vengano eliminate le riserve alla stessa. L'art. 48 parla esplicitamente di bambini vittime di sfruttamenti e abusi e chiede che vengano prese effettive misure per l'eliminazione di infanticidi, vendita di bambini a fini di prostituzione, la prostituzione minore e la pedopornografia. (<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>)

<sup>114</sup> Il mandato del Relatore Speciale si estende su tutti i Paesi membri dell'Onu e il suo è un ruolo chiave nella sensibilizzazione su questi fenomeni. L'Ufficio combatte la piaga dello sfruttamento sessuale dei bambini, la loro vendita e la creazione e la diffusione di materiale pedopornografico pubblicando annualmente report su casi specifici ([https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?m=102](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=102)), realizzando missioni per indagare sulle situazioni presenti in uno o più Paesi ed organizzando incontri e seminari su queste tematiche.

<sup>115</sup>

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/1996-stockholm/declaration-19/180-1996-stockholm-declaration-ita/file&ved=2ahUKEwi5wrDy8MTwAhULjaQKHSq9BjgQFjAFegQIBxAC&usg=AOvVaw2aURQEMgt3gwIcfni3nPRS&cshid=1620847907717>

motivo di un lungo dibattito<sup>116</sup>, perché generalmente gli Stati tendono a identificare la vendita di bambini con la tratta e, infatti, molti Stati Parte hanno leggi che vietano la tratta dei minori, ma manca completamente di leggi che vietano la vendita. In realtà, benché la tratta e la vendita siano concetti simili, talvolta utilizzati come sinonimi, dal punto di vista giuridico e concettuale non sono la stessa cosa e, infatti, l'art. 35 della CRC obbliga gli Stati a prendere le dovute misure al fine di prevenire e combattere entrambi i fenomeni. In realtà la definizione di tratta utilizzata nel Protocollo Palermo, definizione che viene oggi indicata come la più corretta da utilizzare per indicare il fenomeno, non contempla la vendita di bambini<sup>117</sup>, anche se chiaramente vendita e tratta possono essere fenomeni collegati tra loro, poiché la vendita di bambini può avvenire in un qualsiasi momento della tratta. Una delle maggiori differenze tra la tratta di bambini e la vendita degli stessi, è lo spostamento, che nel caso del primo fenomeno è sempre presente, mentre nel secondo non è elemento necessario per la configurazione del reato stesso. Questo ha importanti conseguenze nell'applicazione dell'art. 35 della CRC, obbligando gli Stati a prevedere all'interno della propria legislazione penale il reato di vendita di bambini, anche nel caso in cui questo non si configuri o non confluisca nel più grande calderone della tratta dei minori. L'art. 3, come già precedentemente affermato, elenca tutti quegli atti che devono essere previsti all'interno del diritto penale di ciascuno Stato Parte del Protocollo Facoltativo. Tali atti sono, in particolare, per quanto concerne la vendita di bambini: *offrire, consegnare o accettare un bambino, a prescindere dal mezzo utilizzato, con la finalità di sfruttarlo sessualmente, trasferirne gli organi con scopo di lucro, sottoporlo a lavoro forzato. Rientra in tale categoria di reati anche l'ottenimento, avvenuto in maniera indebita, all'adozione del bambino violando gli standards internazionali relative all'adozione, così come loafers, il procuramento o la fornitura di un bambino al fine di sfruttarlo sessualmente e la creazione, la distribuzione, l'importazione e l'esportazione di materiale pedopornografico.*

Gli articoli dal 4 al 7 sono prioritariamente dedicati alle misure che gli Stati devono prendere per poter arginare il fenomeno e punire i responsabili, mentre l'art. 8 introduce – nel pieno rispetto del principio del superiore interesse del minore, come affermato nello

---

<sup>116</sup> Il dibattito si è sviluppato soprattutto in merito alla possibilità di inserire nel Protocollo il reato di vendita di bambini, concentrandosi sulla possibilità che esso fosse riferito al solo fine di sfruttamento sessuale o che comprendesse la possibilità che la vendita avvenisse anche per altri fini, tra i quali ad esempio, l'adozione illegale ed il traffico di organi. A questo proposito, si consiglia: “*Question of a draft Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, as well as basic measures needed for their eradication, Report of the Working Group on its third session*” E/CN.4/1997/97, Nazioni Unite, New York, 2 aprile 1997, paragrafo 19”.

<sup>117</sup> Si veda paragrafo 2.2.8.

stesso comma 3 – alcuni elementi di novità. Nell’articolo sopra menzionato viene infatti affermato che gli Stati dovranno adottare, ad ogni stadio della procedura penale, le misure necessarie per proteggere i diritti e gli interessi dei bambini vittime delle pratiche descritte dal Protocollo, riconoscendo la vulnerabilità tipica dei bambini, adattando tutte le misure intraprese ai loro bisogni, informando i bambini in relazione ai propri diritti e il loro ruolo all’interno del processo, spiegando in maniera completa e comprensibile cosa viene loro richiesto in ogni momento del procedimento e cosa dovrebbero aspettarsi, proteggendo costantemente la loro identità e la loro privacy.

Nell’art. 9 viene richiesto agli Stati di realizzare tutte quelle strategie e quelle misure in grado di prevenire il verificarsi di reati di questo tipo, soprattutto nei riguardi di quei bambini che per qualsiasi motivo sono più soggetti a cadere vittime di tali crimini. Nel comma 2 è riconosciuto il ruolo fondamentale svolto da informazione, formazione e istruzione nella prevenzione di tali pratiche criminose. Gli Stati devono, inoltre, incoraggiare la partecipazione della comunità a tali programmi di informazione ed educazione, con particolare attenzione ai bambini vittime e non. I commi 3 e 4 del medesimo articolo prevedono che gli Stati prendano tutte le dovute misure per assicurare l’adeguata assistenza alle vittime, con l’obiettivo di un sicuro ed efficace reinserimento in società, unitamente a tutte quelle misure – comma 4 – che consentano al bambino di avere accesso a tutte le adeguate misure di risarcimento del danno subito.

Per quanto concerne l’applicazione del Protocollo, invece, l’art. 12 prevede che entro due anni dall’entrata in vigore del Protocollo nei suoi confronti, ogni Stato Parte debba presentare al Comitato dei diritti del fanciullo un rapporto contenente tutte le informazioni necessarie per illustrare in che modo sono state messe in atto le misure ritenute necessarie dallo strumento stesso. In seguito a tale verifica, in conformità con quanto prescritto dall’art. 44 della CRC, il termine di presentazione dei propri rapporti è elevato a 5 anni. In qualsiasi caso il Comitato può, come sancito dal comma 3 dello stesso art. 12 del Protocollo, richiedere in qualsiasi momento informazioni aggiuntive riguardo l’applicazione del Protocollo stesso. Tale previsione, quindi, permette un controllo puntuale dell’effettiva applicazione del contenuto di questo importante strumento, anche nell’eventualità in cui uno Stato parte decida di denunciare il Protocollo, sulla base della procedura prescritta dall’art. 15, secondo cui la denuncia è possibile per qualunque parte ed in qualunque momento, senza che questa vada ad eliminare eventuali reati commessi precedentemente alla data della denuncia stessa o ad intralciare il prosieguo di qualsiasi questione di cui il Comitato fosse stato investito prima di quel momento.

### **2.2.6. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento delle persone di età minore nei conflitti armati (2000)**

Il 25 maggio 2000 fu emanato anche l'OPAC, vale a dire – come già visto in precedenza, il Protocollo Facoltativo alla CRC, riguardante il coinvolgimento delle persone di età minore nei conflitti armati. Senza entrare nel dettaglio del contenuto, la cui analisi rischierebbe di sviare l'attenzione dalle finalità di questo lavoro, è necessario sottolineare l'importanza di tale strumento dal momento che, al pari del primo Protocollo, ha l'intento di proteggere una particolare categoria di bambini, la cui stessa vita è messa in serio pericolo da una pratica illegale e quanto mai crudele. Quella dei bambini rappresenta, infatti, una vera e propria piaga del mondo contemporaneo, che si concretizza nell'arruolare all'interno di eserciti, sia regolari che irregolari, persone con età inferiore ai 18 anni, azione che si pone perciò in netto contrasto non solo con l'art. 38 della CRC, ma anche con la Convenzione n°182 dell'OIL (paragrafo 2.2.10) e lo Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998, in cui l'impiego di soggetti minorenni in guerra è da considerarsi come crimine di guerra. L'impiego dei minori in guerra non è, comunque, sempre totalmente escluso e, infatti, l'art. 3 del Protocollo Facoltativo ne indica le eccezioni in cui l'arruolamento volontario di un soggetto minorenne può essere accettato, ovvero quando viene garantito che il loro reclutamento è avvenuto su base volontaria, che è avvenuto con il consenso informato delle persone responsabili della cura del minorenne, quando il minorenne stesso è ampiamente informato relativamente agli obblighi che discendono dall'attività militare e quando la persona in questione abbia fornita una prova affidabile relativamente alla propria età. Quanto sopra menzionato potrebbe indurre a pensare, erroneamente, che qualora il bambino proponga volontariamente il proprio impiego in qualità di soldato, la pratica possa venire considerata legale. Al fine di scongiurare una siffatta ipotesi, nell'art. 4 viene immediatamente precisato che per tutti i gruppi armati distinti dalle forze armate dello Stato non è possibile, in nessuna circostanza, ricorrere al reclutamento e/o all'utilizzo in situazioni di ostilità di persone che non abbiano ancora compiuto i 18 anni di età. La distinzione tra esercito regolare e gruppi armati rappresenta la principale modalità per effettuare un controllo più attento ed efficace di un fenomeno che, purtroppo, sfugge facilmente al controllo statale ed internazionale. Il fenomeno, infatti, è per sua natura di difficile identificazione, sia dal punto di vista della definizione dello stesso, che dall'individuazione delle sue vittime. La possibilità di intraprendere la carriera militare volontariamente rappresenta una complicanza del fenomeno non indifferente. Il divieto di arruolamento da parte dei gruppi armati, benché

segnale importante, è comunque di difficile applicazione, data la difficoltà per gli Stati di individuare gli stessi e classificare in maniera certa ed univoca i propri membri. Non va dimenticato, poi, che quella dei bambini soldati rappresenta uno sfruttamento a cui, spesso, i bambini si sottopongono in maniera volontaria o spinti dalle proprie famiglie. Questo accade soprattutto in zone molto caratterizzate da una situazione di estrema povertà, in cui paradossalmente l'arruolamento prima del compimento della maggiore età rappresenta, per il bambino stesso e la sua famiglia, l'unica possibilità di salvezza da un presente ed un futuro di fame e miseria. Come si vedrà nel capitolo 6, al paragrafo 4.2.3., il fenomeno dei bambini soldati è, inoltre, fortemente legato allo sfruttamento sessuale ed economico, soprattutto per quanto concerne tutti quei bambini e bambine che non sono utilizzati per compiere azioni di tipo militare, ma per soddisfare bisogni e necessità degli adulti che compongono le forze a cui sono stati uniti forzatamente.

### **2.2.7. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante le procedure di reclamo**

Il terzo ed ultimo Protocollo rappresenta lo strumento dal contenuto più significativo per quanto riguarda la tutela dei bambini, poiché li rende espressamente titolari del diritto di segnalazione di una violazione di un proprio diritto. Il Protocollo, aperto alla firma nel 2012, è definitivamente entrato in vigore nel 2014. Tra tutti gli strumenti opzionali è quello con il minor numero di ratifiche. Ha ricevuto, infatti, soltanto 46 ratifiche, è stato firmato da altri 18 Stati, mentre altri 134 Stati non hanno intrapreso alcuna azione a riguardo. I motivi per i quali tale strumento abbia avuto una così scarsa risposta in confronto a quelle date ai due predecessori, sono da ricercare sicuramente nella più breve vita di quest'ultimo, oltre che dal contenuto che, come anticipato, ha una portata sicuramente più rivoluzionaria rispetto ai due descritti poc'anzi. Dal momento che non si tratta di uno strumento che tutela specificamente i bambini vittima di sfruttamento e traffico, ma che rende titolari tutti i bambini indistintamente di un diritto di reclamo, è interessante analizzarne i punti salienti. Anzitutto, è stato deciso che la competenza a ricevere i reclami sia del Comitato sui Diritti dell'Infanzia, la quale si esaurisce nei soli confronti degli Stati Parte del Protocollo (art. 1). Al Comitato spetta anche l'adozione delle regole procedurali per la ricezione del reclamo e tutte le azioni ad essa successive (art.3). Tali regole devono essere, inoltre, a misura di bambino, dal momento che il Comitato deve essere guidato dal principio del superiore interesse del minore.

Negli articoli dal 5 all'11 vengono descritti la modalità di presentazione dei reclami, ovvero il contenuto dei reclami (CRC e Protocolli Opzionali, art. 5), l'attivazione delle misure provvisorie che possono rendersi necessarie (art. 6), l'ammissibilità dei reclami (art. 7<sup>118</sup>), la sua trasmissione (art. 8), la risoluzione amichevole (art. 9) e, infine, l'esame dei reclami (art. 10<sup>119</sup>) che, in caso di adozione di misure provvisorie, possono essere accelerati.

Di grande importanza sono gli articoli dall'11 al 15, che riguardano rispettivamente il follow-up (art. 11), i reclami interstatali (art. 12), la procedura d'inchiesta per gravi o sistematiche violazioni (art. 13, il follow-up alla procedura d'inchiesta (art. 14) e, infine, l'assistenza e la cooperazione internazionali (art. 15).

Per quanto concerne il primo punto, il c.d. follow up, la sua importanza è da riscontrare nell'obbligo, a carico degli Stati parte, di tenere in debita considerazione le opinioni e le raccomandazioni del Comitato, contestualmente al dovere di rispondere alle stesse in forma scritta, includendo tutte le azioni intraprese alla luce dei pareri e delle raccomandazioni del Comitato. I reclami interstatali previsti dall'art. 12 svolgono anch'essi un ruolo importante, dal momento che riconosce al Comitato la competenza a ricevere ed esaminare reclami in cui uno Stato Parte sostiene che un altro Stato parte non abbia adempiuto agli obblighi derivanti dagli strumenti a cui lo stesso ha aderito. Tale pratica è soggetta, ovviamente, a due importanti limitazioni, rappresentate dalla necessità che tale azione sia accompagnata da una duplice dichiarazione<sup>120</sup> in tal senso, da parte di entrambi gli Stati parte.

Dal punto di vista della tutela dei minori vittime di tratta e sfruttamento, l'art. 13 rappresenta un'importante novità. Esso afferma, infatti, che qualora il Comitato riceva una

---

<sup>118</sup> Un reclamo è inammissibile quando: “a) *The communication is anonymous; (b) The communication is not in writing; (c) The communication constitutes an abuse of the right of submission of such communications or is incompatible with the provisions of the Convention and/or the Optional Protocols thereto; (d) The same matter has already been examined by the Committee or has been or is being examined under another procedure of international investigation or settlement; (e) All available domestic remedies have not been exhausted. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged or unlikely to bring effective relief; (f) The communication is manifestly ill-founded or not sufficiently substantiated; (g) The facts that are the subject of the communication occurred prior to the entry into force of the present Protocol for the State party concerned, unless those facts continued after that date; (h) The communication is not submitted within one year after the exhaustion of domestic remedies, except in cases where the author can demonstrate that it had not been possible to submit the communication within that time limit.*”

<sup>119</sup> Il comma 4 dell'art. 10 dedica particolare attenzione ai diritti economici, sociali e culturali. nell'articolo è affermato, infatti, che: “*When examining communications alleging violations of economic, social or cultural rights, the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State party in accordance with article 4 of the Convention.*”

<sup>120</sup> Tale dichiarazione è descritta, nelle sue caratteristiche e modalità dal comma 4 dello stesso art. 12, in cui viene enunciato quanto segue: “*A declaration under paragraph 1 of the present article shall be deposited by the States parties with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter that is the subject of a communication already transmitted under the present article; no further communications by any State party shall be received under the present article after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State party concerned has made a new declaration.*”

segnalazione da parte di uno Stato parte informazioni attendibili su gravi o sistematiche violazioni riguardo i due protocolli opzionali analizzati sopra, lo stesso Comitato deve invitare lo Stato parte a cooperare nell'esame di tali informazioni, presentando osservazione senza ritardo in merito. Il comma 2 prevede la possibilità per il Comitato di dare avvio ad una inchiesta, la quale se giustificata e con il consenso dello Stato parte, può prevedere una visita. I commi 4, 5 e 6 dello stesso articolo prevedono, oltre la cooperazione dello Stato parte interessato, l'obbligo per lo stesso di presentare le proprie osservazioni in risposta a quanto rilevato dal Comitato e la possibilità che venga inserita una relazione riassuntiva degli esiti nel rapporto previsto dall'art. 16<sup>121</sup>. Anche questa pratica, come quella prevista dall'art. 12, è sottoposta al limite del riconoscimento esplicito di tale competenza al Comitato, mediante una dichiarazione di adesione e, ovviamente, di mancata adesione.

Da questa breve analisi è evidente come la portata di tale Protocollo sia davvero rivoluzionaria, per due motivi. Il primo è rappresentato dal riconoscimento ad un soggetto minorenne, in autonomia o mediante un incaricato, da solo o in gruppo, di presentare un reclamo, analogamente a quanto riconosciuto per quanto concerne la tutela dei diritti umani riconosciuti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la cui competenza spetta al Comitato per i Diritti Umani. Il secondo motivo è rappresentato dall'obbligatorietà per gli Stati parte di rispondere, con proprie osservazioni scritte, a specifiche richieste del Comitato per i diritti dell'infanzia di volta in volta ed essi presentate. Tale contenuto rivoluzionario è soggetto, purtroppo, a numerose limitazioni, che ne pregiudicano in parte la portata. La più importante è rappresentata, naturalmente, dal numero di ratifiche, ad oggi ancora limitate. Le motivazioni a giustificazione di tale fatto possono essere ricercate nella relatività novità dello strumento (aperto alla firma nel 2012) e, ovviamente, al suo contenuto, che espone gli Stati firmatari ad obblighi aggiuntivi di non poco conto.

### **2.2.8. Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale**

La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (UNTOC, conosciuto anche come Convenzione di Palermo, d'ora in avanti, Convenzione) è, insieme ai suoi tre Protocolli Addizionali, il più importante strumento internazionale per la lotta, appunto, al crimine transnazionale. Adottata a Palermo nel 2000<sup>122</sup> ed entrata in vigore nel 2003, ha rappresentato da subito una grande novità in campo giuridico. Nella

---

<sup>121</sup> Rapporto presentato all'Assemblea Generale, ai sensi dell'art. 44, comma 5 della CRC

<sup>122</sup> GA Res 55/25, 15 novembre 2000

Convenzione diviene cardine l'idea che il crimine organizzato transnazionale rappresenti un problema globale, che riguarda tutti i continenti e le regioni del mondo e, per tale motivo, debba essere fronteggiato utilizzando un approccio universalistico, che permetta a tutti gli Stati della Comunità Internazionale di intervenire mettendo in atto strategie multidisciplinari e su più livelli. Tra gli obiettivi della Convenzione possono essere citati il rafforzamento della cooperazione internazionale e il contestuale incremento delle capacità di ogni Stato parte di contrastare, mediante le proprie istituzioni, il crimine organizzato transnazionale. Dal punto di vista del contenuto, la Convenzione rientra nelle c.d. *Suppression Conventions*, all'interno delle quali si pone come un vero e proprio sistema giuridico autonomo e completo, con l'obiettivo dichiarato di contrastare, punire e prevenire il crimine organizzato. La Convenzione si compone di 41 articoli, nei quali vengono elencati lo scopo, la terminologia, l'ambito di applicazione e la tutela della sovranità degli Stati parte (artt. 1 – 4), la penalizzazione dei principali fenomeni legati al crimine organizzato transnazionale e le misure da mettere in atto per contrastare gli stessi (artt. 5 – 14), la giurisdizione, l'estradizione e il trasferimento (artt. 15 – 17), l'assistenza giudiziaria reciproca, la cooperazione tra Stati, la penalizzazione dell'intralcio alla giustizia e la protezione delle vittime, dei testimoni, la messa in atto di altre misure e la prevenzione (artt. 18 – 31) e tutte le informazioni circa le relazioni tra gli Stati parte, la risoluzione delle controversie, la firma, la ratifica, la modifica e la denuncia (artt. 32 – 41).

Senza effettuare una analisi dettagliata del contenuto di questa Convenzione, è importante notare come essa sia stata adottata in modo da renderla il più possibile flessibile, così da poter adattarsi ad un numero sempre maggiore di fattispecie di reato, assumibili anche ad altre categorie nuove, come ad esempio il cybercrime. La Convenzione, inoltre, obbliga gli Stati parte ad introdurre all'interno delle proprie legislazioni penali reati come la partecipazione ad una organizzazione criminale, l'intralcio alla giustizia e l'anticorruzione, costruendo de facto una base comune grazie alla quale sia possibile effettuare una cooperazione efficace tra le legislazioni degli Stati di tutto il mondo.

Nel 2018 è stato finalmente raggiunto l'accordo, all'interno della Conferenza degli Stati parte, per la creazione di un meccanismo di monitoraggio di cui, fino ad allora, la Convenzione e i Protocolli Addizionali erano sforniti, il *Review Mechanism*.

#### [2.2.8.1. Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini](#)

Il Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini (conosciuto anche come Protocollo di Palermo, come d'ora in poi sarà chiamato), è lo strumento internazionale che, più di tutti, adotta una nozione di tratta sufficientemente ampia da abbracciare tutte le possibili declinazioni al fenomeno stesso. Come indicato dal preambolo stesso, infatti, nonostante l'esistenza di una moltitudine di strumenti internazionali contenenti diverse disposizioni relative alla lotta allo sfruttamento delle persone, non esiste uno strumento universal dedicato esplicitamente alla tratta di persone.: Per questo motivo, il Protocollo di Palermo definisce la tratta come:

*“[...] the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs<sup>123</sup>”.*

Il Protocollo specifica, inoltre, che lo sfruttamento deve includere, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui e tutte le altre forme di sfruttamento sessuale possibili, sfruttamento del lavoro, schiavitù e pratiche similari e la rimozione degli organi.

Il Protocollo di Palermo considera sempre come tratta le condotte indicate quando coinvolgono un minore di diciotto anni, anche laddove non siano stati utilizzati strumenti coercitivi per reclutare la vittima<sup>124</sup>. L'art. 4 del Protocollo di Palermo circoscrive l'ambito di applicazione ai casi di tratta che rivestano carattere transnazionale e nei quali sia implicata una qualche organizzazione criminale, anche se tale impostazione parrebbe superata dal successivo art. 5 nel quale, in base all'interpretazione dell'UNODC<sup>125</sup>, l'obbligo di incriminazione dovrebbe riguardare anche i casi di tratta interni, nei quali non vi sia alcun intervento da parte di organizzazioni criminali. Anche la circostanza che l'eventuale

---

<sup>123</sup> Art. 3, Protocollo di Palermo

<sup>124</sup> Art. 3, let. C): *“The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article”.*

<sup>125</sup> *Legislative guide for the implementation of the Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2004, p. 285

attraversamento di una frontiera sia avvenuto irregolarmente non ha alcuna rilevanza ai fini dell'applicazione del presente Protocollo. Esso, infatti, a differenza del Protocollo Addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, non ha come finalità ultima la salvaguardia della sovranità dello Stato, garantendo il rispetto delle norme sull'immigrazione, ma ha lo scopo di prevenire e combattere lo sfruttamento e il traffico delle persone, a prescindere dalle modalità con le quali esso si presenta. L'art. 2 del Protocollo specifica, infatti, che gli obiettivi del Protocollo sono proprio la prevenzione e la lotta alla tratta di persone, con particolare attenzione a donne e bambini, con la finalità di proteggere e assistere le vittime stesse nel pieno rispetto dei loro diritti umani, promuovendo al contempo la cooperazione tra Stati Parti in ordine a questi obiettivi.

L'art. 5 del Protocollo è dedicato alla penalizzazione del reato di tratta e prevede l'obbligo, per tutti gli Stati parte, di prendere le misure legislative (e di altro tipo), necessarie e idonee per conferire il carattere di reato alla condotta descritta nell'art. 3, quando attuata volontariamente<sup>126</sup>. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che siano prese tutte le misure necessarie e idonee per far sì che venga riconosciuto il carattere di reato anche alla partecipazione in qualità di complice<sup>127</sup> e all'organizzazione e direzione di altre persone nella commissione di tali reati<sup>128</sup>.

Gli artt. Dal 6 al 8 sono dedicati alla tutela e all'assistenza delle vittime di tratta. L'art. 6, in particolare, obbliga gli Stati parte a preservare la riservatezza e l'identità delle vittime<sup>129</sup>, che vengano fornite alle stesse tutte le informazioni sui procedimenti amministrativi e giudiziari loro pertinenti<sup>130</sup> e l'assistenza necessaria affinché vengano presentate ed esaminate, in tutte le fasi del procedimento penale, le loro opinioni, preoccupazioni, ecc, senza che questo comporti un pregiudizio al loro diritto di difesa<sup>131</sup>. Lo stesso articolo prevede, poi, che vengano attuate tutte quelle misure che permettano un recupero psico-fisico e sociale delle vittime fornendo alle stesse, anche mediante collaborazioni con ONG o altri enti ed organizzazione della società civile<sup>132</sup>. Per la prima volta in uno strumento internazionale che non sia esplicitamente dedicato ai bambini, come la CRC, viene previsto, al comma 4<sup>133</sup>, l'obbligo di prendere in considerazione l'età, il sesso ed ogni altra esigenza particolare delle vittime di tratta, soprattutto se si tratta di soggetti minorenni che, di per sé,

---

<sup>126</sup> Art. 5, c. 1

<sup>127</sup> Art. 5, c. 2 lett b)

<sup>128</sup> Art. 5, c. 2 lett c)

<sup>129</sup> Art. 6, c. 1

<sup>130</sup> Art. 6 c. 2 lett a)

<sup>131</sup> Art. 6 c. 2 lett b)

<sup>132</sup> Art. 6 c. 3 lett a) b) c) d)

<sup>133</sup> Art. 6, c. 4

hanno bisogno di cure particolari dovuta alla loro condizione di, appunto, bambini. Parimenti importanti, poi, sono le prescrizioni contenute nei commi 5 e 6 nei quali vengono indicati, rispettivamente, l'obbligo all'assicurazione dell'incolumità fisica della vittima di tratta quando si trova sul proprio territorio<sup>134</sup> e di offrire, attraverso il proprio sistema giuridico interno, la possibilità per le vittime di ottenere un risarcimento per il danno da loro subito. Quanto prescritto dall'art. 6 è ulteriormente rafforzato dalle previsioni dell'art. 7, il quale obbliga gli Stati parte a prendere tutte quelle misure, legislative e non, che permettano alle vittime di tratta a soggiornare sul proprio territorio, a qualunque titolo, permanente o temporaneo<sup>135</sup>. L'accoglienza della vittima di tratta, ed il suo contestuale riconoscimento in qualità, ad esempio, di rifugiato, ne permettono una tutela maggiore, soprattutto dal punto di vista della protezione da eventuali ritorsioni da parte delle organizzazioni criminali coinvolte e/o ulteriore asservimento e traffico. Accanto al diritto di permanere sul territorio ospite, alle vittime di tratta è riconosciuta anche il diritto di rimpatrio, il quale è disciplinato dall'art. 8. In particolare, il comma 1 prevede che lo Stato in cui la vittima è cittadina o in cui possiede il diritto di residenza permanente, debba facilitare ed accettare il suo ritorno, senza alcun irragionevole ritardo.<sup>136</sup> Il comma 2 specifica che tale rimpatrio deve avvenire garantendo la sicurezza della persona e il rispetto dei suoi diritti, in particolare quello che prevede che lo stesso rimpatrio avvenga su base volontaria<sup>137</sup>. Quanto appena affermato significa che nessun rimpatrio dovrebbe avvenire senza l'esplicito accordo della vittima stessa, alla quale deve essere garantito il diritto di scegliere se essere o meno rimpatriata e, soprattutto, se al rimpatrio può in qualche modo conseguire un qualche tipo di danneggiamento fisico, esso non dovrebbe avere luogo. Nel caso in cui la vittima si trovi sprovvista di documentazione, è dovere dello Stato parte in cui essa è cittadina, o in cui possiede il diritto di residenza permanente, provvedere a fornire alla stessa tutta la documentazione e le autorizzazioni necessarie per compiere il viaggio di ritorno<sup>138</sup>.

I successivi articoli, dal 9 al 13, hanno per oggetto la prevenzione dei reati di traffico e la cooperazione degli Stati parte al fine di combattere, punire e prevenire gli stessi. L'art. 9, in particolare, prevede che gli Stati parte nell'adozione delle proprie politiche globali, dei propri programmi e di tutte le altre misure di qualunque natura abbiano l'obiettivo di prevenire e combattere la tratta, proteggendo i bambini e le donne vittime di tratta da una

---

<sup>134</sup> Art. 6, c. 5

<sup>135</sup> Art. 7, c. 1

<sup>136</sup> Art. 8, c. 1

<sup>137</sup> Art. 8 c. 2

<sup>138</sup> Art. 8 c. 4

nuova vittimizzazione<sup>139</sup>. Il comma 4 prevede, inoltre, che gli Stati adottino o potenzino le misure già attuate, anche attraverso la cooperazione bilaterale e multilaterale, con l'obiettivo di attenuare ed eliminare tutti quei fattori che rendono bambini e donne vittime particolarmente vulnerabili della tratta, individuando tra di esse povertà, sottosviluppo e mancanza di eque opportunità<sup>140</sup>. Anche il comma 5 prevede l'adozione o il rafforzamento di misure di diversa natura, legislativa, culturale, sociale o educativa, ivi compresa anche la cooperazione internazionale (bilaterale o multilaterale), atte a scoraggiare la domanda che favorisce qualunque forma di sfruttamento, che può a sua volta portare alla tratta degli esseri umani<sup>141</sup>. L'articolo 10 disciplina la collaborazione tra le autorità interessate degli Stati parte<sup>142</sup> a cooperare tra loro, soprattutto per quanto concerne lo scambio di informazioni che permettano di verificare i documenti di viaggio, spesso falsificati, con cui le vittime sono sovente costrette a viaggiare e lo scambio di informazioni in relazione alle modalità con cui i trafficanti attuano la tratta degli esseri umani, al fine di combattere il fenomeno in maniera sempre più efficiente<sup>143</sup>.

Accanto alla previsione di cooperazione tra autorità differenti per quanto concerne le informazioni, l'art. 10 al comma 2 prevede che le stesse siano adeguatamente formate. A questo proposito, viene specificato che la formazione dovrebbe essere incentrata sui metodi e le modalità utilizzate per prevenire e perseguire i colpevoli di tali traffici, proteggendo i diritti delle vittime, proteggendo al contempo le stesse dagli stessi trafficanti, tenendo conto delle peculiarità vulnerabilità che potrebbero derivare dalla condizione di bambino e dal genere, oltre ad incoraggiare naturalmente la cooperazione con le ONG e tutti gli altri enti, in qualche modo e a qualunque titolo interessati, della società civile<sup>144</sup>.

L'art. 11 è dedicato alle misure alle frontiere, ovvero a tutte quelle misure che, senza pregiudicare il rispetto degli impegni internazionalmente presi relativi alla libera circolazione delle persone, sono adottate al fine di individuare alla frontiera, appunto, eventuali vittime di tratta<sup>145</sup>. Tra le misure che gli Stati parte devono adottare, vi sono quelle che, senza arrecare pregiudizio agli impegni internazionali, permettono di verificare che i mezzi di trasporto non siano utilizzati per il trasferimento di vittime di tratta, anche mediante la verifica del possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nello Stato parte, da

---

<sup>139</sup> Art. 9 c. 1 lett a) e b)

<sup>140</sup> Art. 9 c.4

<sup>141</sup> Art. 9 c. 5

<sup>142</sup> Autorità di polizia, immigrazione, ecc

<sup>143</sup> Art. 10 c. 1, lett a) b) c)

<sup>144</sup> Art. 10 c. 2

<sup>145</sup> Art. 11 c. 1

parte di tutti i passeggeri<sup>146</sup>. I commi 4 e 5 prevedono che gli Stati parte prendano tutte le misure, in accordo con il proprio diritto interno, atte a prevedere sanzioni nei casi di violazione di quanto prescritto dal comma 3<sup>147</sup> e di rifiutare l'ingresso, anche mediante il ritiro dei visti, a tutte quelle persone che risultano coinvolte nella commissione dei reati di cui al presente Protocollo<sup>148</sup>. Il comma 6 prevede, infine, che senza recare pregiudizio alcuno all'art. 27 della Convenzione<sup>149</sup>, gli Stati Parte possano, mediante la creazione di canali diretti di comunicazione tra autorità che permettano uno scambio veloce ed efficiente delle comunicazioni, andando così a superare l'ostacolo – molto spesso troppo elevato – della burocrazia.

L'art. 12 prevede che gli Stati parte adottino tutte le misure necessarie ad assicurare che i documenti di viaggio o di identità siano rilasciati con una qualità tale da impedire il loro utilizzo in maniera impropria, ovvero per impedire una loro falsificazione, o la loro modifica, copia o rilascio illegali, assicurandone al contempo l'integrità e la sicurezza, impedendone la creazione, il rilascio e l'utilizzo illegale degli stessi.

In connessione con quanto previsto dal comma 6 dell'art. 11, l'art. 13 prevede che gli Stati parte, sempre in conformità con il proprio diritto interno, rispondano alle richieste

---

<sup>146</sup> Art. 11 c. 2 e 3

<sup>147</sup> Art. 11 c. 4

<sup>148</sup> Art. 11 c. 5

<sup>149</sup> 1. States Parties shall cooperate closely with one another, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, to enhance the effectiveness of law enforcement action to combat the offences covered by this Convention. Each State Party shall, in particular, adopt effective measures: (a) To enhance and, where necessary, to establish channels of communication between their competent authorities, agencies and services in order to facilitate the secure and rapid exchange of information concerning all aspects of the offences covered by this Convention, including, if the States Parties concerned deem it appropriate, links with other criminal activities; (b) To cooperate with other States Parties in conducting inquiries with respect to offences covered by this Convention concerning: (i) The identity, whereabouts and activities of persons suspected of involvement in such offences or the location of other persons concerned; (ii) The movement of proceeds of crime or property derived from the commission of such offences; (iii) The movement of property, equipment or other instrumentalities used or intended for use in the commission of such offences; (c) To provide, when appropriate, necessary items or quantities of substances for analytical or investigative purposes; (d) To facilitate effective coordination between their competent authorities, agencies and services and to promote the exchange of personnel and other experts, including, subject to bilateral agreements or arrangements between the States Parties concerned, the posting of liaison officers; 30 (e) To exchange information with other States Parties on specific means and methods used by organized criminal groups, including, where applicable, routes and conveyances and the use of false identities, altered or false documents or other means of concealing their activities; (f) To exchange information and coordinate administrative and other measures taken as appropriate for the purpose of early identification of the offences covered by this Convention. 2. With a view to giving effect to this Convention, States Parties shall consider entering into bilateral or multilateral agreements or arrangements on direct cooperation between their law enforcement agencies and, where such agreements or arrangements already exist, amending them. In the absence of such agreements or arrangements between the States Parties concerned, the Parties may consider this Convention as the basis for mutual law enforcement cooperation in respect of the offences covered by this Convention. Whenever appropriate, States Parties shall make full use of agreements or arrangements, including international or regional organizations, to enhance the cooperation between their law enforcement agencies. 3. States Parties shall endeavour to cooperate within their means to respond to transnational organized crime committed through the use of modern technology.

pervenute da un altro Stato parte, in un lasso di tempo ragionevole, circa la legittimità e la validità dei documenti di viaggio e di identità presumibilmente da esso rilasciati e che sono utilizzati per la tratta di persone.

In conclusione, quindi, si può dire che il Protocollo di Palermo rappresenti il primo strumento internazionale più completo atto alla prevenzione, alla punizione e alla lotta alla tratta delle persone, in particolare di donne e bambini. Tra le novità più importanti della disciplina, come si è visto poc'anzi, la previsione di specifiche misure adottate tenendo conto della particolare condizione tipica dell'infanzia, che pone il bambino – in cui nel Protocollo è definito, accettando la definizione dall'art. 1 della CRC come qualsiasi individuo al di sotto dei 18 anni di età – in una posizione svantaggiata, comportandone in ogni caso la classificazione in qualità di vittima, a cui conseguono maggiori esigenze di cura, differente rispetto a necessarie ad un adulto. Inoltre, un ulteriore punto di rottura rispetto al passato è rappresentato dalla individuazione, tra le possibili armi anti-tratta, della sensibilizzazione della società civile e l'adeguata formazione del personale impiegato nella repressione e prevenzione dei crimini. Nonostante tali impostazioni, che pure rappresenterebbero una ventata di innovazione rispetto al passato, peccano di genericità, soprattutto per ciò che concerne la tutela e l'assistenza alle vittime. Tale caratteristica, unita alla non vincolatività delle previsioni stesse, rischia di vanificarne la portata. In ultima analisi, dunque, il Protocollo si pone come ottimo punto di partenza per successivi interventi sulla materia, come quelli europei, soprattutto per quanto riguarda la volontarietà dei rimpatri e l'impossibilità di iniziare un'azione penale nei confronti di chi ha violato le leggi in quanto vittima di tratta.

#### 2.2.8.2. Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria

In occasione dell'adozione della Convenzione di Palermo e dei tre Protocolli Addizionali, fu per la prima volta definita la differenza tra tratta di persone (*trafficking in human beings*) e traffico di migranti (*smuggling of migrants*). In particolare, il primo elemento che è ritenuto fondamentale, è la presenza del consenso che caratterizza la seconda fattispecie. Un migrante è, infatti, una persona che ha deciso volontariamente di varcare i confini del proprio Stato e il reato di traffico di migranti è in più ordinamenti, tra cui quello italiano, riconosciuto e circoscritto all'interno del reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

Il Protocollo Addizionale dedicato alla lotta al traffico di migranti si presenta, nella forma e nella sostanza, molto simile al primo. Unico elemento di differenza, l'oggetto del Protocollo stesso che, come visto poco sopra, nel caso dello strumento internazionale in analisi, si riferisce ad una fattispecie di reato in cui debba essere supposta, almeno inizialmente, la volontà di spostamento della vittima. L'art. 3<sup>150</sup> fornisce, infatti, una definizione degli elementi che compongono tali fattispecie, ovvero il traffico di migranti (*“procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident”*), ingresso illegale (*crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State*), documento di viaggio o d'identità fraudolento (*[...] falsely made or altered in some material way by anyone other than a person or agency lawfully authorized to make (it) on behalf of a State; [...] improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or in [...] unlawful manner; [...] used by a person other than the rightful holder”*).

La volontà dei migranti non deve in alcun modo comportare una penalizzazione della stessa, come sancito dall'art. 5<sup>151</sup> nel quale viene infatti affermato che i migranti non dovrebbero essere sottoposti ad alcun processo in relazione a reati riconducibili all'articolo 6 del Protocollo. L'art. 6<sup>152</sup> indica, infatti, le fattispecie di reato che devono essere punite e prevenute dagli Stati parte del Protocollo stesso, individuandole in:

*“[...]The smuggling of migrants; [...] Producing a fraudulent travel or identity document; [...]Procuring, providing or possessing such a document; [...] Enabling a person who is not a national or a permanent resident to remain in the State concerned without complying with the necessary requirements for legally remaining in the State by the means mentioned in subparagraph (b) of this paragraph or any other illegal means. [...] Participating as an accomplice in an offence established in accordance with [...] this article [...] Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article. [...] aggravating circumstances: [...] endanger, or are likely to endanger, the lives or safety of the migrants concerned; or [...] entail inhuman or degrading treatment, including for exploitation, of such migrants”*.

---

<sup>150</sup> Art. 3 protocollo Palermo

<sup>151</sup> Art. 5, ibidem

<sup>152</sup> Art. 6 c 1 lett. a) b) [I, II] c), c 2 lett. b) c. 3 lett. a) b)

Anche in questo Protocollo lo scopo ultimo è la prevenzione e la lotta contro il fenomeno, in questo caso il traffico di migranti, la promozione della cooperazione tra Stati, con il fine ultimo della protezione dei migranti trafficati<sup>153</sup>. Come evidenziato nel paragrafo precedente, il Protocollo in analisi ha per obiettivo ultimo la salvaguardia della sovranità dello Stato, che avviene mediante la prevenzione e la lotta al traffico di migranti e, perciò, mediante la cooperazione tra Stati al fine di permettere il rispetto delle rispettive leggi sull'immigrazione. Il termine inglese “*while*”, traducibile in italiano con *mentre*, o *al contempo*, sembra porre solo in secondo piano la tutela dei diritti dei migranti, ai quali sono espressamente dedicati il comma 1, lettera a) dell'art. 9 (“*Where a State Party takes measures against a vessel in accordance with article 8 of this Protocol, it shall: (a) Ensure the safety and humane treatment of the persons on board*”), il comma 2 lettere b) e c) dell'art. 14 (“*States Parties shall cooperate to ensure [...] improving procedures for detecting smuggled persons at conventional and non-conventional points of entry and exit; and [...] The humane treatment of migrants and the protection of their rights as set forth in this Protocol*”), il comma 3 dell'art. 15 (“*Each State Party shall promote or strengthen, as appropriate, development programmes and cooperation [...] to combat the root socio-economic causes of the smuggling of migrants, such as poverty and underdevelopment*”).

L'articolo 16, infine, afferma che, nell'applicazione del Protocollo ogni Stato Parte deve applicare tutte le misure di qualsiasi natura che, sulla base del diritto internazionale, sono necessarie per garantire il rispetto del diritto alla vita ed il diritto a non essere sottoposto a tortura o ad altri trattamenti e pene inumani e degradanti. Devono essere adottate anche tutte quelle misure necessarie per fornire un'assistenza adeguata a tutti coloro la cui vita è stata messa in pericolo dal fenomeno oggetto del Protocollo. Infine, nell'applicare tutte le misure di cui si è appena fatta menzione, è altresì necessario che ogni Stato valuti le stesse sulla base della tipologia di vittima e delle particolari condizioni di vulnerabilità che la stessa può presentare, come nel caso di donne e bambini<sup>154</sup>.

L'art. 18 è invece dedicato al ritorno dei migranti oggetto di traffico ma, a differenza di quanto prescritto dal precedente Protocollo, in questo caso non viene fatta menzione della volontà del migrante stesso di far ritorno presso il proprio Paese di origine. L'unico accenno alla tutela della vittima si ha nel comma 5, in cui viene affermato che lo Stato parte deve

---

<sup>153</sup> Art. 2 *ibidem*

<sup>154</sup> Art. 16 c. 1, 2, 3, 4, 5

prendere tutte le misure necessarie per far sì che il ritorno avvenga nel pieno rispetto della sicurezza e della dignità della persona<sup>155</sup>.

In conclusione si può affermare che, a differenza del Protocollo per la prevenzione e la punizione della tratta, quello dedicato al traffico di migranti è maggiormente concentrato alla punizione del reato in sé, concentrando un'attenzione che potrebbe essere definita "residuale" alla tutela dei diritti dei migranti, benché anche in questo strumento si parli delle donne e dei bambini come delle categorie cui gli Stati parte dovrebbero porre particolare attenzione, soprattutto per quanto concerne la soddisfazione delle esigenze particolari e, in generale, della loro cura<sup>156</sup>.

### **2.2.9. Convenzione n° 182 per la proibizione e l'immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile.**

Come si è visto in precedenza, tra il XIX e il XX secolo il lavoro minorile fu al centro di una sempre crescente attenzione, che portò nel 1919 all'adozione da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) della Convenzione n. 5, relativa all'età minima nell'industria. Questa Convenzione, che fu seguita da numerose altre inerenti altrettanti settori lavorativi, rappresenta la base su cui poterono essere costruiti i due strumenti fondamentali sul lavoro minorile, ovvero la Convenzione n. 138 sull'età minima del 1973 e la Convenzione sulle peggiori forme di lavoro minorile del 1999 le quali sono, ad oggi, ratificate da un numero elevato di Stati.

In entrambe le Convenzioni il bambino è definito come l'individuo che non ha ancora compiuto 18 anni<sup>157</sup> mentre, come lavoro minorile da eliminare il lavoro svolto da bambini al di sotto dell'età minima, così come la stessa è definita dall'ordinamento nazionale conformemente alla normativa internazionale e le peggiori forme di lavoro minorile, ovvero la schiavitù, la tratta di minori, servitù per debiti, lavoro forzato e, in generale, qualsiasi attività lavorativa che possa pregiudicare lo stato psico-fisico del bambino e la sua sicurezza. In particolare, l'art. 3 della Convenzione n. 182 specifica che rientrano nelle peggiori forme di lavoro minorile, oltre a quanto già menzionato poc'anzi, il reclutamento forzato e/o obbligatorio di bambini all'interno delle forze armate, l'utilizzo dei bambini in attività di prostituzione, per la produzione di materiale pedopornografico e, in generale, il reclutamento e l'utilizzo di bambini per l'espletamento di attività illecite<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Art. 18 c 5

<sup>156</sup> Art. 16 c 4

<sup>157</sup> Art. 3 c 1 della Convenzione n. 138 e Art. 2 della Convenzione n. 182

<sup>158</sup> Art. 3 lett a) b) c) d)

A differenza della Convenzione n. 138<sup>159</sup>, la cui interpretazione non è sempre stata univoca, le peggiori forme di lavoro minorile godono oggetto della Convenzione n. 182 godono, invece, di una condanna condivisa universalmente. Tale avversione è dimostrata anche all'interno della CRC, al cui art. 32 è affermato il principio secondo cui i bambini hanno diritto ad essere protetti contro lo sfruttamento e contro qualsiasi pratica lavorativa che possa comportare dei rischi e mettere a repentaglio la loro incolumità fisica e mentale, compromettendone il normale sviluppo psico-fisico. A questo proposito, la posizione delle Nazioni appare ben chiara nel documento del 2009 dell'Assemblea Generale dell'ONU, "Status of the Convention on the Rights of the child<sup>160</sup>". Al punto IV viene affermato che più di 200 milioni di bambini vengono utilizzati in lavori che non rispettano gli standard internazionali riguardo alla condizione lavorativa minorile dati che confermano, quindi, la brutale realtà a cui milioni di bambini sono sottoposti ogni giorno. Nel documento sopra menzionato viene affermato che qualsiasi lavoro svolto dai bambini in condizioni peggiori di quelle stabilite da ONU e OIL sarà considerato sfruttamento economico<sup>161</sup>. Quanto appena citato è un'affermazione molto importante, poiché delinea la disciplina per cui, qualsiasi bambino che sia chiamato a svolgere un lavoro al di sotto dell'età minima e a condizioni peggiori rispetto agli standard fissati da ONU e ILO, venga considerato come vittima di tratta.

Dal punto di vista dei contenuti della Convenzione n. 182, gli articoli dal 5 all'8 indicano le azioni che gli Stati membri devono effettuare, ovvero provvedere all'istituzione di meccanismi idonei al monitoraggio dell'applicazione dei provvedimenti attuativi della Convenzione (art. 5), alla creazione di specifici programmi d'azione con lo scopo di eliminare le peggiori forme di lavoro minorile (art. 6), all'adozione di provvedimenti efficaci (art. 7) volti a prevenire l'utilizzo dei bambini nelle peggiori forme di sfruttamento lavorativo infantile, provvedendo a tutte le necessarie ed appropriate cure ed assistenza al fine di rimuovere il bambino da tali tipi di sfruttamento, assicurando allo stesso l'accesso

---

<sup>159</sup> La Convenzione n. 138 afferma, infatti, che l'età minima non deve essere inferiore ai 15 anni, ovvero alla fine della scuola dell'obbligo e può essere eventualmente valutato, per i soli Paesi in via di sviluppo, una deroga a tale limite, con l'età minima che potrebbe discendere anche sotto i 14 anni (sempre entro i 12 o 13) nei Paesi in via di sviluppo e solo per lo svolgimento di tutti quei lavori definiti leggeri. Per la Convenzione, inoltre, il solo atto di fissare l'età minima non potrebbe essere considerato sufficiente in quanto devono essere presi in considerazione altri elementi, tra cui l'ammontare delle ore di lavoro e le condizioni dei lavoratori che, pur avendo superato l'età minima, non sono ancora maggiorenni. La Convenzione 138, inoltre, esige l'adozione di una politica nazionale per il controllo dell'età minima sul luogo di lavoro, che deve comprendere l'obbligo di tenere all'interno dell'azienda un registro contenente tutte le informazioni relative ai lavoratori minorenni.

<sup>160</sup> (A/64/172), General Assembly, 27 luglio 2009

<sup>161</sup> Pag. 3, par 9, ibidem

all'istruzione, tenendo sempre presente le peculiarità che potrebbero presentarsi in caso di bambine e ragazze vittime di sfruttamento.

Sempre l'art. 7 prevede che ogni Stato membro designi l'autorità competente preposta all'applicazione delle disposizioni attuative della Convenzione, mentre l'art. 8 prevede che gli Stati membri assicurino la massima assistenza reciproca, ivi compresa anche la collaborazione internazionale per lo sviluppo e l'implementazione di specifici programmi di sostegno allo sviluppo economico e sociale, per l'eliminazione della povertà e per garantire l'istruzione universale.

Come si è visto poc'anzi, la Convenzione richiede che gli Stati membri attuino tutta una serie di misure volte all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro, le quali sono rafforzate dal contenuto dell'annessa Raccomandazione 190. Quest'ultima si concentra su tre aspetti, ovvero i programmi d'azione, i lavori pericolosi e l'attuazione. Per quanto concerne il primo punto, la Raccomandazione delinea più approfonditamente i contenuti minimi dei programmi d'azione prescritti dall'art. 6, i quali devono avere come obiettivi, tra gli altri l'identificazione e la denuncia delle peggiori forme di sfruttamento lavorativo dei bambini, la prevenzione di tali tipologie di sfruttamento, provvedendo al contempo alla riabilitazione ed integrazione sociale delle vittime, attraverso il soddisfacimento dei bisogni fisici, psicologici ed educativi del bambino e la sensibilizzazione del pubblico relativamente a queste tematiche, al fine di agire sulla riduzione della domanda attraverso la mobilitazione dell'opinione pubblica.

Per quanto concerne i lavori considerati pericolosi, il secondo punto specifica quali elementi dovrebbero essere presi in considerazione per poter determinare, ai sensi dell'art. 3 d) della Convenzione, i lavori considerabili pericolosi, ovvero tutti quei lavori che implicano un'esposizione dei bambini ad abusi fisici, psicologici e sessuali, lavori sottoterra, sott'acqua, ad altezza pericolose ed in spazi confinati, lavori svolti con macchinari pericolosi o che potrebbero esporre i bambini a sostanze o condizioni pericolose. Sempre riguardo ai lavori pericolosi, la Raccomandazione apre alla possibilità di assumere un minorenni che abbia compiuto i 16 anni, a patto che vengano però assicurate la sua sicurezza, sia dal punto di vista fisico che da quello morale e che venga abbia ricevuto un'istruzione adeguata o, comunque, una formazione idonea al tipo di lavoro per il quale lo stesso sarà impiegato.

Il terzo punto delinea più approfonditamente le azioni che gli Stati membri dovrebbe mettere in atto nell'attuazione delle disposizioni contenute all'interno della Convenzione. In particolare, viene raccomandato agli Stati di garantire che vengano considerati crimini tutte le peggiori forme di lavoro minorile indicate all'art. 3 d) e di procedere ad una sistematica raccolta di dati, i quali dovrebbero poi essere disaggregati per sesso, fasce di età, ecc, per

meglio definire la portata del fenomeno all'interno di ogni Paese. Un'altra raccomandazione presente all'interno del documento riguarda l'individuazione, all'interno di ogni Stato membro, delle persone che dovrebbero essere ritenuti responsabili nel caso in cui le misure contenute nella Convenzione. Viene fornito, inoltre, un elenco delle misure aggiuntive che potrebbero essere messe in atto al fine di provvedere all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, ovvero:

*“(a) informing, sensitizing and mobilizing the general public, including national and local political leaders, parliamentarians and the judiciary; (b) involving and training employers' and workers' organizations and civic organizations; (c) providing appropriate training for the government officials concerned, especially inspectors and law enforcement officials, and for other relevant professionals; (d) providing for the prosecution in their own country of the Member's nationals who commit offences under its national provisions for the prohibition and immediate elimination of the worst forms of child labour even when these offences are committed in another country; (e) simplifying legal and administrative procedures and ensuring that they are appropriate and prompt; (f) encouraging the development of policies by undertakings to promote the aims of the Convention; (g) monitoring and giving publicity to best practices on the elimination of child labour; (h) giving publicity to legal or other provisions on child labour in the different languages or dialects; (i) establishing special complaints procedures and making provisions to protect from discrimination and reprisals those who legitimately expose violations of the provisions of the Convention, as well as establishing helplines or points of contact and ombudspersons; (j) adopting appropriate measures to improve the educational infrastructure and the training of teachers to meet the needs of boys and girls; (k) as far as possible, taking into account in national programmes of action: (i) the need for job creation and vocational training for the parents and adults in the families of children working in the conditions covered by the Convention; and (ii) the need for sensitizing parents to the problem of children working in such conditions”.*

In ultima analisi, è possibile affermare che la Convenzione n. 182 svolge, insieme alle precedenti e alle rispettive raccomandazioni, un ruolo fondamentale a livello internazionale per ciò che riguarda la tutela dei bambini dallo sfruttamento lavorativo. Tale importanza è

resa ancora più evidente dall'elevato numero di ratifiche – la Convenzione n. 182 è stata ratificata dalla maggior parte dei Paesi del mondo – e dal fatto che, al pari di tutti gli strumenti internazionali riguardanti la tutela dei diritti umani, essa richiede la presentazione di report biennali, attraverso i quali è possibile analizzare l'azione di ogni singolo Stato, determinandone l'effettivo impegno, i risultati ottenuti ed i progressi ancora da realizzare.

## **2.3. Soft Law**

Con il termine Soft Law si intendono tutte quelle misure che non hanno carattere vincolante per gli Stati a cui sono rivolti, a differenza della c.d. Hard Law, ovvero tutti quegli obblighi vincolanti per gli Stati, conseguenti alla ratifica di un trattato o altro accordo internazionale. Pur non essendo giuridicamente vincolanti, gli strumenti di Soft Law promuovono comunque principi e regole importanti, che gli Stati possono decidere di adottare all'interno dei propri ordinamenti interni. Nell'ambito della tratta degli esseri umani particolare importanza è riconosciuta a le *Linee Guida di Protezione Internazionale – L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta* del 2006 e all'*UNHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* del 2002, mentre per quanto concerne più specificamente la tratta di minori, occorre ricordare l'*UNICEF Guidelines for Protection of the Rights of the Child Victims of Trafficking* del 2003.

### **2.3.1. Linee Guida di Protezione Internazionale – L'applicazione dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta**

Come enunciato nel preambolo, il documento “*si propone di fornire una guida interpretativa giuridica a governi, professionisti legali, persone con ruoli decisionali e impegnate nella magistratura, così come al personale dell'UNHCR che svolge l'attività di determinazione dello status di rifugiato*<sup>162</sup>”.

Le linee guida si propongono, quindi, di coadiuvare gli Stati e tutti i soggetti interessati nell'opera di repressione della tratta, soprattutto quando le vittime, le presunte tali o le

---

<sup>162</sup> Linee guida di protezione internazionale – L'applicazione dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta o alle persone a rischio di tratta, p. 1

potenziali vittime della stessa sono classificate e/o classificabili come rifugiati. Al punto 6 dell'introduzione, viene affermato che non tutte le vittime di tratta rientrano nella definizione di rifugiato, in quanto per essere riconosciuti tali devono essere soddisfatti tutti gli elementi presenti nella definizione di rifugiato, così come definito dall'articolo 1A (2) della Convenzione di Ginevra del 1951, ovvero chiunque che:

*“As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. In the case of a person who has more than one nationality, the term “the country of his nationality” shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national<sup>163</sup>”.*

La lettera b) del capitolo “Analisi sostanziali” è dedicato al c.d. fondato timore di persecuzione. Possono essere considerate tali *“azioni che coinvolgono gravi violazioni dei diritti umani, come una minaccia alla vita o alla libertà, o altri tipi di gravi danni o situazioni intollerabili<sup>164</sup>”*. Il punto 14 prosegue dichiarando che *“le domande d'asilo presentate dalle vittime o potenziali vittime di tratta dovrebbero [...] essere esaminate nel dettaglio per stabilire se il danno temuto come risultato dell'esperienza di tratta, o come risultato della sua aspettativa, costituisca una persecuzione in quel determinato caso<sup>165</sup>”*. Le linee guida proseguono affermando ai punti 16, 17 e 18 che l'esperienza della tratta, anche se subita nel passato, potrebbe continuare a produrre effetti sulla persona e sulla sua famiglia, come ritorsioni o anche solo semplici postumi psicologici, tra cui il timore di persecuzione che *“possono accrescere il rischio di subire una nuova esperienza di tratta o di essere*

---

<sup>163</sup> Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951, art. 1A (2), <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>, p. 16

<sup>164</sup> Linee guida di protezione internazionale – L'applicazione dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta o alle persone a rischio di tratta, p. 7, punto 14

<sup>165</sup> Ibidem, p. 7, punto 15

*esposti a vendetta, dando quindi luogo ad un fondato timore di persecuzione<sup>166</sup>*” a cui dovrebbe conseguire la protezione della vittima e della sua famiglia da parte dello Stato. La lettera c) è esplicitamente dedicata alle donne e ai minori vittime di tratta. In particolare, il punto 19 afferma che *“le donne e i minori vittime di tratta possono essere particolarmente suscettibili di gravi ritorsioni da parte degli sfruttatori [...], così come a una reale possibilità di cadere nuovamente vittime di tratta o di essere soggetti a gravi emarginazione e/o discriminazione da parte della famiglia o della comunità di appartenenza<sup>167</sup>”*. Nel punto 20 viene evidenziata la particolare vulnerabilità dei MSNA alla tratta, anche *“per fini di adozione irregolare, [...] con o senza la conoscenza e il consenso da parte dei genitori<sup>168</sup>”*. Viene anche stabilito, nello stesso punto, che *“nel valutare la necessità di protezione internazionale da parte dei minori che hanno subito tratta è essenziale applicare scrupolosamente il principio del superiore interesse del minore”*. Infine, il punto termina con l’affermazione che in tutti i casi in cui sono presenti minori vittime di tratta è necessario effettuare un *“attento esame del possibile coinvolgimento dei membri della famiglia o dei tutori nelle azioni che danno vita all’esperienza di tratta”*. I due punti sopra menzionati evidenziano la particolare attenzione che, secondo l’UNHCR, deve essere riposta verso i bambini e le donne, a cui viene riconosciuta una posizione di svantaggio dovuta al genere e alla condizione di minore età, che può dare vita ad una situazione di persecuzione, fondata ed effettiva, non solo all’interno della società, ma anche all’interno della propria famiglia. La famiglia è vista infatti, come ben rappresenta il breve estratto sopracitato, come una delle possibili concause che portano alla nascita di episodi di tratta. Concause perché, laddove non sussista l’effettiva volontà di cedere il bambino a trafficanti o sfruttare direttamente lo stesso, la famiglia potrebbe non essere in grado di provvedere alla sicurezza del bambino. Tale situazione potrebbe avere luogo soprattutto in contesti di grave povertà, in cui anche involontariamente, i genitori o i tutori potrebbero rendersi in qualche modo complici dei trafficanti.

Particolarmente interessanti sono le lettere f) e g). Nella prima, al punto 31, viene affermato che la tratta di persone può essere considerata come un’impresa commerciale, la cui principale motivazione è il profitto che, comunque, non escludono la selezione di particolari categorie di vittime sulla base delle proprie condizioni di origine (etnia, nazionalità, religione, ecc). Inoltre, dal punto di vista del contesto, è possibile affermare che la tratta potrebbe svilupparsi in situazioni in cui le potenziali vittime potrebbero

---

<sup>166</sup> Ibidem, p. 8, punto 18

<sup>167</sup> Ibidem, p. 8, punto 19

<sup>168</sup> Ibidem, p. 9, punto 20

rappresentare una maggior vulnerabilità nei confronti dei trafficanti proprio a causa della loro condizione di rifugiati, come nel caso di Stati in cui esistono delle tensioni sociali a cui conseguono povertà e migrazioni<sup>169</sup>.

Risulta particolarmente evidente, quindi, come in contesti sopra descritti sia facile che a cadere vittime di tratta siano i soggetti che, a prescindere dal possesso degli elementi contenuti nella definizione di tratta, siano soprattutto i c.d. soggetti vulnerabili per natura, ovvero tutti coloro che non sono in grado di difendersi e provvedere a se stessi, sia per una mancanza fisiologica, quale la minore età, sia per la cultura a cui lo stesso soggetto appartiene, che potrebbe svolgere un ruolo attivo nella determinazione delle sue capacità di difesa e scelta come, ad esempio, potrebbe accadere alle donne in società fortemente arretrate dal punto di vista della parità di genere. Altrettanto interessante, è la lettera g), nella quale sono analizzate le singole fattispecie contemplate nella Convenzione e l'effettiva loro concorrenza nella scelta della vittima. Per quanto riguarda la razza, ad esempio, è affermato al punto 35 che la scelta per una determinata vittima potrebbe discendere dalla volontà persecutoria nei confronti del particolare gruppo etnico cui la stessa fa parte. Lo stesso potrebbe avvenire anche nel caso della religione (punto 36), la nazionalità (punto 37) ed il gruppo sociale (punto 38). Particolarmente interessante è poi l'analisi effettuata nel punto 39, in cui si afferma che coloro che sono stati vittime di tratta in passato potrebbero essere considerati come un gruppo sociale omogeneo, basato proprio sulla caratteristica immutabile e comune dell'essere stati vittime di tratta. Tale situazione potrebbe dare vita ad una persecuzione basata, volendo prendere in prestito una definizione dalla sociologia, dal c.d. etichettamento, per mezzo del quale *“è la passata esperienza di tratta che costituisce uno degli elementi che definisce il gruppo in simili casi, piuttosto che la futura persecuzione temuta nella forma di emarginazione, punizione, ritorsione o nuova esperienza di tratta”<sup>170</sup>*. Il documento si conclude con gli aspetti c.d. procedurali, in cui viene affermata la necessità di mettere in atto, a livello nazionale, meccanismi atti al recupero fisico, sociale e psicologico

---

<sup>169</sup> Ibidem, p. 12, punto 31

<sup>170</sup> Il concetto è espresso molto bene anche dal punto 14 delle Linee Guida in Materia di Protezione Internazionale “Appartenenza ad un determinato gruppo sociale” ai sensi dell’art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati” in cui viene affermato: <<[S]e da un lato il fatto di essere oggetto di persecuzione non può definire il gruppo sociale, dall’altro lato le azioni dei persecutori potrebbero identificare o persino creare un determinato gruppo sociale all’interno della società. Le persone mancine non costituiscono un determinato gruppo sociale. Tuttavia, se fossero perseguitati in quanto mancini, senza dubbio diventerebbero rapidamente riconoscibili all’interno della loro società come un determinato gruppo sociale. La persecuzione attuata nei loro confronti per il fatto che sono mancini creerebbe la percezione pubblica che i mancini rappresentano un determinato gruppo sociale. Tuttavia, sarebbe l’attributo di essere mancini e non gli atti persecutori che permetterebbe di identificarli come un determinato gruppo sociale>>, <https://www.ordias.marche.it/wp-content/uploads/2020/09/UNHCR-Linee-Guida-n.-2-Appartenenza-a-un-determinato-gruppo-sociale.pdf>, p. 4

della vittima (punto 45), creando un ambiente solidale durante le interviste (punto 46), calibrando l'azione di assistenza in base all'età e/o al genere della stessa (punto 47). In particolare, nei punti 48 e 49 vengono ulteriormente analizzati i casi di vittime di tratta di sesso femminile e minorenni. Nel primo caso viene evidenziato come la vergogna ed il trauma subito potrebbero porre la donna in condizione di provare timore sia nei confronti dei trafficanti, poiché potrebbe essere da loro ricattata o nuovamente trafficata e anche dalla famiglia e/o comunità di origine, dalle quali potrebbe non essere più accettata. Per quanto riguarda i minori, invece, viene affermato che essenziale è provvedere alla rapida identificazione del bambino vittima di tratta, mettendo a disposizione programmi di consulenza adeguati all'età e al grado di maturità dello stesso, dando priorità alla creazione di un ambiente solidale e, soprattutto, alla ricerca dei familiari del bambino stesso. Dal punto di vista delle misure applicabili nei casi dei minori vittime di tratta, inoltre, viene fatto riferimento alle linee guida UNICEF relative alla protezione dei bambini vittime di tratta (par. 2.3.4.). L'ultimo paragrafo del documento conclude lo stesso, infine, con l'esposizione dell'importante principio secondo cui è necessario evitare qualsiasi nesso, diretto o indiretto che sia, tra la valutazione della domanda di asilo della vittima e la sua eventuale disponibilità a testimoniare. Occorre tenere a mente, infatti, che le vittime di tratta, a prescindere dalle proprie origini, sesso, religione, età e maturità sono in primis persone che hanno subito un grave trauma, le cui conseguenze, anche se non direttamente visibili sul fisico, potrebbero provocare effetti sulla psiche anche per l'intera vita ed è importante, pertanto, che venga rispettata la loro dignità e la loro volontà e che la testimonianza non sia mai forzata e, soprattutto, resa dietro ricatto, a maggior ragione se questo riguarda la propria incolumità fisica e psicologica, come nel caso del riconoscimento della protezione internazionale.

### **2.3.2. UNHCHR Linee Guida e raccomandazioni su diritti umani e tratta di esseri umani**

I principi e le linee guida dell'UNHCHR<sup>171</sup> sui diritti umani e la tratta di persone sono stati adottati da Mary Robinson, ex commissario per i diritti umani, nel maggio del 2002.

Il documento, che si compone di 17 principi e 11 linee guida, si propone di fornire indicazioni per Stati, ONG e altri enti ed organizzazioni internazionali ed è focalizzato sulla necessità di implementare tutte quelle misure già in uso per proteggere e assistere le vittime,

---

<sup>171</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights

raccomandando al contempo uno spostamento dell'attenzione verso queste ultime e non solo verso la punizione di coloro che commettono tali crimini.

In particolare, il contenuto del documento può essere riassunto attraverso l'individuazione di quattro principi base: a) il primato dei diritti umani; b) la prevenzione del fenomeno della tratta degli esseri umani; c) la protezione e l'assistenza alle vittime e d) la criminalizzazione del traffico, la punizione per chi compie tali atti e il risarcimento delle vittime.

Dal punto di vista del contenuto, lo strumento assume una rilevanza particolare dal momento che definisce, a differenza degli strumenti di hard law, la figura dei *traffickers*, trafficanti, indicandoli come reclutatori, trasportatori, persone che esercitano il controllo sulle persone trafficate e che traggono profitto in modo diretto e/o indiretto dal traffico di persone, sia che siano i reali trafficanti o anche solo in qualche modo coinvolti in questi traffici<sup>172</sup>.

Il documento dedica la propria attenzione alla protezione e all'assistenza delle vittime di tratta in due linee guida, la 6 e la 8, quest'ultima specificamente rivolta ai bambini. Qui viene affermato che, a causa della vulnerabilità dei bambini, il principio del superiore interesse del minore deve essere il principio guida di qualsiasi azione nei riguardi delle vittime di traffico di bambini. In accordo con quanto sancito dal Protocollo di Palermo viene affermato che: *“evidence of deception, force, coercion, etc. should not form part of the definition of trafficking where the person involved is a child”*. Tale affermazione sembra in linea con quanto enunciato all'interno dello “status on the Convention of the Rights of the Child” del 2009<sup>173</sup>, secondo cui quando la vittima è un minore è sempre necessario presumere la presenza di sfruttamento. In accordo con quanto sancito dalla CRC, inoltre, la linea guida n. 8 al punto 6 riconosce al bambino il diritto di esprimere la propria opinione, e la contestuale presa in considerazione della stessa anche sulla base della maturità del bambino, soprattutto riguardo ad un suo possibile ritorno in famiglia. In accordo con quanto prescritto nel Protocollo di Palermo riguardo alle competenze delle autorità che devono occuparsi di tratta, è raccomandato al punto 10 di fornire adeguata formazione anche a tutte quelle persone che, a causa del proprio lavoro, dovranno occuparsi di bambini vittime di tratta, includendo implicitamente all'interno categorie di lavoratori quali educatori, insegnanti, psicologi, ecc, che hanno il compito di rispettare uno dei principali diritti dei bambini sanciti dalla CRC, quello ad una crescita e uno sviluppo normali e sereni.

---

<sup>172</sup> UNHCHR *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, nota 5, guidelines 2, pag. 4, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>

<sup>173</sup> V. paragrafo precedente

Benché lo strumento appena analizzato, come già enunciato poc' anzi, non preveda alcun obbligo vincolante per gli Stati, per il suo contenuto si pone come fonte per l'adozione di standard minimi, a cui gli Stati possono fare riferimento riguardo al delicato ed importante tema della protezione delle vittime di tratta.

### **2.3.3. UNICEF Guidelines for Protection of the Rights of the Child Victims of Trafficking**

A differenza dello strumento analizzato nel paragrafo precedente, in cui era un solo accenno alla protezione e assistenze dei bambini vittime di tratta, il UNICEF Guideline for Protection of the Rights of the Child Victims of Trafficking è, invece, uno strumento di Soft Law appositamente dedicato alla protezione di questa vulnerabile categoria. Il documento, inizialmente adottato nel 2003<sup>174</sup>, è stato implementato nel 2006 con lo scopo di aiutare gli Stati ad incrementare le proprie misure di protezione dei bambini vittime di tratta.

La definizione di minore vittima di tratta è la stessa utilizzata anche nel Protocollo di Palermo, affermando al contempo che in relazione a tale crimine non esistono limitazioni per quanto concerne la persona o le persone che lo commettono e che non è necessario che sia presente il carattere di transnazionalità, poiché il reato di tratta può essere compiuto anche a livello nazionale.

I principi di base sono gli stessi che sono contenuti nella CRC, di cui tra i più importanti possono essere citati il superiore interesse del minore; il diritto alla non discriminazione; il rispetto delle opinioni del minore, a cui deve essere dato il giusto rilievo sulla base dell'età e, soprattutto, del grado di maturità del minore; il diritto di protezione da parte dello Stato in cui il bambino si trova. Le linee guida si presentano, quindi, come una lista di azioni aggiuntive, la cui attuazione permette di implementare la tutela del minore. Tra quelli enunciati, possono essere citati la rapida identificazione<sup>175</sup> del minore a cui dovrebbe seguire immediatamente la nomina di un tutore<sup>176</sup>; l'assicurazione di cure immediate, di sicurezza, di vitto e alloggio, a cui devono essere accompagnati l'accesso alle cure mediche necessarie,

---

<sup>174</sup> Il documento adottato nel 2003 era specificamente dedicato al contesto europeo sudorientale, infatti il titolo completo era: "Guidelines for Protection of the Rights of Child Victims of Trafficking in South Eastern Europe".

<sup>175</sup> The State should develop and adopt effective procedures for the rapid identification of trafficked children. These may include the strengthening of birth registration procedures and the listing and recording of missing and exploited children. (Guidelines on the protection of Child Victim of Trafficking, 2006, p. 14)

<sup>176</sup> As soon as a child victim is identified, a guardian shall be appointed by a competent authority to accompany the child throughout the entire process until a durable solution that is in his or her best interests has been identified and implemented. (Ibidem, p. 16)

al supporto psicologico, all'assistenza legale<sup>177</sup> e, nel caso in cui il minore vittima sia cittadino di un Paese terzo, la concessione di un visto temporaneo umanitario<sup>178</sup>, come misura provvisoria, in attesa di soluzioni durature più adatte alla singola situazione. Non dovrebbe essere consentito il ritorno al proprio Paese di origine<sup>179</sup> senza la sicurezza della presenza di almeno un genitore, un tutore legale o una figura appositamente nominata dai servizi sociali che si prenda la responsabilità<sup>180</sup> della tutela del minore stesso. In ogni caso, ogni qualvolta in cui si verifichi un rimpatrio che presenti un rischio alla sicurezza e all'incolumità del bambino, lo Stato in cui egli si trova deve garantirne la permanenza. La testimonianza del minore in processi penali che lo riguardano può essere solo volontaria e, in ogni caso, al minore che testimonia deve essere oggetto di protezione speciale che, se la situazione lo richiede, può essere estesa anche ai familiari<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> Child victims have the right to receive immediate care and protection including security, food, and accommodation in a safe place, access to social and health services, psychosocial support, legal assistance and education.

Care and assistance shall be appropriate to the child's cultural identity and origin, gender and age.

Appropriate assistance shall be provided to children with special and specific needs, particularly in cases of disability, psychosocial distress, illness and/or pregnancy. (Ibidem, p. 22)

<sup>178</sup> States shall adopt legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking who are not nationals/residents of the country in which they find themselves to remain in their territory, temporarily or permanently. 81 States shall grant to child victims of trafficking a reflection period to recover and escape the influence of traffickers and/or to make an informed decision on cooperating with the competent authorities. No deportation shall be carried out during this period. The competent authority shall establish policies and procedures to ensure that child victims, who are not nationals/residents of the country in which they find themselves, are automatically granted a temporary residence permit which entitles them to stay in the country on a legal basis until a best interest's assessment is conducted, and a durable solution is found. (Ibidem, p. 21)

<sup>179</sup> Child victims who are not nationals/residents of the country in which they find themselves have the right to return to their country or place of origin.

Return to the country or place of origin shall in principle only be arranged if such return is in the best interest of the child. Non-rights-based arguments, such as those relating to general migration control, cannot override best interest considerations. The competent authority shall establish agreements and procedures for the safe voluntary return of child victims to their country, or if they have been trafficked within their own country, to their region of origin. The repatriation of a trafficked person should be co-ordinated in advance between the country or place where the child is and the country or place of origin and may also involve transit countries. Return to the country or place of origin should only be considered when safe family reunification can be arranged; or when, having consulted the responsible authorities in the country or place of origin, an adult caregiver or an appropriate governmental or non-governmental institution has agreed and is able to provide immediate protection and care upon arrival. (Ibidem, p. 29)

<sup>180</sup> Regardless of the legal status of the individual appointed as the guardian, their responsibilities shall include: 1. to ensure that all decisions taken are in the child's best interests; 2. to ensure that the child has appropriate care, accommodation, health care provisions, psycho-social support, education and language support; 3. to ensure that the child has access to legal and other representation where necessary; 4. to consult with, advise and keep the child victim informed of his or her rights; 5. to contribute to the identification of a durable solution in the child's best interests; 6. to keep the child informed of all the proceedings; 7. to establish and maintain a link between the child and the various organizations which may provide services to the child; 8. to assist the child in family tracing; 9. to ensure that if repatriation or family reunification is possible, it is done in the best interests of the child; 10. to ensure the relevant paperwork is completed. (Ibidem, p. 17)

<sup>181</sup> Child victims who agree to testify shall be accorded special protection measures to ensure their safety and that of their family members in the country or place of origin, transit and destination.

Reference should be made to a child witness's potential need of international protection and possible resettlement due to the risk of retaliation from traffickers against whom he or she has provided evidence.

The competent authority, law enforcement and judicial authorities shall take all necessary steps, including cooperation with authorities outside the country, to protect the child victim and his or her family members.

In conclusione, il documento si presenta – come specificato nel suo intento – come uno strumento utilizzabile da Stati, Organizzazioni Internazionali, ONG e altri attori internazionali, regionali e locali, per l’implementazione delle misure da adottare per garantire protezione alle vittime di tratta. Pur essendo privo di qualsiasi carattere di obbligatorietà a causa della natura stessa del documento, le linee guida si pongono comunque a modello per tutti gli Stati della Comunità Internazionale, grazie alla definizione di standard qualitativi e buone pratiche, cui tutti gli Stati possono attingere per provvedere alla protezione delle vittime di tratta in maniera sempre più sistematica e migliore.

---

When the victim/witness’s protection cannot be ensured in either the country or place of destination or in the country or place of origin, measures shall be taken to allow transfer to and resettlement in a third country. (Ibidem, p. 33)

## CAPITOLO 3

# LA TRATTA DEI MINORI NEI DIVERSI CONTINENTI (AMERICA, AFRICA, ASIA): ATTORI E FONTI

### 1. La tratta dei minori: un approccio antropologico al fenomeno

Nel primo capitolo sono stati mostrati i dati inerenti alla tratta degli esseri umani e, analizzando gli stessi, è stato possibile notare come il 30% delle vittime sia rappresentato da bambini. La tratta dei minori si configura, perciò, come un problema globale, che coinvolge tutte le regioni del mondo, con alcune parti – come evidenziato nelle pagine precedenti – con traffici maggiori rispetto ad altre. Dal punto di vista giuridico, la tratta è un crimine transnazionale, anche se il carattere di transnazionalità non è sempre presente; non è raro, infatti, che le vittime di tratta individuate all'interno di un Paese siano cittadine del Paese stesso o appartenenti alla stessa subregione<sup>1</sup>. Dal punto di vista del diritto internazionale, il traffico di esseri umani in genere, rappresenta una violazione dei diritti umani e, come si è visto più approfonditamente nel capitolo 2, può in certi casi rappresentare un crimine contro l'umanità<sup>2</sup>. Benché non esista attualmente uno studio monografico, all'interno della disciplina, dedicato specificamente al traffico dei minori, l'antropologia culturale può venire in aiuto a coloro che si avvicinano al problema della tratta dei minori. In particolare, esistono numerosi studi, e un'ampia letteratura, sul legame tra l'antropologia e i diritti umani. Non è un caso, infatti, come evidenzia Vanessa Maher nell'introduzione al volume “Antropologia e diritti umani nel mondo contemporaneo<sup>3</sup>” che molti antropologi espressero alcune critiche alla nascente Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>4</sup> – pubblicata nel 1948 – in quanto le sue ambizioni universalizzanti andavano inevitabilmente a scontrarsi con le conoscenze acquisite dagli antropologi relative alle diverse società umane. Inoltre, ed

---

<sup>1</sup> Vedi pag. 10, figura 2.

<sup>2</sup> Se, come recita l'art. 7 dello Statuto di Roma (1998), esso è «commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco [...]» infatti «[...] per “riduzione in schiavitù” s'intende l'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale [...]».

<sup>3</sup> MAHER VANESSA, a cura di, “*Antropologia e diritti umani nel mondo contemporaneo*”, Rosenberg & Sellier, Torino, 2011

<sup>4</sup> Nel secondo dopoguerra l'UNESCO sottopose la proposta che divenne la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, a vari personaggi ed enti morali, così da verificarne l'impatto ed eventualmente integrare il testo con le considerazioni ricevute.

era questo un fattore da non sottovalutare assolutamente, la Dichiarazione era definita figlia di quel sistema di valori nato dopo la guerra di indipendenza americana e la Rivoluzione francese e, per questo, di matrice prettamente occidentale<sup>5</sup>.

Molti antropologi hanno, infatti, mosso critiche ai diritti umani in quanto, nelle loro stesse definizioni, presentano la diffusa tendenza a non prendere in considerazione la dinamicità della società stessa, ma anzi caratterizzano società diverse come culturalmente immobili o, addirittura, fuori dalla storia. Questo ha portato, perciò, alla definizione di una categoria di diritti, quelli umani, universalizzati ed allo stesso tempo etnocentrici. Tale pratica è particolarmente evidente se si guarda ad una categoria come quella del bambino. Esso viene, infatti, definito all'art. 1 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza «*ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni*», ricalcando così la concezione presente nei Paesi più ricchi, dove tutti i bambini vanno a scuola per molto tempo, senza tenere minimamente in considerazione il fatto che per Paesi molto poveri, in cui l'aspettativa di vita dalla nascita non arriva nemmeno a 55 anni<sup>6</sup>, tale concezione di bambino potrebbe non avere senso.

Tenuto conto di queste premesse, nelle pagine che seguono si tenterà di analizzare le concezioni di minore presenti in culture diverse. Obiettivo di questa analisi è definire l'esistenza o meno di un legame tra una particolare concezione di minore e un numero elevato di bambini tra le vittime di tratta in quella determinata area o se, invece, le cause debbano essere esclusivamente ricondotte a motivazioni sociali, in primis la condizione di grave povertà. Per rispondere a tale quesito, verranno inoltre brevemente analizzati i principali strumenti utilizzati dalle singole regioni nella lotta alla tratta dei minori.

## **1.1. Bambini dell'altro mondo: le diverse concezioni di minore e le loro implicazioni sociali e giuridiche**

La maggior parte degli studi che hanno per oggetto lo sviluppo infantile si riferisce ai bambini del Nord America e dell'Europa, quelli cioè occidentali, che rappresentano, però, solo il 10% della popolazione infantile mondiale. Il restante 90% dei bambini nasce e cresce

---

<sup>5</sup> «*Antropologia a diritti umani nel mondo contemporaneo*» (vedi nota 24), p. 9. In particolare, l'estratto riassume il pensiero di Melville Herskovits, antropologo americano studioso di Africa e popolazioni afroamericane, che pubblicò nel 1947 uno *Statement on Human Rights*, contenente una critica alla futura Dichiarazione Universale.

<sup>6</sup> Ad esempio, Mozambico (54.1), Repubblica Centrafricana (53.3), Somalia (53.2) Zambia e Lesotho (53) e Afghanistan (52.1), dati aggiornati al 1° gennaio 2019, fonte CIA World Factbook, [www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=30&l=it](http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=30&l=it)

in Africa, Asia, America Latina e altre regioni più o meno remote del Pacifico, in condizioni radicalmente differenti, rispetto lo standard, appunto, occidentale.

Quanto premesso poc' anzi non significa che in alcune culture del mondo l'infanzia non venga riconosciuta. Tutt'altro: l'infanzia è un periodo della vita di ogni individuo che, in qualsiasi contesto culturale, è radicalmente separato dall'età adulta. In particolare, gli antropologi e gli studiosi di varie discipline che si sono dedicati, con approcci e risultati differenti alle tematiche legate allo sviluppo infantile, tendono a dividere l'infanzia in più categorie: 1) bambini molto piccoli, entro i 12/18 mesi di vita, ovvero il periodo più delicato dal punto di vista della sopravvivenza stessa del bambino a causa della sua elevata vulnerabilità<sup>7</sup>; 2) la prima infanzia, che va approssimativamente dai 18 ai 36 mesi e che rappresenta il periodo più critico per quanto concerne l'apprendimento della lingua. In questo periodo (e, comunque entro i 5 anni di vita), inoltre, i bambini acquisiscono la propria cultura natale, attraverso l'apprendimento dei significati specifici della cultura di cui le interazioni comunicative sono intrise; 3) la seconda infanzia, che inizia tra i 5 e i 7 anni e che vede il bambino protagonista di un cambiamento radicale. A partire da questa età, infatti, egli inizia a svolgere quelle attività che vedono un graduale, ma sempre più marcato, aumento delle responsabilità a carico del bambino stesso, attraverso la definizione del proprio ruolo all'interno dei lavori domestici, il dovere di apprendimento a scuola e, talvolta, il prendersi cura, o partecipare alla cura, di un fratello minore.

Il fattore discriminante non è, perciò, la concezione stessa d'infanzia, quanto piuttosto le diverse concezioni culturali riguardanti le fasi di maturità e i rituali che segnano il passaggio da una fase all'altra. Le differenze maggiori, quindi, si possono rinvenire nelle c.d. teorie folkloristiche, o "etnoteorie", riguardanti tutti quei fattori ambientali e sociali che vengono utilizzati, nei diversi contesti culturali, per concettualizzare la capacità del bambino di assumere ruoli sociali diversi, all'interno del proprio processo di crescita e maturazione.

Uno dei fattori più discriminanti dal punto di vista del ruolo sociale del bambino è la scolarizzazione di massa sul modello occidentale. Prima della sua introduzione, infatti, molti bambini di molte culture prendevano attivamente parte a compiti economici e ad altre attività domestiche, tra cui, ad esempio, la cura di altri bambini. In alcune di queste società, come si vedrà nelle pagine seguenti, la scuola ha soltanto ridotto – e non eliminato del tutto – la partecipazione attiva del bambino alla vita della famiglia, del clan o del villaggio stesso. Si

---

<sup>7</sup> In questa fase, grazie agli studi effettuati soprattutto nel campo della psicologia dello sviluppo, è stato possibile determinare che i bambini hanno grandi capacità di percezione, memoria, comunicazione e impegno sociale, differentemente a quanto ritenuto possibile nelle ricerche ante 1960;

tratta naturalmente di contesti che, dal punto di vista economico-industriale, sono poco sviluppati, in cui la dimensione sociale è quella tipica del villaggio e la concezione di famiglia è del tipo esteso, con un nucleo familiare molto numeroso, comprendente anche i famigliari non direttamente consanguinei. A questo proposito è essenziale definire la variazione degli ambienti dell'infanzia, la quale avviene su più dimensioni: a) la dimensione materiale, che comprende per lo più dieta e standard abitativi; b) la dimensione sociale, vale a dire i diversi modelli di interazione e di relazione e c) la dimensione culturale, ovvero tutti i sistemi simbolici tipici di quella particolare cultura. Quest'ultima dimensione rappresenta, inoltre, i significati che le altre due dimensioni, materiale e sociale, vengono sperimentati dall'individuo sfociando in quelle che Robert A. LeVine e Rebecca S. New definiscono “*vie di sviluppo culturalmente costituite verso la maturità dei bambini in una certa comunità*”<sup>8</sup>.

Ogni idea e azione intrapresa dai genitori lungo tutto il processo di cura del bambino, dalla sua nascita alla sua maturità, riflettono gli standard morali tipici della società a cui i genitori, e di conseguenza i propri figli, appartengono. Sempre LeVine e New<sup>9</sup> fanno notare come le violazioni di questi standard morali, o comunque la presenza di alternative agli stessi, siano ritenute socialmente inaccettabili, immorali o disgustose, anche se le norme educative utilizzate dai genitori, non sono altro che il frutto di una reinterpretazione in termini attuali, rispetto ai contesti locali, delle norme ricevute dalle generazioni precedenti.

Prendendo a modello lo schema di riferimento da utilizzare nell'analisi comparata dei modelli di cura dei bambini nelle diverse culture, realizzato da Le Vine (et all) in “*Studio comparato dei modelli educativi parentali*”<sup>10</sup>, è possibile notare che le necessità adattive comuni alla specie umana, in qualunque luogo ed in qualunque cultura sono: sussistenza, riproduzione, comunicazione e regolazione sociale. A queste corrispondono, a livello di popolazione, dei modelli che riguardano, rispettivamente, a) le modalità con cui viene procurato il cibo; b) le relazioni matrimoniali e di parentela, i regimi demografici e la cura dei bambini; c) linguaggi e altri sistemi simbolici e, per ultimo, d) gerarchie e convenzioni sociali. Ognuno di questi quattro punti rappresenta un obiettivo culturale da seguire nella cura del bambino. Gli obiettivi, che sono rispettivamente competenza economica; fecondità e acquisizione dei ruoli di genere; competenza comunicativa e autocontrollo e comportamento appropriato in tutte le situazioni, non cambiano da cultura a cultura. A

---

<sup>8</sup> LEVINE R. A.; NEW R. S. (a cura di), “*Antropologia e infanzia. Sviluppo, cura, educazione: studi classici e contemporanei*”, Collana Pedagogie dello sviluppo, Raffaello Cortina Editore, 2009, p. 4

<sup>9</sup> ibidem

<sup>10</sup> ibidem, p. 90

variare, quindi, è le modalità con cui tali obiettivi vengono raggiunti e, perciò, le modalità con cui le necessarie competenze vengono trasmesse ai propri figli.

Nei paragrafi a seguire, verranno presentate le diverse concezioni di cura dell'infanzia, perciò di genitorialità piuttosto che d'infanzia stessa, che possono permettere di capire come i bambini vengono visti all'interno della società in cui sono inseriti e la definizione del loro ruolo all'interno non solo della famiglia, anche allargata, ma della vita stessa della città o del villaggio in cui vivono e delle tutele che vengono loro riservate all'interno della cultura di riferimento.

La genitorialità, definita *parenting* nella letteratura scientifica, altro non è che il risultato, citando Super e Harkness, di nicchie evolutive, dove la nicchia è il contesto specifico che sta intorno all'individuo all'interno di una determinata cultura. Della nicchia faranno parte, quindi, tutte quelle caratteristiche quali luoghi, abitudini, costumi, abitazione, classe sociale, personalità e temperamento di coloro che si prendono cura del bambino. Elemento centrale della nicchia è, come ha evidenziato Giovanni Giulio Valtolina, *“il modo in cui i genitori si rappresentano il bambino e la sua crescita e le teorie che i genitori sviluppano [...] (che) sono fortemente influenzate dalla cultura e vengono definite dai due studiosi statunitensi (Super e Harkness) etnoteorie parentali<sup>11</sup>”*.

All'interno delle teorie relative al parenting, Bornstein ha individuato sei classificazioni universali, che rispondono a precisi bisogni del bambino in diversi momenti della sua vita e che differiscono, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, a seconda della diversa cultura di appartenenza dei genitori. Secondo Bornstein, quindi, le sei modalità di parenting sono:

- 1) Accudente, con cui vengono fornite risposte ai bisogni biologici e fisici del bambino e che ha, come obiettivo ultimo, evitare la morte del bambino, offrendo allo stesso la cura di cui ha bisogno, in termini di cibo, calore, ambiente, ecc;
- 2) Materiale, che riguarda le scelte dei genitori relativamente all'organizzazione dell'ambiente fisico del bambino, soprattutto per quanto riguarda gli spazi della casa ed in particolare gli strumenti e i giochi con cui i bambini possono interagire;
- 3) Sociale, che comprende tutte quelle attività dei genitori che coinvolgono i bambini in scambi interpersonali di carattere affettivo, come baciare, sorridere, accarezzare, stabilire contatti fisici;
- 4) Fisica, che ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo motorio del bambino;

---

<sup>11</sup> Valtolina Giovanni Giulio, “IL PARENTING: MODELLI E TRADIZIONI CULTURALI A CONFRONTO”, Studi Emigrazione/Migration Studies, XLIX, n. 185/2012, p. 50

- 5) Didattica, con cui i genitori stimolano i bambini ad esplorare e comprendere l'ambiente circostante e le cui attività tipiche comprendono la descrizione del mondo esterno o caratteristiche specifiche di esso, l'imitazione e l'apprendimento;
- 6) Linguistica, che è fondamentale per lo sviluppo del bambino e anche per lo sviluppo della relazione bambino-genitore.

Bornstein precisa che delle modalità qui sopra elencate, in realtà soltanto due sono “obbligatorie”, ovvero veramente universali, cioè la modalità accudente e quella fisica.

Dopo questo breve excursus sulle teorie relativamente al parenting e alla dimensione culturale dello stesso, è interessante notare come, soprattutto dal punto di vista della prima modalità analizzata sopra, accudente, sia possibile distinguere due grandi modelli di cura, che contrappongono, in una lettura semplicistica, il mondo industrializzato ai paesi in via di sviluppo. I modelli in questione, a basso contatto e ad alto contatto, differiscono tra loro in base alla quantità di contatto appunto tra madre e neonato. Il modello ad alto contatto, considerato tipico delle società meno industrializzate, è caratterizzato da un contatto fisico prolungato tra la madre (o chi per lei si prende cura del bambino) e il bambino, dalla sua nascita fino ai due anni circa. Il modello a basso contatto, invece, tipico delle società industrializzate, prevede poco contatto fisico tra madre e figlio, con un legame strutturato soprattutto attraverso il linguaggio ed il contatto visivo. Nella pratica, in realtà, la distinzione tra alto e basso contatto sta progressivamente venendo meno, a causa della globalizzazione e della progressiva industrializzazione dei paesi più poveri. Nonostante questo, però, tale suddivisione rappresenta sicuramente un buon punto di partenza per lo studio delle differenti culture e, dunque, delle differenti modalità con cui la genitorialità si presenta e genera rappresentazioni differenti dei bambini. Volendo quindi continuare ad utilizzare la differenziazione tra modello ad alto e a basso contatto come principale differenziazione delle modalità accudente, è possibile analizzare anche come la gravidanza, e quindi tutto ciò che riguarda il bambino prima che il bambino stesso esista, è vissuta in modo differente nelle culture ad alto contatto e basso contatto. È stato detto che le culture a basso contatto sono tipiche delle società industrializzate e, volendo fare una semplice opera di immaginazione, è facile capire come la gravidanza sia gradualmente divenuta un fatto della vita della donna e della famiglia in generale altamente medicalizzato. La donna nelle società industrializzate è seguita e monitorata in ogni fase della gestazione attraverso visite mediche specifiche, le quali permettono non solo di monitorare la crescita del bambino, ma anche prevederne eventuali malattie e, laddove possibile, curarle prima della nascita. Questa dimensione altamente medicalizzata non esiste, o comunque non ricopre una parte tanto importante della gravidanza nelle culture ad alto contatto. Qui la gravidanza è vissuta come un evento naturale

e ciclico della vita della donna. Addirittura, in alcune società poco industrializzate e ancora ancorate a tradizioni di tipo tribale, la gravidanza è vista come il segno della benevolenza di Dio o degli spiriti. Anche il parto è visto come un evento del tutto naturale e, sovente, in questo tipo di società la donna partoriente è circondata da altre donne, le quali mettono in atto rituali e pratiche di antica memoria, che sostengono la futura madre, ma che non prevedono cure mediche specifiche come nel caso delle società a basso contatto. Il parto avviene, inoltre, rigorosamente a casa e la mamma è libera di sperimentare la posizione in cui si sente più comoda, mentre l'allattamento inizia immediatamente dopo la nascita, anche prima che il neonato lo richieda. Nelle culture a basso contatto, dove il parto è estremamente medicalizzato, avviene l'esatto opposto: le prassi mediche prevalgono sui desideri della donna, così come le indicazioni scientifiche relative all'alimentazione sostituiscono quasi in toto l'istinto della donna. Inoltre, mamma e figlio sono per lo più separati e il contatto fisico avviene solo in momenti prestabiliti. Altra forte caratterizzazione delle culture ad alto contatto è la prassi, altamente diffusa soprattutto nel sud del mondo, di portare addosso il proprio bambino (*baby-carring*), senza l'ausilio di marsupi e altre attrezzature moderne, ma attraverso l'utilizzo di una fascia o altre tecniche tradizionali similari. Anche il sonno è fortemente differenziato tra alto e basso contatto. Mentre in quest'ultimo il bambino è abituato fin da piccolo a dormire da solo, nelle culture ad alto contatto tale pratica è considerata quasi una forma di violenza, poiché il co-sleeping è una azione normale per questo tipo di società, in cui anche gli adulti condividono il letto con altri membri della famiglia.

Un aspetto interessante delle culture ad alto contatto è l'inserimento totale del bambino, fin dai primi giorni di vita, all'interno della comunità di appartenenza. Grazie alla pratica del *baby-carring*, infatti, i bambini partecipano a tutte le attività a cui partecipa la madre, ricevendo cure non solo dalla madre e dal padre, ma anche da tutti coloro che compongono la comunità ristretta o allargata in cui sono inseriti i genitori. Come rileva Michela Baroni, ogni membro della comunità si sente, ed è di fatto, responsabile della cura del piccolo. Per questo motivo può capitare che, talvolta, le madri si prendano cura del proprio figlio in maniera più indiretta, assicurandosi al contempo che altri offrano al bambino le stesse cure che offrirebbe lei se fosse sola in questo compito. In queste società, quindi, il bambino smette di essere il bambino solo della sua mamma, per divenire invece il bambino di tutti, come facilmente

comprensibile da alcuni proverbi africani come: *“un bambino è come un tetto, ci vogliono molte mani per tirarlo su”* e *“ci vuole un villaggio per far crescere un bambino”*<sup>12</sup>.

La partecipazione alla vita comunitaria consente al bambino di apprendere presto le abilità sociali necessarie per intraprendere relazioni con gli altri membri della comunità stessa. Imparano, inoltre, attraverso una grande opera di osservazione il lavoro degli adulti, cui possono presto contribuire in maniera adeguata. Grazie a questa tipologia di cura, il bambino è presto inserito all'interno della comunità di appartenenza, in cui svolge precocemente, rispetto alle società in cui prevale una cultura a basso contatto, un ruolo attivo e, soprattutto, autonomo. Le culture ad alto contatto sono infatti caratterizzate dalla grande fiducia che gli adulti ripongono nelle capacità dei bambini di eseguire azioni quotidiane anche potenzialmente pericolose per un bambino, ad esempio il trasporto o il maneggiare oggetti che potrebbero ferirlo. Questo tipo di approccio porta inevitabilmente – e quasi paradossalmente – il bambino cresciuto in una cultura ad alto contatto ad essere maggiormente autonomo ad una età molto inferiore rispetto ai bambini cresciuti in culture a basso contatto, dove i bambini vengono considerati incapaci di eseguire azioni di questo genere in autonomia, se non dopo un lungo addestramento. Il bambino nato e cresciuto all'interno di società caratterizzate da culture ad alto contatto, benché più autonomo, acquisirà un senso della comunità molto più marcato rispetto al bambino cresciuto a basso contatto, il quale sarà educato soprattutto allo sviluppo dell'individualismo, piuttosto che allo sviluppo di un senso di appartenenza e, soprattutto, interdipendenza con la comunità di appartenenza tipica dei bambini cresciuti in culture ad alto contatto.

## **2.1. La lotta alla tratta dei minori nel continente africano**

La tratta degli esseri umani è, come si è visto nel capitolo 1, un fenomeno purtroppo comune in tutti i continenti del mondo, ma che può essere considerato endemico nel continente africano. L'Africa è stata ed è ancora, infatti, teatro di numerose crisi politiche e sociali, a cui sono conseguite guerre, carestie, disoccupazione, a causa delle quali la maggior parte della popolazione versa in condizioni di povertà o di estrema povertà.

Non è possibile stabilire con certezza l'ampiezza del fenomeno della tratta degli esseri umani in Africa, in quanto la situazione africana presenta caratteristiche peculiari rispetto a tutti gli altri Paesi, tali da rendere il fenomeno del traffico di persone difficile da stimare e,

---

<sup>12</sup> Baroni Michela, *Tanti modi di nascere e crescere. Modelli di maternage a confronto per promuovere il benessere dei più piccoli e delle loro famiglie*, Rivista di Psicologia dell'Emergenza dell'Assistenza Umanitaria, numero 6, 2011, p. 36

soprattutto, eliminare. Per quanto concerne, poi, il traffico di bambini, l’Africa è il Paese con la maggiore incidenza di traffico di minori ed il 64% di questi proviene dall’Africa sub-Sahariana. Tale situazione può essere spiegata attraverso l’analisi delle sfide politiche che, soprattutto nei Paesi sub-Sahariani, hanno portato molte persone, incluse donne e bambini, a spostarsi nei Paesi vicini per cercare nuove opportunità, esponendole di fatto al concreto rischio di cadere vittime di traffici illeciti.

### **2.1.1 Carta Africana sui diritti e il benessere dei minori**

Come si è visto nel paragrafo precedente, le origini dei problemi del continente africano sono rinvenibili nella colonizzazione di cui il Paese è stato vittima e la conseguente decolonizzazione, avvenuta a partire dalla seconda metà del XX secolo, che ha aperto la strada a numerosi conflitti, i quali hanno inevitabilmente provocato numerose conseguenze sulla popolazione. Per dare voce alle esigenze delle popolazioni africane, nel 1963 venne creata l’Organizzazione per l’Unità Africana (OUA), tra i cui obiettivi primari non figurava la tutela dei diritti umani nel continente. L’OUA nasce, quindi, con lo scopo di trovare soluzioni ai principali problemi africani, ovvero le politiche di decolonizzazione e i conseguenti conflitti sorti tra gli Stati nati durante tale processo oltre, naturalmente, allo sviluppo e alla cooperazione economica tra gli Stati membri e tra questi e gli Stati terzi.

Nel 1990 venne adottata dall’OUA, ad Addis Abeba, la Carta africana sui diritti e il benessere del bambino<sup>13</sup>, la quale fu ratificata da 47 Stati. La Carta, nata un anno dopo la CRC, garantisce ai bambini africani il godimento degli stessi diritti che sono ad essi riconosciuti dalla Convenzione dell’ONU, ma l’enunciazione di tali diritti avviene nel pieno riconoscimento del contesto socioeconomico africano e le conseguenze da esso derivanti sulla condizione dei bambini stessi.

#### **2.1.1.1 Differenze tra la CRC e la Carta Africana per i diritti e il benessere del bambino**

---

<sup>13</sup> La Carta fu preceduta dalla Dichiarazione sui diritti e il benessere del minore, adottata a Monrovia nel 1979, durante la XVI Sessione ordinaria della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell’OUA. Tale strumento fu redatto sulla falsariga della Dichiarazione ONU del 1959 e, all’art. 10, prevedeva come esplicito diritto del bambino quello di poter essere stimolato ad apprezzare e preservare la cultura del proprio Paese e del continente africano nel suo insieme. L’influenza della Dichiarazione sugli Stati membri dell’OUA fu scarsa e, anzi, il suo contenuto fu rapidamente superato dalla CRC, i cui lavori erano iniziati a New York pochi mesi prima.

La Carta africana trae sicuramente ispirazione dalla Convenzione, di cui condivide tra l'altro i principali principi enunciati<sup>14</sup>. Le differenze di enunciazione tra i due strumenti possono essere colte, ad esempio, per quanto riguarda lo status di rifugiato dei bambini (art. 22 CRC), il quale è previsto all'art. 23 della Carta in maniera più ampia, comprendendo all'interno della categoria anche gli sfollati all'interno di un Paese a seguito di un conflitto interno, di disordini civili, a causa del crollo delle istituzioni o, ancora, per catastrofi naturali<sup>15</sup>. Nel contesto africano, infatti, milioni di persone risultano attualmente sfollate all'interno del proprio Paese e, a differenza dei rifugiati, tali persone pur lasciando la propria abitazione non attraversano alcun confine. Nello stesso art. 23 della Carta è prevista una tutela per i bambini sfollati dalla portata molto generale, poiché tra le cause, accanto a quelle già citate poc'anzi, è inserita la frase "per ogni altro motivo", tendendo così ad elevare il più possibile la casistica in favore del riconoscimento dello status di sfollato per tutti quei bambini che vivono nel proprio paese d'origine, ma lontani dalla propria dimora. Ulteriori differenze possono essere riscontrate all'art. 25 della Carta, riferito ai bambini separati dai propri genitori, nel quale il già citato art. 25 prevede, rispetto l'analogo art. 20 della CRC, una tutela maggiore poiché richiede agli Stati di prendere tutte le misure necessarie al fine per riunire il minore alla propria famiglia, laddove la separazione sia dovuto ad uno sfollamento per i motivi sopra menzionati. In questo caso, quindi, mentre la CRC fa riferimento a situazioni di disagio familiare, la Carta si riferisce invece a situazioni più tipiche in Africa. Lo stesso può essere affermato anche riguardo alla disciplina della vendita, tratta e rapimento di minori (art. 35 CRC e art. 29 della Carta), in cui all'interno della Carta è previsto che gli Stati adottino specifiche misure al fine di impedire l'accattonaggio. La Carta presenta, però, delle lacune soprattutto dal punto di vista degli standard di protezione, che sono invece ampiamente previsti dalla CRC. Ad esempio, mentre entrambe prevedono il diritto dei bambini di essere protetti dallo sfruttamento sessuale ed economico (artt. 34 e 39 CRC e art. 27 Carta) e da ogni forma di abuso e maltrattamento (art. 19 CRC e art. 27 Carta), nella Carta non è prevista la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire al minore interessato l'appoggio di cui necessita, oltre che tutte le procedure di carattere

---

<sup>14</sup> Tra questi, il principio di non discriminazione (art. 2 CRC e art. 3 Carta), il principio del superiore interesse del minore (art. 3 CRC, art. 4 Carta), la partecipazione del bambino alla vita della comunità (Art. 15 CRC e art. 18 Carta), il diritto alla vita, alla salute e ai servizi medici (art. 6 e 24 CRC e art. 5 e 14 Carta) ed il diritto all'educazione (artt. 28-29 CRC e art. 11 Carta).

<sup>15</sup> La Carta, quindi, applica ai minori quanto previsto dai principi di Deng (United Nations, "The Guiding Principles on International Displacement", UN doc. E/CN.4/1998/53/add.2 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>)). Tali principi, che non sono vincolanti per gli Stati in quanto non sono stati inclusi in alcun trattato e non sono stati né firmati né ratificati hanno fornito una definizione, che potesse essere utilizzata dalla Comunità Internazionale, di sfollato interno.

giudiziario che possono via via rendersi necessarie. La Carta, inoltre, a differenza di quanto prescritto dalla CRC, non prevede alcuna forma di recupero del minore né tantomeno alcun intervento per agevolare il reinserimento all'interno della società. Un'altra mancanza, che alla luce del particolare contesto africano potrebbe prendere la forma di una grave lacuna, è la mancata menzione del diritto, a differenza di quanto sancito dall'art. 30 della CRC, all'identità etnica. D'altra parte, però, la Carta presenta comunque una caratteristica peculiare, che la differenzia dalla CRC. La Carta fa un preciso riferimento, infatti, a tutte quelle consuetudini, tradizioni o pratiche culturali ampiamente radicate nel continente africano e prevede per gli Stati un preciso obbligo di scoraggiare tutte quelle prassi incompatibili con i diritti e i doveri stabiliti dallo strumento stesso. In Africa, infatti, al diritto positivo è affiancata la c.d. *Customary law*, ovvero tutti quegli usi locali con cui le popolazioni africane disciplinano alcune relazioni ancora oggi. La presenza di tale consuetudine ha, come già visto nel Capitolo 1 (par. 2.1.4), delle implicazioni sul concetto di superiore interesse del minore, il quale è ricompreso nel concetto di appartenenza: il benessere del bambino è, in ultima analisi, inseparabile da quello della sua famiglia. Un'altra differenza rispetto alla CRC è la previsione, all'interno della Carta, di doveri che possono divenire anche gravosi per il bambino. Si tratta del dovere (art. 31) di rispettare i propri genitori, ma anche i superiori e tutte le persone più anziane in ogni circostanza e di assistere la famiglia in caso di bisogno. Tale previsione deriva dal fatto che la Carta affida al bambino, a differenza della CRC, un ruolo politico: il bambino deve servire la comunità, preservando e rafforzando l'indipendenza nazionale e la solidarietà di società e nazione, contribuendo a garantire l'integrità del proprio Paese, promuovendo così anche l'unità africana. Nella cultura africana, la persona non è vista come individuo isolato, quanto piuttosto come membro di un gruppo in cui la solidarietà è l'elemento fondante. Per questo motivo, accanto al riconoscimento di diritti e protezioni, la Carta prevede doveri che possono sembrare gravosi agli occhi di un occidentale, la cui concezione di persona è fortemente votata all'individualismo, a differenza di quanto accade nelle culture africane. Naturalmente, accanto al dovere del bambino al rispetto, è affiancato il loro diritto a vivere all'interno di una famiglia in cui la disciplina domestica sia amministrata umanamente e si accordi con la dignità del minore.

## 2.1.2. L'applicazione della Carta in situazioni particolari del contesto africano

### 2.1.2.1. Tratta

Il traffico di esseri umani rappresenta una delle principali violazioni dei diritti umani che vengono perpetrate nel continente africano e, in tale contesto, più del 60% delle vittime è rappresentato da bambini. Come osservato nel primo capitolo, il traffico riguarda principalmente lo sfruttamento sessuale e quello lavorativo. Nonostante la gravità del fenomeno, e il fatto che esso sia stato affrontato dalla Carta all'art. 29, manca all'interno di tale articolo una definizione dettagliata degli elementi che compongono la fattispecie di reato, così come una previsione delle misure specifiche da attuare per ogni singolo caso. Un elemento importante del già citato art. 29 è l'inclusione, all'interno dello stesso, di genitori e tutori legali in qualità di agenti della tratta. Tale affermazione è di fondamentale importanza, dal momento che in molti casi il fenomeno della tratta ha inizio proprio da un'azione della famiglia. Come riporta Virginia Lalli:

*“in Ciad [...] i bambini vengono venduti e ridotti in schiavitù. Gli adolescenti vengono venduti dai loro genitori [...] agli allevatori arabi venuti dal nord. Altri vengono scambiati per un vitello. La pratica dei bambini pastori è cominciata negli anni Settanta, nel periodo della grande siccità del Sahel e, a causa della povertà, si è sviluppata in tutta la parte meridionale del paese, consiste nel vendere il proprio figlio a un allevatore per custodirne il gregge. [...] Questo contratto ha validità di un anno, ma molti bambini finiscono per rimanere anche tre anni [...]. Secondo alcune agenzie umanitarie situate in Ciad, si contano ancora oggi circa 2000 bambini al di sotto degli 8 anni, venduti dai loro genitori che vengono poi ridotti in schiavitù<sup>16</sup>”.*

Anche in altri Paesi africani, benché la legislazione vieti il lavoro minorile, tale divieto non è rispettato e sovente è possibile vedere bambini al di sotto della soglia minima (di solito 14 anni) lavorare. In Benin, ad esempio, è molto diffuso il fenomeno denominato *vidomegon*, termine che significa bambino affidato. A differenza della fenomenologia tipica del Ciad, in cui il bambino è venduto dietro un corrispettivo in denaro o in altra natura, nel caso del Benin il bambino è affidato per un certo periodo ad un intermediario, con scopi formativi e/o lavorativi. Il fenomeno, che un tempo era tradizionalmente considerato come un segno di

---

<sup>16</sup> LALLI, V. “La Carta africana sui diritti e il benessere del minore”, IF Press, Roma, gennaio 2017, p. 128

solidarietà all'interno della stessa comunità d'appartenenza, come rileva la stessa Virginia Lalli, è divenuto oggi una sorta di collocamento mirato grazie al quale gli intermediari, sfruttando il lavoro dei bambini, i quali sono spesso anche maltrattati, traggono profitti. Tale pratica ha assunto gradualmente il carattere di attività del crimine organizzato, con traffici che sono divenuti sempre più frequenti e consistenti.

Proprio a causa della natura endemica ed emergenziale del fenomeno all'interno del continente africano, già a partire dal 2002 l'Unione Africana ha ribadito<sup>17</sup> l'intenzione di eliminare la piaga del traffico di bambini. Nella stessa direzione si inseriscono, pertanto, il Piano di Azione adottato dall'Economic Community of West African States (ECOWAS) del dicembre 2001 e il Piano di Azione del Sub-Regional Consultation on the Development of Strategies to Fight Child Trafficking For Exploitative Labour Purposes in West and Central Africa, adottato a Libreville nel 2000.

Come già affermato poc'anzi, l'art. 29 non specifica quali debbano essere le misure da adottare per eliminare il fenomeno della tratta dei minori e questo comporta, naturalmente, una varietà di approcci all'interno dei Paesi africani, a cui consegue una risposta non univoca, e sicuramente asimmetrica, al problema. Ad esempio, il primo Paese ad avere adottato una legislazione anti-tratta è stato la Nigeria che, nel 2003, ha dato vita alla National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and other Related Matters (NAPTIP). Tra gli Stati dell'Africa del Sud, invece, il solo Stato ad aver attivato specifiche norme giuridiche (il Children's Act del 2005 e il Prevention and Combating of Trafficking in Persons Bill del 2009) per combattere la tratta è stato il Sud Africa, dimostrando ampiamente la già citata asimmetria. Tale condizione, inoltre, è ampiamente dimostrata anche da altri esempi, come quello del Burkina Faso, in cui manca totalmente una legge che proibisca il traffico di persone e quello della Tanzania in cui, invece, una legge del genere è presente dal 2008 (Anti-Trafficking in Persons Act). Analoga situazione per il Malawi, in cui esiste una legislazione penale<sup>18</sup> che criminalizza il lavoro forzato, la prostituzione e la riduzione in schiavitù, che protegge i minori fino a 14 anni. Il Malawi ha ovviato, inoltre, ad una delle più grandi mancanze della Carta, dando avvio anche ad una serie di misure specificamente rivolte all'assistenza delle vittime di traffico e violenza sessuale, attraverso la creazione di drop-in center in cui alle vittime vengono fornite assistenza medica e legale, rifugio, cibo e formazione professionale.

Alcuni Paesi africani hanno creato una rete di collaborazione bilaterale e/o multilaterale, al fine di combattere ed eliminare il traffico di minori nel continente. Ad esempio, i Paesi

---

<sup>17</sup> All'interno della sessione della Labour and Social Affairs Commission.

<sup>18</sup> Employment Act e artt. 135, 147, 257 e 269 del Codice penale

dell’Africa occidentale hanno realizzato una rete di cooperazione per lo scambio di informazioni con i Paesi vicini, molto utile al fine dell’individuazione e identificazione di eventuali vittime. Altri accordi bilaterali sono stati firmati, ad esempio, dalla Costa d’Avorio e il Mali e dalla Costa d’Avorio e il Benin, entrambi con la finalità di combattere il traffico transfrontaliero dei bambini e che, per tale motivo, includono anche altri Paesi quali il Togo, il Ghana e la Nigeria. Quest’ultima, poi, è tristemente nota per essere il punto di partenza di un traffico di prostituzione con base sul suolo europeo, soprattutto italiano, in cui le vittime sono spesso migranti irregolari, anche minorenni, che vengono reclutate con l’inganno<sup>19</sup> e costrette a prostituirsi sulle nostre strade. Proprio per questo motivo, entrambi i governi, italiano e nigeriano, hanno attivato una collaborazione con il United Nations International Crime and Justice Research Institute (UNICRI), al fine di potenziare i propri strumenti e combattere più efficacemente tale traffico, che si affianca alle due National Task Force Against Trafficking, che sono composte da rappresentanti di entrambi i Paesi, delle forze dell’ordine, delle ONG e da esperti.

Le misure attuate da 42 Paesi africani per combattere il fenomeno della tratta sono esaminate dal Comitato di esperti della Carta i quali, mediante l’analisi dei rapporti forniti dagli Stati parte, elaborano delle successive raccomandazioni. Tra queste, spicca in particolare la promozione di patti di cooperazione tra i Paesi, oltre che la ratifica degli strumenti internazionali ad hoc e l’implementazione di programmi educativi atti al raggiungimento di una maggiore consapevolezza sulla tratta, ai quali andrebbe affiancato un maggior impegno rivolto al reinserimento sociale delle vittime. Tra le misure intraprese dagli Stati africani riguardo al fenomeno, è di particolare interesse analizzare i comitati locali, il cui primo esempio arriva dal Benin in cui, nel 1999, è stato creato il primo comitato nella prefettura di Ze, Dogbo e Agbangnizoun. Tale comitato, che opera in un’area in cui il traffico dei bambini è molto presente, svolge un ruolo importante, poiché oltre a vigilare sui movimenti sospetti di bambini, raccoglie dati essenziali circa le vittime di abusi sessuali e le partenze dei bambini esposti al traffico. Inoltre, tra gli altri, il Comitato ricopre un ruolo fondamentale nella reintegrazione delle vittime all’interno della società, svolgendo al contempo la funzione di registro civile.

---

<sup>19</sup> Per un approfondimento: Maragnani L, Aikpitanyi I., “Le ragazze di Benin City. La tratta delle nuove schiave dalla Nigeria ai marciapiedi d’Italia”, Melampo, 1° settembre 2014

### 2.1.2.2. Bambini-soldato

Una particolare forma di traffico è quella che riguarda i bambini-soldato. Questi sono reclutati, spesso con la forza o con l'inganno e ridotti in schiavitù, costretti a compiere (a ad assistere a) gesti che, per la loro età, essi non dovrebbero nemmeno conoscere. Quella dei bambini soldati rappresenta, non a torto quindi, una delle piaghe peggiori del mondo contemporaneo e l'Africa è il continente con il maggior numero di casi registrati: secondo stime ONU si tratta di numeri della grandezza oltre 300000 bambini impiegati come soldati, sia da gruppi paramilitari che, in alcuni casi, da eserciti governativi. In base a quanto prescritto dall'art. 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, l'arruolamento di minori può essere considerato come crimine di guerra e, pertanto, comporta la responsabilità dei suoi autori. Il fenomeno dei bambini soldati rimane una questione ancora aperta e difficilmente risolvibile in quanto, soprattutto in Paesi come il Sudan, Angola, Afghanistan, Eritrea e Congo, solo per citarne alcuni, la guerra è l'unica condizione che gli individui più giovani conoscono. È evidente, quindi, che in un contesto sociale del genere, la lotta all'impiego dei bambini all'interno di eserciti e gruppi armati diviene molto complicata. La Carta prevede il divieto all'arruolamento dei minori in guerra, ma tale previsione è limitata dalla mancanza di precise misure preventive, soprattutto dal punto di vista educativo e sia, come rileva Francesco Zamponi<sup>21</sup>, dalla mancata formazione di una norma di diritto internazionale consuetudinario che fissi a 18 anni il limite per il raggiungimento della maggiore età, evitando di lasciare la scelta di tale limite in mano alla discrezionalità dei singoli Stati. Inoltre, per comprendere appieno il fenomeno e coglierne al massimo la sua gravità, basti pensare a come sia cambiata la concezione di guerra nell'ultimo secolo e, soprattutto, le modalità in cui la stessa è combattuta. Si è passati, infatti, da una guerra combattuta soprattutto (o quasi esclusivamente) sui campi di battaglia, di cui il massimo esempio è rappresentato dalla guerra di posizione – modalità di combattimento tipica del primo conflitto mondiale – ad una guerra che ha assunto sempre più i connotati di una guerriglia, con un sempre crescente coinvolgimento della popolazione, fino quasi a perdere la distinzione tra militare e civile. In questo contesto è naturalmente più difficile tenere conto ed evitare che i bambini prendano attivamente parte al conflitto. La Carta dedica la propria attenzione al fenomeno dei bambini soldati in tre articoli: l'art. 22, da cui discende l'obbligo degli Stati di prendere tutte le misure affinché soggetti minori non prendano parte attivamente al conflitto, l'art. 16, che protegge il bambino da ogni maltrattamento da parte

---

<sup>21</sup> <http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2010/n-2---aprile-giugno/studi/il-fenomeno-dei-bambini-soldato>

del genitore o del tutore che lo in custodia e, infine, l'art. 17, che prevede per ogni minore accusato di un determinato di ricevere un trattamento speciale, in virtù della sua speciale condizione di bambino e nel pieno rispetto della sua dignità. A questo proposito, è interessante l'esempio della Sierra Leone, in cui la Corte non ha competenza per tutti i minori al di sotto dei 15 anni di età, mentre per tutti coloro che hanno un'età compresa tra i 15 e i 18 anni è previsto un trattamento in accordo con tutti gli strumenti internazionali di protezione dei diritti dei minori, finalizzato al reinserimento costruttivo all'interno della società del minore stesso.

Una delle principali questioni che accompagna il fenomeno dei bambini soldati è l'eventuale responsabilità del bambino per gli atti da esso effettivamente compiuti e, riguardo questo, purtroppo, la Carta è silente. Tale silenzio può essere però colmato attraverso un richiamo al principio del superiore interesse del minore e alle altre norme del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo che sono via via applicabili. A questo proposito, quindi, si può concludere che, come rileva Virginia Lalli<sup>22</sup>, *“tutto ciò fa propendere per la non punibilità dei crimini commessi dai bambini soldati [...] infatti [...] la Carta [...] sancisce che il fenomeno dei bambini soldati avviene già di per sé in un contesto di illegalità”*. Nonostante questo, comunque, sono ancora molti gli Stati africani che puniscono i bambini-soldato, portando ad una accentuazione della gravità delle conseguenze che il fenomeno ha sulla salute psicofisica delle vittime. A peggiorare ulteriormente la situazione la mancata previsione, all'interno della Carta, di misure riabilitative per i bambini-soldato, a differenza di quanto invece previsto dalla CRC all'art. 39.

### **2.1.2.3. Matrimoni forzati**

Il fenomeno dei matrimoni forzati<sup>23</sup> è, di nuovo, una piaga che colpisce in modo grave l'Africa e che, colpendo soprattutto le bambine e le ragazze al di sotto dei 18 anni di età, viola alcuni dei principi sanciti dalla Carta, tra cui: il diritto all'educazione (art. 11), il diritto al tempo libero, ricreazione e attività culturali (art. 12), il diritto alla salute (art. 14), la protezione dal lavoro minorile (art. 15) e contro gli abusi e la tortura (art. 16), la protezione contro le pratiche culturali e sociali negative (art. 21), dallo sfruttamento sessuale (art. 27) e, infine, la protezione da vendita, traffico e rapimento (art. 29). Inoltre, la Carta vieta esplicitamente all'art. 21 i matrimoni dei minori e, in ogni caso, le promesse di matrimonio

---

<sup>22</sup> Ibidem, pag 110

<sup>23</sup> Esempio eloquente, il fenomeno dell'ukuthwala, ovvero la pratica tipica di alcune zone rurali del Sud Africa che consiste nel rapire le ragazze al fine di costringerle al matrimonio, spesso senza il consenso dei genitori.

che coinvolgano bambini. Gli Stati sono chiamati, quindi, a prendere tutte le misure per evitare il verificarsi di matrimoni tra un adulto e un minorenne e, soprattutto, per registrare ogni matrimonio che abbia luogo, così da poter effettuare una sorveglianza attiva e più efficiente. L'argomento dei matrimoni forzati è stato affrontato anche da altri strumenti sovranazionali, come il Protocollo di Maputo, ovvero un trattato sui diritti delle donne che è stato adottato nel 2003 dall'Unione Africana e che prevede, per i Paesi che lo ratificano, un adeguamento della propria legislazione in tema di diritti delle donne. Rispetto alla Carta, quindi, il Protocollo di Maputo si concentra maggiormente sui diritti delle donne, prevedendo standard di protezione maggiori. Da questo punto di vista, comunque, sono ancora numerosi i progressi che devono essere compiuti per garantire una tutela sempre maggiore dei diritti dei bambini. Paesi come l'Egitto, infatti, hanno posto delle riserve all'art.21<sup>24</sup> escludendo l'applicazione del divieto di matrimoni delle bambine. Non mancano, ovviamente, gli esempi di eccellenza, tra cui non possono non essere citati i casi di Etiopia, Kenya e Sudafrica. In particolare, nel primo caso, sulla base dell'art. 34 della Costituzione, un matrimonio che è avvenuto tra minori o estorto con la violenza non può essere considerato valido. Inoltre, il matrimonio precoce è punito dal Codice penale (art. 648) con la reclusione fino a 3 anni, estendibile fino a 7 per vittime con un'età inferiore ai 13 anni. Inoltre, sempre in Etiopia, sono state create campagne pubblicitarie per sensibilizzare il pubblico sulla pericolosità di questi fenomeni, a cui si affianca la creazione di un ospedale specificamente dedicato alla cura delle donne e delle ragazze vittime di matrimoni precoci, il "*Hamlin Fistula International Hospital*".

Anche il Kenya, con la Costituzione del 2010, protegge il bambino da tutti quegli abusi, maltrattamenti e pratiche tradizionali negative, tra cui i matrimoni forzati (art. 53). Inoltre, il Children's act del 2001 protegge i bambini da tali pratiche e prevede sanzioni per chi compie tali azioni. Anche il Sudafrica si è conformato alla carta, attraverso la disciplina del Recognition of Customary Marriages Act, con cui prescrive che il matrimonio deve essere preceduto dal consenso di entrambi gli sposi. Tale strumento, poi, pur non vietando i matrimoni tra minorenni, fissa dei limiti ben precisi, ovvero l'età minima, che non può mai essere inferiore ai 16 anni e, anche in questo caso, il consenso, che deve essere stato

---

<sup>24</sup> L'Egitto ha posto una riserva per quanto concerne l'art. 21, comma 2, affermando di non sentirsi vincolato dal divieto di matrimonio tra minori e il divieto di promesse di matrimonio riguardanti un minore. Di fatto, perciò, tale riserva permetterebbe in Egitto la pratica dei matrimoni tra minori e, pertanto, nel senso più generale del termine, la pratica di matrimoni forzati. In realtà, in base a quanto prescritto dall'art. 19 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, tale riserva non potrebbe essere considerata valida, dal momento che le riserve non potrebbero mai essere formulate se incompatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato e, visto l'impegno della Carta di eliminare tutte le pratiche culturali e sociali negative, quanto prescritto dall'art. 21 si configura come un aspetto essenziale della Carta.

esplicitamente espresso. Inoltre, esattamente come la Carta, la legislazione sudafricana considera i minori come soggetti di diritto in grado di disporre liberamente dei propri diritti. Poiché il matrimonio forzato viola il principio di non discriminazione e alcune delle norme penali contenute nel Criminal Law (Sexual Offences and Related Matters) Amendment Act n. 32 del 2007, per tutti coloro che praticano o favoriscono il matrimonio forzato, è previsto l'arresto.

Il Comitato di esperti della carta ha indicato, tra i motivi della debolezza della protezione contro i matrimoni forzati in Africa, oltre a fattori economici, sociali e religiosi che possono avere una certa rilevanza nell'ampiezza del fenomeno, soprattutto nelle aree rurali e più povere del continente, anche la mancanza di una totale armonizzazione delle legislazioni interne a quanto prescritto da Carta, CRC e tutti gli altri strumenti internazionali che proibiscono il matrimonio tra bambini<sup>25</sup>. Allo scopo di eliminare tale piaga sociale, inoltre, il Comitato ha creato una commissione ad hoc, il cui compito è promuovere efficaci strategie preventive, che agiscano attraverso la promozione dell'eguaglianza di genere, un cambiamento degli stereotipi e supportando i bisogni urgenti di tutti quei bambini che, complice anche la povertà, hanno lasciato la scuola e non possono, così, ricevere una accurata formazione e educazione. A questo proposito diviene evidente, allora, come il problema assuma la caratteristica di questione prettamente economica e, per tale motivo, debba essere combattuto anche mediante sostegni di natura appunto economica alle famiglie, di modo che possano continuare a garantire ai propri figli l'adeguata formazione a cui hanno diritto e non intravedano nella loro vendita o cessione, l'unica possibilità di miglioramento dei propri standard.

#### **2.1.2.4. Conclusioni**

Come si è visto nei paragrafi precedenti, la Carta dei Diritti e del benessere del bambino africano ha molti meriti, tra cui quello di individuare nelle pratiche culturali e sociali tipiche africane, elementi di pericolo per il benessere del bambino e, perciò, per la protezione dei suoi diritti. È evidente che un'affermazione in tal senso non costituisce la risoluzione del problema stesso, come evidenziato dalle riserve poste ad esempio dall'Egitto, ma rappresenta sicuramente un buon punto di partenza per poterlo affrontare con una sempre maggiore consapevolezza ed efficacia. L'approccio che la Carta ha, poi, nei confronti di tali

---

<sup>25</sup> Comitato di esperti sulla Carta, "End Child Marriage Now. 25 years after the Adoption of the African Children's Charter: Accelerating our Collective Efforts to End Child Marriage in Africa", 14-15 giugno 2015, Johannesburg, p. 13 - 21

pratiche è sicuramente contraddittorio visto che, da un lato esse vengono condannate, mentre viene d'altro canto sancito il diritto (ed il dovere del bambino) di crescere apprezzando la propria storia culturale, divenendo anzi strumento per il mantenimento della stessa e la sua comunicazione sia verso l'interno che verso l'esterno. Naturalmente in questo caso il duro lavoro spetterà agli interpreti delle singole norme, i quali dovranno sapientemente riconoscere il carattere positivo e negativo delle pratiche stesse, fornendo contestualmente al bambino, attraverso l'educazione, la pubblicità ed altri mezzi via via utilizzabili, gli strumenti necessari per poter svolgere tale distinzione autonomamente.

Nei paragrafi precedenti sono stati analizzati solo tutte quelle previsioni riguardanti il traffico di bambini che, come si è potuto vedere, rappresenta una delle piaghe peggiori dell'umanità e dell'Africa in primis. Soffermandosi, quindi, su questi aspetti, è possibile desumere alcune conclusioni, ovvero che la maggior parte dei Paesi dell'Africa, pur non essendo ancora completamente in grado di offrire una tutela efficiente alle vittime di traffico, si sta muovendo nella direzione di un raggiungimento di questa capacità, soprattutto attraverso l'emanazione di specifici strumenti legislativi e, soprattutto, della cooperazione bilaterale e multilaterale, unica vera arma efficace in mano ai governi di tutto il mondo.

### **3.1. La lotta alla tratta dei minori nel continente americano**

Anche nelle Americhe è presente un'esperienza simile all'Unione Africana, ovvero l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS), nata ufficialmente nel 1948 con la firma della Carta dell'organizzazione degli Stati Americani, da parte di 21 Paesi dell'America del Nord, dell'America centrale e dell'America del Sud. Benché si parli di Stati molto differenti tra loro, sotto molti punti di vista, in primis economico e sociale, gli obiettivi dell'OAS sono il mantenimento della pace, il rafforzamento della democrazia, la tutela dei diritti umani e il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei Paesi americani.

Per quanto concerne i diritti umani, all'interno dell'organizzazione operano la Commissione interamericana per i diritti umani e la Corte interamericana dei diritti umani<sup>26</sup>, mentre i principali strumenti utilizzati dall'OAS per la tutela dei diritti umani sono le convenzioni e le dichiarazioni. Per quanto concerne specificamente la tutela delle vittime di tratta, possono essere citate la Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo; la Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo, il Protocollo Addizionale alla Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo concernente Diritti Economici, Sociali e

---

<sup>26</sup> Rispettivamente: Inter-American Commission on Human Rights e Inter-American Court of Human Rights. La Commissione e la Corte compongono l'Inter-American Human Rights System.

Culturali e, infine, la Convenzione inter-Americana sul Traffico Internazionale di Minori<sup>27</sup>. Nei paragrafi che seguono, verrà effettuata una breve presentazione degli strumenti appena citati, con particolare attenzione alle disposizioni in esse contenute che sono dedicate o che hanno effetti, sia direttamente che indirettamente, sulla lotta alla tratta e al traffico di bambini.

### **3.1.1. La Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo**

La Dichiarazione, redatta nel 1948, è stata inizialmente adottata come strumento di soft law, ovvero con carattere meramente declaratorio e non vincolante. Poiché l'obiettivo era che tutti gli Stati facenti parte dell'OAS approvassero la Dichiarazione, il suo contenuto rispecchiava la concezione di protezione dei diritti fondamentali tipiche dell'epoca. Successivamente, complici i cambiamenti sociali, l'ampliamento degli Stati Parte e delle competenze dell'OAS, la Dichiarazione è stata riconosciuta dall'Assemblea Generale, dalla Commissione e dalla Corte per i diritti umani come fonte di obblighi internazionali per gli Stati membri dell'OAS<sup>28</sup>.

La Dichiarazione, come si evince dal nome stesso, ha la particolarità di contenere all'interno dei 37 articoli che la compongono, non solo disposizioni relative ai diritti umani, ma anche concernenti i doveri che gli uomini detengono nei confronti del resto della società nella quale sono inseriti. La Dichiarazione è suddivisa, così, in due capitoli: il primo, dedicato ai diritti, va dall'articolo 1 all'articolo 28, mentre il secondo, dedicato ai doveri, va dall'articolo 29 all'articolo 37. I diritti riconosciuti dagli articoli dall'1 al 28 comprendono i diritti civili, politici, sociali e culturali, mentre per quanto riguarda i doveri, questi includono gli obblighi verso la società, verso i bambini, i parenti, di obbedienza alla legge, di servire la comunità e la nazione, di votare, ecc. Un'altra peculiarità della Dichiarazione americana, inoltre, è contenuta nell'articolo 28, relativo alla portata dei diritti dell'uomo, il quale afferma che i diritti dell'uomo sono limitati solo dai diritti degli altri uomini, dalla sicurezza

---

<sup>27</sup> Rispettivamente: American Declaration of the Rights and Duties of Man; American Convention on Human Rights; Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights; Inter-American Convention on International Traffic in Minors.

<sup>28</sup> La Corte Inter-Americana ha infatti affermato che la Dichiarazione rappresenta il testo che definisce i diritti cui la Carta dell'OAS fa riferimento in termini generali. Nel confermare tale interpretazione, la Corte cita l'articolo 1 comma 2 lettera b) dello Statuto della Commissione Inter-Americana nel quale è definita la sua competenza rispetto ai diritti umani enunciati nella Dichiarazione. In tal modo appare evidente che la Dichiarazione sia considerata come una fonte di obblighi internazionali per tutti gli Stati membri dell'Organizzazione. L'art. 1, comma 2 lettera b) infatti afferma: "[...] For the purpose of the present Statute, human rights are understood to be: [...] b) the rights set forth in the American Declaration of the Rights and Duties of Man, in relation to the other member states"

di tutti, dalle giuste esigenze di benessere generale e dal progresso della democrazia<sup>29</sup>. Tale disposizione rappresenta per i membri dell'OAS la possibilità di adire a motivazioni legittime per derogare, in caso di particolari bisogni, la tutela dei diritti umani, al contrario, ad esempio, del caso europeo in cui tale possibilità non è mai prevista.

Per quanto riguarda la tratta degli esseri umani, questa rappresenta la violazione di alcuni diritti fondamentali presenti nella Dichiarazione, tra cui, ad esempio: il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza personale<sup>30</sup>, il diritto alla protezione speciale della maternità e dell'infanzia<sup>31</sup>, il diritto alla salute e al benessere<sup>32</sup>, il diritto all'educazione<sup>33</sup> ed il diritto al lavoro, retribuito e svolto sulla base delle proprie vocazioni personali<sup>34</sup>.

La Dichiarazione, che al di là di tutte le possibili modalità con cui viene considerate e al di là del valore che viene ad essa affidato, non rappresenta altro che una enunciazione di diritti (e, in questo caso, anche doveri) che devono essere rispettati, fornisce quindi uno standard minimo entro cui muoversi. Sotto questo punto di vista, considerata anche l'enorme diversità che intercorre tra i singoli paesi (o le singole macroaree se si vuole) che compongono l'OAS, la Dichiarazione riesce infatti nel suo intento, dando vita ad un contesto comune entro cui le singole Parti si muovono.

### **3.1.2. La Convenzione Americana sui Diritti Umani**

La Convenzione Americana sui Diritti Umani è stata redatta nel 1969 e da allora rappresenta il principale strumento relativo alla tutela dei diritti umani nella regione e la sua importanza è giustificata anche dal fatto che è proprio all'interno di questo documento che vengono istituite e definite la Commissione e la Corte Inter-Americane dei diritti dell'uomo, le quali come affermato nell'articolo 33 "*have competence with respect to matters relating to the fulfillment of the commitments made by the State Parties to (the) Convention*<sup>35</sup>". Dal punto di vista della struttura, la Convenzione si compone di 3 Parti, di cui fanno parte 11 capitoli per un totale di 82 articoli, così suddivisi:

Parte I – Doveri degli Stati e diritti protetti

- 1) Capitolo 1 – Obblighi generali (artt. 1 – 2);
- 2) Capitolo 2 – Diritti civili e politici (artt. 3 – 25);

---

<sup>29</sup> American Declaration of the Rights and Duties of Man, art. 28

<sup>30</sup> Right to life, liberty and personal security, *Ibidem*, art. 1

<sup>31</sup> Right to protection for mothers and children, *ibidem*, art. 7

<sup>32</sup> Right to the preservation of health and to well-being, *Ibidem*, art 11

<sup>33</sup> Right to education, *Ibidem*, art. 12

<sup>34</sup> Right to work and to fair remuneration, *Ibidem*, art. 14

<sup>35</sup> American Convention on the Human Rights, art. 33

- 3) Capitolo 3 – Diritti economici, sociali e culturali (art. 26);
- 4) Capitolo 4 – Deroghe, Interpretazione e applicazione (artt. 27 – 31);
- 5) Capitolo 5 – Doveri della persona (art. 32);

#### Parte II – Mezzi di Protezione

- 6) Capitolo 6 – Organi competenti (art. 33)
- 7) Capitolo 7 – La Commissione Interamericana sui diritti umani (artt. 34 – 51);
- 8) Capitolo 8 – La Corte Interamericana dei diritti umani (artt. 52 – 69);
- 9) Capitolo 9 – Disposizioni comuni (artt. 70 – 73);

#### Parte III – Disposizioni generali e transitorie

- 10) Capitolo 10 – Firma, ratifica, riserve, emendamenti, protocolli, denuncia (artt. 74 – 78);
- 11) Capitolo 11 – Disposizioni transitorie (artt. 79 – 82).

Non è qui possibile analizzare la Convenzione nel suo complesso, ma per i fini di questo lavoro è interessante esaminare le disposizioni contenute al suo interno che vietano direttamente o indirettamente la tratta degli esseri umani. Il primo tra questi è l'articolo 1, nel quale viene sancito un generale diritto alla non discriminazione con riferimento alle disposizioni della Convenzione. L'articolo 4 sancisce, invece, il diritto alla vita e, sotto questo punto di vista, molto interessanti sono i commi successivi, in particolare i commi dal 2 al 5. In alcuni Stati americani, tra cui alcuni Stati componenti gli Stati Uniti, la pena di morte è tutt'oggi una pratica legale ed utilizzata. Tale pratica cozza contro il diritto alla vita sancito dalla Convenzione e, proprio per questo, vengono definiti dai commi appena menzionati, alcuni all'utilizzo della stessa. In particolare, il comma 3 prevede che la pena di morte sia prevista solo nei crimini più gravi e, soprattutto, è previsto un limite di età entro il quale la pena di morte non può essere inflitta. Essa, infatti, non può essere adottata nei confronti di persone che, al momento del compimento del fatto, avevano meno di 18 anni o più di 70. Viene anche specificato che la pena di morte non può essere utilizzato neanche nel caso di donne in stato di gravidanza. Non è ovviamente questa la sede in cui effettuare analisi etiche e morali relativamente la pena capitale, visto che una previsione simile è contenuta anche nella CEDU, anche se come già affermato è interessante vedere come tale pratica venga riconosciuta talmente brutale, da dover essere vietata nei confronti dei bambini e degli anziani. Viene anche affermato in modo molto generico che la pena di morte possa essere imposta solo in caso di crimini molto gravi<sup>36</sup>, senza specificare quali tipologie di crimini

possano prevedere tale pena, eccetto che nei casi previsti dal comma 4, ovvero per reati politici o per reati comuni connessi a reati politici.

L'articolo 5 prevede il diritto ad un trattamento umano, con lo specifico divieto di sottoporre un'altra persona a tortura, pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti<sup>37</sup>. I commi successivi dispongono le modalità con le quali devono essere trattati gli accusati e, in particolare, prevede un trattamento speciale per i minorenni che si hanno commesso un reato (comma 5).

L'articolo 6 dispone un esplicito divieto alla schiavitù e alla tratta: il comma 1 prevede, infatti, che nessuno possa essere oggetto di schiavitù o servitù involontaria, proibita in tutte le sue forme, al pari della tratta degli schiavi e al traffico di donne. Anche il lavoro forzato è vietato, a meno che non venga imposto quale sanzione. Anche il servizio militare, i lavori richiesti in caso di calamità ed i normali servizi facenti parte dei normali doveri civici non possono essere considerati lavori forzati.

L'articolo 7 sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza per ciascuno individuo, mentre l'articolo 19 è dedicato ai diritti dei bambini e viene prescritto, in particolare, che ogni bambino ha il diritto di ricevere protezione a causa della condizione di vulnerabilità, all'interno della sua famiglia, della società e dello Stato. Nonostante la brevità, l'articolo presenta un carattere importante, soprattutto quando prevede che i diritti scaturenti dalla particolare condizione di minore devono venire riconosciuti al bambino da parte della sua famiglia, della società e dello Stato e, in questo, sembra voler sottolineare il ruolo fondamentale ricoperto dai governi per tutto ciò che concerne la tutela dei diritti dei bambini. La Convenzione prosegue, poi, con l'illustrazione del funzionamento e delle rispettive competenze della Commissione e della Corte Inter-Americana per i diritti umani. Pur non essendo possibile analizzare qui nel dettaglio la Commissione e la Corte, è comunque interessante notare come la Convenzione Americana si ispiri tanto ai Patti dell'ONU, quasi contemporanei, quanto alla CEDU, di cui si parlerà più nel dettaglio nel prossimo capitolo. Nonostante la somiglianza dal punto di vista dei contenuti, sussistono alcune differenze, dovute per lo più al carattere peculiare del sistema interamericano di protezione dei diritti umani. Basti pensare al fatto che, a differenza dei sistemi europeo ed africano, il sistema americano è l'unico che considera il ricorso individuale come la regola. Sono legittimati a ricorrere alla Commissione, la quale oltre a quella educativa e divulgativa svolge la propria funzione di sorveglianza attraverso la conduzione di inchieste, la redazione di rapporti periodici e appunto la ricezione di petizioni, le persone fisiche, i gruppi e le ONG che siano

---

<sup>37</sup> American Convention on Human Rights, art. 5, c. 2

riconosciute in almeno uno stato membro. La petizione può essere presentata da chiunque, anche coloro che non sono stati vittime della violazione di uno dei principi contenuti dalla Convenzione. Le petizioni, inoltre, si distinguono in generali, che riguardano cioè diffuse violazioni dei diritti umani e petizioni individuali. La principale differenza tra le due tipologie è l'esaurimento dei ricorsi nazionali, il cui rispetto è obbligatorio nel caso delle seconde. Infine, nell'espletamento della sua funzione di sorveglianza, la Commissione si avvale di due diverse procedure, a seconda del tipo di violazione e soprattutto di quale strumento. Nel caso di violazione di una o più disposizioni contenute nella Convenzione, possono essere imputabile, sulla base del principio del *pacta sunt servanda* solo gli Stati che hanno firmato la stessa. Nel caso di violazioni della Dichiarazione, invece, sono imputabili tutti gli Stati membri dell'OAS, a riconferma di quanto affermato già nel paragrafo precedente, ovvero della definizione della Dichiarazione quale fonte primaria dei diritti umani all'interno del sistema interamericano. Anche la Corte contribuisce a mostrare le peculiarità del sistema interamericano dei diritti umani. Quest'ultima, infatti, composta anch'essa di sette giudici come la Commissione e a cui spettano le funzioni consultiva e contenziosa, può utilizzare nella prima delle sue competenze non solo la Convenzione, ma qualsiasi disposizione riguardante i diritti umani, di qualsiasi trattato internazionale applicabile agli Stati americani. Tale caratteristica, unica nel suo genere e che non trova similitudini nelle altre due esperienze africana ed europea, è accompagnata da una ulteriore peculiarità, ovvero la mancata accettazione da parte della Corte stessa del principio di apprezzamento da parte dello Stato, a cui consegue il fatto che lo Stato soggetto della sentenza – che è definitiva e senza appello – è tenuto a darne attuazione nel migliore modo possibile. Non esiste, inoltre, un organismo di vigilanza *ad hoc*, come nel caso della CEDU, spettando tale tipo di controllo alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Dal punto di vista della sua competenza giurisdizionale, infine, è importante notare come questa sia sottoposta alla preliminare dichiarazione, facoltativa ma irrevocabile, di accettazione da parte degli Stati membri. Solo gli Stati parte della Convenzione e la Commissione possono adire, inoltre, la Corte, la quale può esprimersi solo nel caso in cui la violazione presentata sia già stata oggetto della valutazione della Commissione e che la stessa si sia espressa in merito.

Quanto illustrato in breve, rende evidente come il sistema interamericano di protezione dei diritti umani sia, almeno sulla carta, un valido strumento di tutela. La Convenzione, infatti, attraverso anche la creazione del sistema Commissione-Corte, ha voluto dotarsi di due organismi in grado di vigilare sul rispetto dei contenuti della stessa, permettendo tra l'altro la più ampia partecipazione possibile, soprattutto nell'azione di ricorso agli strumenti di protezione quali i due organismi sopra citati, come dimostra la possibilità di ricevere

petizioni, di norma, individuali. Al contempo la Convenzione si scontra con alcuni limiti impossibili da superare, in primis la mancata ratifica da parte di uno degli Stati più importanti dell'area, ovvero gli Stati Uniti d'America. La mancata ratifica, oltre ad una grande assenza, corrisponde anche ad una impossibilità di imputare agli Stati Uniti violazioni dei contenuti della Convenzione Interamericana sui diritti umani, di cui un triste esempio della storia recente è contraddistinta dagli episodi al confine messicano. Nonostante questa grande assenza, occorre riconoscere anche che, sebbene nel linguaggio comune gli Stati Uniti siano identificati come l'America, essi non rappresentino l'intera America, ma solo una parte di essa. Il fatto che 25 Stati americani abbiano firmato e ratificato la Convenzione è comunque un risultato importante e una tappa fondamentale nel processo di continuo miglioramento del rispetto dei diritti umani nel continente americano e, anche, nel mondo intero.

### **3.1.3. Il Protocollo addizionale alla Convenzione Americana sui diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali**

Anche il Protocollo Addizionale<sup>38</sup>, adottato nel 1988, ricopre un ruolo molto importante all'interno del sistema interamericano di protezione dei diritti umani, soprattutto perché prevede degli espliciti obblighi relativamente all'estensione di alcuni essenziali diritti economici, sociali e culturali. Poiché la lotta alla tratta rientra anche all'interno della sfera dei diritti appena enunciati, il Protocollo Addizionale ha sicuramente un importante valore anche da questo punto di vista. Interessanti a questo proposito sono alcuni articoli, dedicati rispettivamente al lavoro (articoli 6 e 7) alla salute (articoli 10 e 11), all'educazione (articolo 13), alla protezione delle famiglie (articolo 15) e, infine, i diritti dei bambini (articolo 16). Per quanto concerne il diritto al lavoro, l'articolo 6 afferma che ognuno ha il diritto di lavorare, includendo all'interno di tale diritto la sicurezza di poter vivere una vita dignitosa, svolgendo liberamente attività legalmente riconosciute<sup>39</sup>. Il diritto al lavoro assume implicitamente anche la forma di divieto della schiavitù e dello sfruttamento del lavoro. Anche l'articolo 7 verte verso questa direzione, in particolare alcune delle disposizioni contenute nelle lettere a) – h), in cui vengono affrontati rispettivamente gli argomenti relativi al diritto della remunerazione che garantisca condizioni di vita dignitose (lettera a), sicurezza e igiene del lavoro (lettera e), divieto del lavoro notturno o condizioni di lavoro pericolose per i minori di 18 anni e, soprattutto, regolamentazione del lavoro per i minori di 16 anni di

---

<sup>38</sup> Conosciuto anche come "Protocollo di San Salvador" dal luogo in cui è stato adottato nel 1988

<sup>39</sup> Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, art. 6, c. 1

modo che possa venire rispettato il diritto all'istruzione per gli stessi (lettera f). Anche il diritto alla salute e ad un ambiente sano si muovono verso questa direzione, soprattutto il comma 1 dell'articolo 10, in cui è presentata una definizione estensiva di salute, che è intesa come “*the enjoyment of the highest level of physical, mental and social wellbeing*”. In questo caso il riferimento alla tratta, pur se indiretto, appare comunque evidente. Tra le principali conseguenze del traffico di esseri umani vi è, infatti, non solo la mancanza di “social wellbeing”, ma anche delle più elementari dimensioni della salute umana, ovvero quella fisica e quella mentale. Tra queste rientra sicuramente la mancanza di una istruzione ed una educazione di base che, come conferma l'articolo 13 del Protocollo Addizionale, è riconosciuto come uno dei principali diritti umani, poiché l'educazione rappresenta l'unico mezzo con cui è possibile ampliare le proprie possibilità. Tale concezione trova conferma nel comma 2 del già citato articolo 13, nel quale è affermato che l'educazione dovrebbe essere diretta al raggiungimento di un pieno sviluppo della personalità e della dignità umane. L'articolo 15 è dedicato specificamente alle famiglie, considerate come il naturale e fondamentale elemento della società<sup>40</sup> e, per questo, meritevole di essere protetta dallo Stato. Il comma 3 prevede alle lettere a) – d) alcune disposizioni concernenti la famiglia, in particolare il dovere di fornire speciali cure ed assistenza alle madri per un ragionevole periodo a seguito della nascita del proprio figlio<sup>41</sup>, di garantire adeguata nutrizione ai bambini durante gli anni della prima infanzia<sup>42</sup>, di adottare speciali misure atte a proteggere gli adolescenti al fine di assicurare loro il pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale<sup>43</sup> e, infine, di impegnarsi nella creazione di speciali programmi dedicati alle famiglie, in grado di aiutare queste ultime a creare un ambiente familiare stabile e positivo, in cui i figli possano ricevere e sviluppare valori quali la comprensione, la solidarietà, il rispetto e la responsabilità<sup>44</sup>. Come evidenziano le disposizioni sopra riportate, benché l'articolo 15 sia dedicato alle famiglie, l'attenzione è principalmente rivolta ai bambini e agli adolescenti, che sono i protagonisti dell'intero comma 3. Anche la lettera a), infatti, nonostante sia dedicata alle madri, non tutela la figura della mamma in ogni momento della sua vita, ma solo per un periodo ragionevole prima e dopo la nascita, ovvero nei momenti più delicati per la vita stessa del bambino. Tale preminenza della figura del bambino all'interno dell'articolo 15 è espressione dell'accoglimento all'interno del Protocollo Addizionale del principio del superiore interesse del minore, così come nell'articolo 16, espressamente dedicato ai diritti

---

<sup>40</sup> Ibidem, art. 15, c. 1

<sup>41</sup> Ibidem, art. 15, c. 3, lett. a)

<sup>42</sup> Ibidem, art. 15, c. 3, lett. b)

<sup>43</sup> Ibidem, art. 15, c. 3, lett. c)

<sup>44</sup> Ibidem, art. 15, c. 3, lett. d)

dei bambini, in cui vengono confermati i diritti fondamentali dei bambini, ovvero il diritto ad una protezione speciale come richiesto dal suo status, il diritto all'istruzione e, infine, il diritto a crescere sotto la responsabilità e la protezione della propria famiglia, dalla quale non deve essere separato, se non per circostanze eccezionali, ovvero ogni qualvolta la separazione dai genitori rappresenti l'unico modo per rispettare il superiore interesse del minore stesso.

Il Protocollo Addizionale prevede all'articolo 19 un meccanismo di protezione, che consiste nella redazione e nella presentazione di rapporti periodici relativamente alle misure attuate per garantire il rispetto delle disposizioni contenute nel Protocollo, le quali dovranno essere sottoposte all'esame della Commissione Interamericana dei Diritti Umani. Così come la Convenzione, il suo Protocollo Addizionale si pone sicuramente come uno strumento d'ampio respiro, che si propone di tutelare una serie di diritti piuttosto consistente ma, esattamente come il documento di cui è corollario, il Protocollo soffre di un numero limitato di ratifiche, che ne limitano di fatto il raggio d'azione. Nonostante questo, sicuramente positivo è il fatto che tra i Paesi firmatari e che hanno ratificato lo strumento, siano presenti buona parte dei Paesi dell'America Latina<sup>45</sup>, dove la tutela dei diritti umani ha ancora dinnanzi a sé numerose possibilità (e bisogni) di progresso.

#### **3.1.4. La Convenzione Inter-Americana sul Traffico Internazionale di Minori**

La Convenzione Inter-Americana sul Traffico Internazionale di Minori è l'unico strumento specificamente dedicato al solo traffico di minori, a differenza di tutti gli altri strumenti internazionali anti-tratta, che sono rivolti alla protezione congiunta delle donne e dei bambini.

La Convenzione, adottata in Messico nel 1994 e perciò precedente al Protocollo di Palermo del 2000, si compone di un preambolo e quattro capitoli, per un totale di 35 articoli, suddivisi in questo modo:

- 1) Capitolo I: Disposizioni generali (artt. 1 – 6);
- 2) Capitolo II: Aspetti penali (artt. 7 – 11);
- 3) Capitolo III: Aspetti civili (art. 12 – 22);
- 4) Capitolo IV: Clausole finali (artt. 23 – 35).

---

<sup>45</sup> I Paesi che hanno firmato e ratificato il Protocollo Addizionale, infatti, sono: Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras.

Nel preambolo viene dichiarato che la Convenzione nasce in considerazione degli articoli 11 e 35 della CRC, i quali obbligano gli Stati a adottare ogni provvedimento nazionale, bilaterale e multilaterale atto ad impedire, rispettivamente, “*gli spostamenti e i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero*”<sup>46</sup> e “*il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualunque forma*”<sup>47</sup> e che costituiscono il contesto e la base legale entro cui la Convenzione si inserisce. Lo scopo della Convenzione, contenuto nell'articolo 1 è, guardando alla protezione dei diritti fondamentali dei minori e al superiore interesse del minore, la prevenzione e la punizione di reati di traffico internazionale di minori<sup>48</sup>. In particolare, gli Stati si impegnano ad assicurare la protezione dei minori in considerazione, appunto, del superiore interesse del minore<sup>49</sup>, istituendo un sistema di mutua assistenza legale tra Stati Parte<sup>50</sup>, assicurando altresì un rapido rimpatrio qualora il bambino vittima di tratta sia abitualmente residente in uno Stato Parte della Convenzione<sup>51</sup>. L'articolo 2 presenta alcune definizioni utile ai fini della Convenzione stessa, ovvero:

*“a) <<Minor>> means any human being below the age of eighteen; b) <<International traffic in minors>> means the abduction, removal or retention, or attempted abduction, removal or retention, of a minor unlawful purposes or by unlawful means; c) <<Unlawful purpose>> includes, among others, prostitution, sexual exploitation, servitude or any other purpose unlawful in either the State of the minor's habitual residence or the State Party where the minor is located; d) <<Unlawful means>> includes, among others, kidnaping, fraudulent or coerced consent, the giving or receipt of unlawful payments or benefits to achieve the consent of the parents, persons or institution having care of the child, or any other means unlawful in either the State of the minor's habitual residence or the State Party where the minor is located”<sup>52</sup>.*

Come si evince dal testo sopra riportato, per quanto riguarda la definizione di tratta, la Convenzione Inter-Americana, benché precedente di 6 anni rispetto alla Convenzione di Palermo, al cui articolo 3 viene riportata la definizione di tratta oggi comunemente utilizzata,

---

<sup>46</sup> CRC, art. 11, c. 1

<sup>47</sup> CRC, art. 35

<sup>48</sup> Inter-American Convention on International Traffic in Minors, art. 1, c. 1,

[http://www.oas.org/dil/treatis\\_B-57\\_Inter-American\\_Convention\\_on\\_International\\_Traffic\\_in\\_Minors.htm](http://www.oas.org/dil/treatis_B-57_Inter-American_Convention_on_International_Traffic_in_Minors.htm)

<sup>49</sup> Ibidem, art. 1, c. 2, lett. a)

<sup>50</sup> Ibidem, art. 1, c. 2, lett. b)

<sup>51</sup> Ibidem, art. 1, c.2, lett. c)

<sup>52</sup> Ibidem, art. 2, c. 2

definisce il fenomeno in maniera piuttosto completa, prevedendo sia gli scopi per cui la tratta è messa in atto, sia i mezzi con cui la stessa ha luogo. Per questo motivo, benché la definizione americana non comprenda alcuni aspetti successivamente trattati dal Protocollo ONU nelle lettere a) e b) dell'articolo 3 - tra cui, sicuramente, va citata l'irrelevanza del consenso della vittima (lettera b) qualora la stessa abbia subito qualsivoglia azione descritta nella lettera a), come l'ospitare e l'accogliere persone tramite l'impiego o la minaccia dell'impiego dell'uso della forza, l'abuso di potere, la frode e, tra le tipologie di sfruttamento, il prelevamento ed il traffico di organi, che non è invece contemplato specificamente nella Convenzione Inter-Americana, in cui è soltanto deducibile dalla frase "*any other purpose unlawful*" – può essere comunque valutata positivamente, considerato anche il suo scopo e la "platea" relativamente ridotta alla quale si rivolge. L'articolo 4 prevede che gli Stati Parte della Convenzione cooperino anche con altri Stati non facenti parte della stessa. Tale previsione, rafforzata dal comma 2 dello stesso articolo 4, che prevede l'obbligo di notificare a qualsiasi Stato non parte la presenza di un minore sul proprio territorio individuato quale vittima di tratta, è volta a garantire una vera cooperazione internazionale, quanto meno dal punto di vista dello Stato parte che, adempiendo ad un proprio obbligo, coinvolge un altro Stato. Naturalmente, la previsione di un coinvolgimento non garantisce l'effettiva presa in carico della pratica da parte dello Stato il cui cittadino è vittima di tratta nel territorio di un altro Stato Parte della Convenzione, ma contribuisce ad allargare l'ambito di competenza di una Convenzione che altrimenti sarebbe prettamente locale e, soprattutto, dalle effettive capacità fortemente ridotte, a causa – anche questa volta – di grandi assenti come gli Stati Uniti. Tra le uniche disposizioni dedicate specificamente alla protezione della vittima, una la sua riservatezza. L'articolo 6, infatti, prevede che tutte le procedure applicate ai sensi della Convenzione rimangano riservate, al fine di tutelare l'identità della vittima. Soltanto altri quattro articoli della Convenzione contengono un riferimento più o meno diretto alla protezione dei bambini vittime di tratta e tutti sono contenuti nel capitolo terzo, dedicato agli aspetti civili del traffico di minori, nel quale vengono affrontate tematiche relative al rimpatrio delle vittime e altri aspetti connessi. Si tratta, in particolare, del comma 2 dell'articolo 14, in cui la protezione del bambino avviene indirettamente attraverso la previsione del rispetto del maggior interesse del minore e del comma 1 dell'articolo 16, in cui è specificamente previsto che, avendo confermato che una vittima di tratta sia effettivamente presente sul proprio territorio e sotto la propria giurisdizione, lo Stato Parte in questione deve prendere immediatamente tutte quelle misure che sono necessarie ad assicurare la protezione del minore, ivi inclusa la possibilità che il bambino non venga portato in un altro Stato e dei commi 1 e 2 dell'articolo 18 e dell'intero

articolo 19. Questi ultimi riguardano, rispettivamente, le adozioni e altri provvedimenti legali simili, i quali devono essere oggetto di annullamento se danno origine o hanno come fine ultimo il traffico di minori<sup>53</sup>, con la previsione che gli stessi avvengano nel pieno rispetto del superiore interesse del minore, come specificato dal comma 2 dello stesso articolo 18, mentre l'articolo 19 prevede che, egualmente alle adozioni, anche la custodia di un bambino può essere revocata qualora questa dia origine o sia finalizzata al traffico di minori.

#### **3.1.4. L'anomalia americana**

Come si è visto nei paragrafi precedenti, nel contesto americano sono presenti degli strumenti che, almeno sulla carta, potrebbero essere efficaci nell'arginare e combattere il fenomeno della tratta dei minori. In realtà, però, quello americano è un continente in cui la tratta è largamente presente. I motivi possono essere numerosi e non facilmente comprensibili, né tantomeno facilmente illustrabili, ma una delle cause potrebbe essere rinvenuta nelle condizioni socioeconomiche di estrema povertà in cui una larga della popolazione è costretta a vivere, soprattutto in America meridionale. Uno degli aspetti che più salta agli occhi è, comunque, l'anomalia caratterizzata dagli Stati Uniti. Gli USA, oltre a non aver ratificato le Convenzioni illustrate nei capitoli precedenti, hanno firmato ma non ratificato anche la CRC. Nel diritto internazionale la sola firma rappresenta un impegno politico, che è però ben lontano dall'impegno pratico di riconoscere come vincolanti gli occhi scaturenti dello strumento. Il principale limite alla ratifica della CRC potrebbe essere l'art. 37 della stessa, che vieta la tortura, la pena capitale e altri tipi di pene inumane e degradanti ai danni dei bambini. A questo riguardo, basti pensare che gli USA rappresentano uno degli Stati del mondo in cui la pena di morte è ancora praticata e che, nel 1989, alcuni Stati americani praticavano ancora tale pena nei confronti di minori. La mancanza degli Stati Uniti, così come già capitato in passato – ad esempio, nel caso della Società delle Nazioni – provoca sicuramente delle conseguenze soprattutto relativamente alle convenzioni interamericane, che vedono mancare completamente la presenza del Paese più avanzato sia dal punto di vista economico, che dal punto di vista sociale. Gli Stati Uniti rappresentano una vera anomalia, in quanto pur non avendo ratificato la CRC, ne hanno ratificato due protocolli (quello relativo ai reati sessuali e all'utilizzo dei bambini nei conflitti armati, invertendo completamente l'iter, secondo cui prima è necessario ratificare la Convenzione e solo successivamente, o anche contestualmente, i suoi protocolli. Naturalmente, dietro alla

---

<sup>53</sup> Ibidem, art. 18, c. 1

scelta di non ratificare sia le Convenzioni interamericane, sia la CRC, è dovuta anche a motivi prettamente politici, in primis la reticenza dello Stato americano a ricevere pressione relative alla propria legislazione interna. Tra l'altro, la storia recente degli Stati Uniti è stata macchiata dagli ingiuriosi episodi avvenuti al confine messicano e che hanno visto come vittime bambini migranti separati in modo coercitivo dalla propria famiglia.

L'anomalia americana permane e probabilmente permarrà nel tempo. Ma, nonostante il grande assente, la CRC compirà quest'anno (2021) 32 anni, gli obblighi scaturiti dalle Convenzioni rimarranno a capo degli Stati firmatari, Paesi che molto spesso rappresentano paesi di origine dei traffici. Se pur dotati di una efficacia ridotta a causa dell'assenza degli USA, gli strumenti adottati nel contesto americano rappresentano un tentativo importante per un rispetto sempre più rigoroso e totale dei diritti dei minori.

## **4.1. La lotta alla tratta dei minori nel continente asiatico**

### **4.1.1. La Carta dei Diritti Umani dell'Asia: uno strumento di società civile**

A differenza delle esperienze americana ed africana, non esiste in Asia una organizzazione internazionale in cui siano rappresentati tutti gli Stati asiatici. Allo stesso modo manca una Carta dei diritti dell'Uomo ufficiale, ovvero firmata e ratificata dai Paesi del continente asiatico. Le uniche esperienze di questo tipo riguardano la Carta dei Diritti Umani dell'Asia, adottata in occasione del cinquantesimo anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il 17 maggio 1998 in Corea del Sud, dalla Human Asian Human Rights Commission (AHRIC), ente indipendente e non governativo che promuove i diritti umani in Asia<sup>54</sup>. Il documento, non essendo stato redatto, firmato e ratificato dai singoli governi, non ha valore legale, ma rappresenta piuttosto una presa di posizione della società civile asiatica nei confronti delle tematiche relative ai diritti umani.

Il documento si apre con una analisi della situazione asiatica, in cui emerge che lo sviluppo dell'Asia è ricco di contraddizioni<sup>55</sup>, poiché accanto al continuo avanzamento della tecnologia e alla ricerca perpetua del progresso, che porta ad una crescita dell'agiatezza di una piccola parte della società, si continua a registrare un incremento della povertà, a cui si accompagnano pessime condizioni di salute, di igiene e di istruzione di una larga fetta della popolazione asiatica.

La Carta è suddivisa in capitoli, dedicati rispettivamente a:

---

<sup>54</sup> [www.humanrights.asia](http://www.humanrights.asia)

<sup>55</sup> Asian Human Rights Charter, art. 1.3., p. 4

- Principi Generali, in cui rientrano: a) universalità e indivisibilità dei diritti; b) responsabilità della tutela dei diritti umani; c) sviluppo sostenibile e tutela ambientale;
- Diritti, in cui sono ricompresi: a) diritto alla vita; b) diritto alla pace; c) diritto alla democrazia; d) diritto all'identità culturale e alla libertà di coscienza; e) diritto allo sviluppo e alla giustizia sociale; f) diritti dei gruppi vulnerabili, con specifici focus dedicati rispettivamente alle donne, ai minori, alle persone con abilità diverse, i lavoratori, gli studenti e i prigionieri e detenuti politici; g) il rispetto dei diritti;
- Principi di attuazione, che comprendono: a) rafforzare il quadro di riferimento dei diritti; b) meccanismi per l'attuazione dei diritti;
- Istituzioni regionali per la tutela dei diritti umani.

Relativamente ai principi generali, è affermato all'art. 2.2. (universalità e indivisibilità dei diritti) che l'Asian Human Rights Commissions, nell'atto di redigere la Carta, sottoscrive *“the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and other international instruments for the protection of rights and freedoms<sup>56</sup>”*. Altrettanto importante è il riconoscimento del fatto che, benché *“cultural traditions affect the way in which a society organizes relationship within itself, but they do not detract from the universalism of rights which are primarily concerned with the relationship of citizens with the State and the inherent dignity of persons and groups<sup>57</sup>”*.

Per quanto concernono, invece, i diritti, nella Carta è affermato che vengono sottoscritti tutti i diritti contenuti negli strumenti internazionali<sup>58</sup>.

All'articolo 3.2., la Carta presenta una definizione di diritto alla vita, ovvero il diritto di vivere nel rispetto della propria dignità umana, che comprende al suo interno il diritto ad una casa, all'educazione, ad un ambiente pulito e salutare, così da poter prevenire la mortalità infantile, eliminando malnutrizione, epidemie ed aumentando conseguentemente l'aspettativa di vita attraverso progressi nella medicina e un'educazione primaria obbligatoria e libera<sup>59</sup>.

All'interno del diritto allo sviluppo e alla giustizia sociale, viene affermato il diritto di ciascun individuo di vedere soddisfatti i propri bisogni primari e, soprattutto, di essere tutelato contro abusi e sfruttamento<sup>60</sup>. Lo sfruttamento viene qui citato in maniera molto

---

<sup>56</sup> Ibidem, art. 2.2, p. 7

<sup>57</sup> Ibidem, art. 2.2, p. 7

<sup>58</sup> Ibidem, art. 3.1., p. 10

<sup>59</sup> Ibidem, art. 3.2., p. 10-11

<sup>60</sup> Ibidem, art. 7.1, p. 16

generica e veloce, senza alcun riferimento al traffico di esseri umani, come avviene invece relativamente ai diritti delle donne e dei minori. Per quanto riguarda le prime, le cause delle discriminazioni nei loro confronti vengono ricondotte a motivazioni storiche che producono effetti anche nell'organizzazione dei sistemi economici contemporanei. Viene riconosciuto, inoltre, come l'oppressione a carico delle donne assuma diverse forme, tra cui la schiavitù sessuale, la violenza domestica, il traffico di donne e gli stupri<sup>61</sup>.

Anche ai diritti dei minori viene dedicato un apposito paragrafo, nel quale tra le piaghe più diffuse sono indicate lavoro minorile, schiavitù sessuale, pedopornografia, il commercio di bambini, la prostituzione, il mercato degli organi, il coinvolgimento dei bambini nel traffico internazionale di droga e gli abusi fisici, sessuali e psicologici cui spesso sono vittime all'interno della famiglia<sup>62</sup>. L'articolo 10.3 si presenta sotto forma di un accorato appello nei confronti degli Stati dell'Asia affinché ratifichino ed implementino la CRC e continua rivolgendosi alle comunità, chiedendo loro di prendersi la responsabilità di monitorare le violazioni dei diritti dei bambini e di fare pressioni al fine di ottenere l'implementazione delle Convenzioni ONU<sup>63</sup>.

Come detto, la Carta non è uno strumento con valore legale né tanto meno normativo, poiché non è stato redatto né adottato da alcuno Stato. La sua funzione, quindi, consiste soprattutto nell'emanazione di principi relativi alla tutela e alla protezione dei diritti umani, delineando un idealtipo di azione statale per garantire il rispetto degli stessi. È evidente, soprattutto in quanto affermato nell'art. 10.3, che l'azione dei governi asiatici non è sufficiente, al punto da delegare la responsabilità del monitoraggio del rispetto dei diritti dei bambini alla comunità, la quale deve anche rendersi protagonista di pressioni verso il proprio governo al fine di far ratificare le numerose Convenzioni internazionali in materia e di adempiere agli obblighi scaturiti dalle stesse. Che la società civile rivesta un ruolo fondamentale ai fini della Carta è sancito dall'articolo 15.2b, in cui viene affermato che tutti i gruppi sociali sono chiamati a promuovere ed attuare i diritti umani, benché venga riconosciuto contestualmente che l'azione primaria spetti allo Stato. Nonostante questo, ad alcune professioni quali ad esempio medici e avvocati è riconosciuto un ruolo in prima linea, soprattutto per quanto concerne il rispetto dei diritti e la prevenzione degli abusi di potere.

Quanto appena affermato, dimostra l'impegno della società civile asiatica nell'implementazione del rispetto e della tutela dei diritti umani, mostrando al contempo le conseguenze, molto gravi, della mancanza di uno strumento comune adottato da tutti gli Stati

---

<sup>61</sup> Ibidem, art. 9.2, p. 17

<sup>62</sup> Ibidem, art. 10.1, p. 19

<sup>63</sup> Ibidem, art. 10.3, p. 19

asiatici. Sicuramente uno dei motivi di tale mancanza è da rinvenire nella vastità del territorio del continente asiatico, vastità che si riflette anche nella moltitudine di etnie, culture e società differenti che abitano l'Asia. L'omogeneità culturale o, comunque, il possedere caratteristiche simile e comuni, rappresentano elementi sicuramente utili al fine della creazione di strumenti regionali universalmente condivisi. È evidente, però, che le differenze esistenti tra i numerosi Stati asiatici sono maggiori dei caratteri comuni. Un confronto utile potrebbe essere rappresentato dal continente africano, in cui sicuramente esistono situazioni molto differenti tra loro, ma che grazie probabilmente ad una storia e ad un destino comuni, vengono prevaricati dalle caratteristiche che rendono tutti gli Stati appartenenti all'Unione Africana, Stati africani, ovvero Stati che si autodefiniscono e che si riconoscono tra loro come africani. È ancora una volta evidente come l'Asia, il continente più grande, racchiuda al suo interno popoli con storie e destini differenti, non accomunabili tra loro e, perciò, portatori ognuno di caratteristiche difficilmente coniugabili con quelle dei vicini. Una siffatta situazione favorisce, e l'esempio asiatico è emblematico, più che la nascita di Organizzazioni universali, organizzazione regionali, di Stati con storie, culture e destini comuni. Da questo punto di vista, come si vedrà in seguito, l'ASEAN e la SAARC ne sono la prova lampante.

#### **4.1.2. Accordi regionali**

Nel precedente paragrafo è stata analizzata la mancanza di una Carta dei Diritti Umani asiatica, sull'esempio di quelle africana ed americana. È stato anche affermato che, a causa dell'enorme differenza che intercorre tra la storia, la cultura ed i destini dei singoli Paesi asiatici è particolarmente difficile immaginare la nascita di una Organizzazione asiatica che comprenda tutti o la maggior parte degli Stati dell'Asia e, soprattutto, che preveda una loro collaborazione. Proprio per questo motivo, in un contesto non solo multiculturale, ma che presenta anche una molteplicità di valori differenti, le uniche Organizzazioni in grado di nascere e mettere in atto una collaborazione duratura e fruttifera sono le organizzazioni su base regionale, che comprendono quindi tutti gli Stati appartenenti ad una particolare regione e che presentano, perciò, una certa quantità di caratteristiche simili. L'esempio lampante, come già affermato nel paragrafo precedente, è rappresentato dall'ASEAN, ovvero l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico e dal SAARC, l'Associazione Sud-Asiatica per la Cooperazione regionale.

#### 4.1.2.1. L'ASEAN

L'ASEAN è l'organizzazione politica, economica e culturale formata dalle nazioni situate nel Sud-est asiatico e i suoi membri sono Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania e Cambogia. È stata creata l'8 agosto del 1967 attraverso la Dichiarazione di Bangkok e, da allora, promuove la cooperazione e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri, con l'obiettivo di aumentare la stabilità della regione. L'ASEAN ricopre un ruolo molto importante a livello internazionale, poiché è sovente presa a modello di riferimento per descrivere associazioni tra ricercatori che ricercano l'armonia e la cooperazione nonostante le differenze esistenti tra i membri. In questa sede è particolarmente interessante analizzare il contributo dell'ASEAN in materia di rispetto dei diritti umani e di lotta alla tratta attraverso una breve analisi dei due strumenti che l'Organizzazione ha adottato a riguardo, ovvero la Dichiarazione sui Diritti Umani dell'ASEAN e la Convenzione dell'Asean contro il traffico di persone, specialmente donne e bambini.

##### 4.1.2.1.1 La Dichiarazione dei Diritti Umani dell'ASEAN

La Dichiarazione, adottata il 18 novembre 2012 in Cambogia. Si compone di un preambolo e 40 articoli, suddivisi in capitoli, ovvero:

- Principi generali;
- Diritti civili e politici;
- Diritti economici sociali e culturali;
- Diritto allo sviluppo;
- Diritto alla pace.

Nel preambolo viene affermato il riconoscimento dei principali strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, in particolare la Carta delle Nazioni Unite, oltre a strumenti già adottati dall'ASEAN in favore delle donne, come la Dichiarazione sull'avanzamento delle donne nella regione dell'ASEAN e la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne nella regione dell'ASEAN. Per quanto concerne i principi generali, è interessante notare come l'articolo 4 affermi che i diritti delle donne, dei bambini, delle persone anziane, dei disabili, dei lavoratori migranti e di tutte le categorie più vulnerabili non sono altro che una parte inalienabile e indivisibile dei diritti umani e delle libertà fondamentali<sup>64</sup>. Ciò che può sorprendere è il fatto che non venga affermato che ai bambini, così come alle donne o

---

<sup>64</sup> ASEAN Human Rights Declaration, art. 4, <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>

ai gruppi vulnerabili debbano essere riconosciute protezioni particolari in virtù del proprio status di maggiore vulnerabilità, ma che i diritti di queste particolari categorie rientrano nella più grande famiglia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Non è qui possibile operare uno studio delle singole legislazioni nazionali degli Stati che compongono l'ASEAN, ma è possibile presupporre che una siffatta affermazione sia stata scelta al fine di definire quali devono essere considerate categorie vulnerabili e passabili, perciò, di una protezione maggiore. Tale affermazione potrebbe trovare una conferma, ad esempio, nella diversa definizione legale di minore in Brunei ed in Vietnam in cui, bambino è, rispettivamente, “*a person who has not attained the age of 14 years*”<sup>65</sup> e “*Vietnamese citizens aged under 16 years*”<sup>66</sup>. È evidente, quindi, che è necessario creare o comunque porre le basi per creare un sistema comune per l'interpretazione e, di conseguenza, il riconoscimento di determinati diritti a determinate categorie di persone e, in questo senso opera l'articolo 4. Un altro articolo particolarmente interessante sotto questo punto di vista è l'art. 11, il quale afferma che ogni persona ha un innato diritto alla vita, che deve essere protetto dalla legge e che a nessuno può essere tolta la vita, eccetto nei casi previsti dalla legge<sup>67</sup>. In questo caso l'affermazione contenuta nell'articolo non ha il compito di estendere le categorie sociali a cui devono essere riconosciuti il rispetto dei propri diritti, ma è volontariamente limitativa del diritto alla vita, il quale deve essere sempre rispettato, salvo nei casi in cui la legge nazionale preveda ad esempio la pena di morte, come in Brunei e in Cambogia.

Per quanto concerne più specificamente la lotta alla tratta, ovvero il tema portante di questo lavoro, l'articolo 13 prevede che nessuna persona può essere tenuta in stato di servitù e schiavitù in ogni sua forma, specificando anche che nessuno potrà essere soggetto a traffico di esseri umani, ivi compreso il traffico di esseri umani<sup>68</sup>.

All'interno dei diritti economici, sociali e culturali, il comma 3 dell'articolo 27 prevede che nessun bambino o persona giovane (“*young person*”) possa essere soggetto a sfruttamento economico e sociale. L'articolo continua affermando che “*those who employ children and young people in work harmful to their morals or health, dangerous to life, or likely to hamper their normal development, including their education should be punished by law*”<sup>69</sup>. Interessante è anche l'affermazione secondo cui “*ASEAN Member State should also set age limits below which the paid employment of child labour should be prohibited and punished by law*”. Queste ultime affermazioni sono importanti poiché mostrano come la

---

<sup>65</sup> Children and Young Persons Order, 2006

<sup>66</sup> Child Law (2016)

<sup>67</sup> ASEAN Human Rights Declaration, art. 11

<sup>68</sup> Ibidem, art. 13

<sup>69</sup> Ibidem, art. 27(3)

Dichiarazione dei Diritti Umani dell'ASEAN tenti di conciliare la necessità di proteggere un diritto fondamentale con la diversa definizione legale di minore all'interno dei singoli Paesi che compongono l'Organizzazione. A confermare quest'ultimo punto, la locuzione "*children and young people*", che mira ad includere all'interno della categoria vulnerabile dei bambini anche coloro che, come si è visto, non sono considerati bambini per legge. Includendo quindi bambini e giovani persone, il diritto alla protezione dallo sfruttamento viene esteso anche a coloro che, come nel caso del Brunei e del Vietnam hanno superato l'età in cui per legge si viene definiti bambini, ma sono ancora a tutti gli effetti persone giovani.

Il comma 3 dell'articolo 30 afferma che la maternità e l'infanzia sono titolari di speciali diritti di cura ed assistenza, specificando che le stesse sono applicabili a tutti i bambini, indipendentemente se nati all'interno o fuori dal matrimonio. Tra i diritti più importanti che devono essere riconosciuti vi è quello all'educazione, che deve essere gratuita ed obbligatoria e che deve essere diretta al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti umani all'interno degli Stati membri dell'ASEAN.

Come si è rapidamente visto, quindi, la Dichiarazione dei Diritti Umani dell'ASEAN recepisce i principi fondamentali presenti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, cui indirettamente si ispira, coniugandoli con alcuni aspetti tipicamente afferenti alla cultura giuridica e sociale degli Stati Membri. Tale capacità di lettura dei diritti umani alla luce del riconoscimento delle proprie peculiarità è probabilmente alla base del successo dell'ASEAN, in cui la cooperazione e il miglioramento degli aspetti giuridici, sociali ed economici dei Paesi che ne fanno parte, sono raggiunti attraverso il rispetto delle proprie diversità, con cui è possibile costruire fondamenta solide necessarie per la costruzione di un futuro stabile all'interno della regione e non solo.

L'ASEAN ha adottato, inoltre, altre importanti dichiarazioni, tra cui va sicuramente citata la Dichiarazione per l'eliminazione della violenza contro le donne e i bambini la quale, siglata in Brunei il 9 ottobre 2013, è composta da un preambolo e 8 principi, relativi all'eliminazione appunto di ogni forma di violenza contro donne e bambini. La dichiarazione invita gli Stati firmatari ad avviare tutte le azioni necessarie per implementare la capacità di raccolta dei dati, in particolare attraverso l'acquisizione e il rispetto di tutte le raccomandazioni eventualmente formulate nell'ambito della Convenzione ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, della CRC ed i qualsiasi altro strumento internazionale, multilaterale e regionale di cui i singoli Paesi sono parte.

#### 4.1.2.1.2. La Convenzione dell'ASEAN contro il traffico di esseri umani, specialmente donne e bambini

La Convenzione dell'ASEAN contro il traffico di esseri umani rappresenta sicuramente un progresso degno di nota, soprattutto dal momento che ha come obiettivo la lotta ad una delle principali piaghe che affliggono il sud-est asiatico. La Convenzione, siglata il 21 novembre 2015 a Kuala Lumpur ed entrata in vigore nel 2017, si compone di 31 articoli suddivisi in 7 capitoli, così denominati:

- 1) Disposizioni generali (artt. 1 – 4);
- 2) Criminalizzazione (artt. 5 – 10);
- 3) Prevenzione (artt. 11 – 13);
- 4) Protezione (artt. 14 – 15);
- 5) Applicazione delle leggi (artt. 16 – 17);
- 6) Cooperazione Internazionale (artt. 18 – 22);
- 7) Disposizioni Finali (art. 23 – 31).

La struttura della Convenzione richiama i principali strumenti internazionali adottati nell'ambito della lotta alla tratta, tra cui il Protocollo di Palermo soprattutto per quanto riguarda gli articoli iniziali concernenti lo scopo della Convenzione e la terminologia. In particolare, la Convenzione dell'ASEAN adotta lo standard delle 4P: *prosecution, prevention, protection, partnership*.

Al primo aspetto delle c.d. 4P è dedicato l'intero capitolo 2, ovvero negli articoli che vanno dal 5 al 10. Nel primo, l'art. 5, viene affermato che ogni Parte deve adottare tutte le misure, legislative e non, che sono necessarie per perseguire i colpevoli di reati afferenti al traffico di persone<sup>70</sup>. Sempre l'art. 5 presenta poi una serie di circostanze aggravanti, per cui gli Stati dovrebbero prevedere pene più alte rispetto a quelle normalmente previste, quando

*“[.]a) the offence involves serious injury or death of victim or another person, including death as result of suicide; b) [..] the offence involves a victim who is a particularly vulnerable such as a child or a person (with [..] physical or mental disability [..]; c) [..] the offence exposed the victim to a life-threatening illness, including HIV. AIDS; d) [..] the offence involves more than one victim; e) [..] the crime was committed as part of the activity of an organised criminal group; f) [..] the offender has been*

---

<sup>70</sup> Asean Convention Against Trafficking in Persons, especially Women and Children, art. 5 c. 1, <https://asean.org/asean-convention-against-trafficking-in-persons-especially-women-and-children/>

*previously convicted for the same or similar offences; g) [...] the offence committed by a public official in the performance of his or her public duties<sup>71</sup>”.*

L’azione penale relativa all’aggravante presentata nella lettera e) viene ulteriormente descritta nell’art. 6, il quale afferma che ogni Stato parte deve adottare tutte le misure necessarie affinché siano ritenuti crimini le azioni riportate alle lettere a (i) (ii) e b dello stesso articolo, in cui viene affermato che:

*“a: [...] (i) agreeing with one or more other persons to commit a serious crime for a purpose relating directly or indirectly to the obtaining of a financial or other material benefit [...] involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement or involving an organised criminal group; (ii) conduct by a person who [...] takes an active part in: a) criminal activities of the organised criminal group; b) other activities of the organised criminal group in the knowledge that his or her participation will contribute to the achievement of [...] criminal aim; b: organising, directing, aiding, facilitating or counselling the commission of serious crime involving an organised criminal group<sup>72</sup>”.*

Gli articoli 7 e 8 sono dedicati, rispettivamente, al riciclaggio dei proventi del reato e all’azione penale nei confronti della corruzione, mentre l’articolo 9 riguarda la criminalizzazione dei reati di ostruzione alla giustizia. L’articolo 10 stabilisce, invece, le modalità e le condizioni con cui gli Stati Parte possono far valere la propria giurisdizione relativamente ai reati di cui agli articoli 5, 6, 7, 8 e 9.

Il capitolo 3 è dedicato alla seconda P, *prevention*. In particolare, l’articolo 11 prevede che gli Stati Parte della Convenzione debbano adottare tutte le misure, le politiche ed i programmi necessari a prevenire e combattere il traffico di persone<sup>73</sup> e a proteggere le vittime della tratta, con particolare attenzione per donne e bambini, soprattutto per quanto riguarda una nuova vittimizzazione<sup>74</sup>. I successivi commi dell’articolo 11 specificano gli ambiti entro i quali gli Stati Parte devono prendere le misure necessarie al fine di prevenire il traffico di persone, ovvero non soltanto l’ambito economico, ma anche l’ambito sociale,

---

<sup>71</sup> Ibidem, art. 5, c. 3

<sup>72</sup> Ibidem, art. 6, c.1

<sup>73</sup> Ibidem, art. 11, c. 1, lettera a

<sup>74</sup> Ibidem, art. 11, c. 1, lettera b

culturale e educativo, al fine di alleviare i fattori che rendono le persone vulnerabili alla tratta<sup>75</sup> e “per scoraggiare la domanda che potrebbe favorire tutte le forme di sfruttamento<sup>76</sup>. Gli articoli 12 e 13 stabiliscono le aree di cooperazione tra gli Stati Parte della Convenzione relativamente alle misure da adottare per prevenire e combattere il traffico di esseri umani e per ottenere una efficiente collaborazione in merito ai controlli tra i confini.

Il quarto capitolo, denominato *protection* è dedicato alla terza delle 4P. La protezione delle vittime è affrontata nel solo articolo 14, il quale afferma che tutti gli Stati Parte debbano stabilire proprie linee guida o procedure per procedere all’identificazione delle vittime. L’articolo prevede inoltre che vengano prese tutte le necessarie misure affinché le vittime possano permanere all’interno del territorio dello Stato in cui si trovano, mentre il comma 7 contiene l’importante disposizione secondo cui le vittime di tratta non debbano essere considerate colpevoli dei reati commessi in quanto vittime di traffico degli esseri umani. I commi dal 9 al 14 contengono disposizioni che obbligano gli Stati Parte della Convenzione a prendere tutte le adeguate misure affinché venga riconosciuto alle vittime un periodo di tempo ragionevolmente lungo nel quale possano ricedere assistenza e supporto<sup>77</sup>. Il comma 10 specifica la tipologia del supporto che deve essere garantito alle vittime, ovvero un appropriato alloggio, unito a cure mediche e psicologiche e ad una assistenza materiale idonea, che deve essere accompagnata dallo svolgimento di un’attività lavorativa o di studio<sup>78</sup>. Il comma 12 obbliga le Parti a prendere in considerazione tutte le caratteristiche che potrebbero rendere ancora più vulnerabili le vittime di tratta, tra cui il fatto di essere bambini. il comma 14 prevede, invece, la formazione di un fondo atto a finanziare le attività di supporto alle vittime.

Le disposizioni relative alla quarta P, *partnership*, si trovano nel sesto capitolo. In particolare, viene prevista la cooperazione internazionale relativamente alla mutua assistenza penale in materia penale (articolo 18), in materia di estradizione (articolo 19), cooperazione tra le forze dell’ordine (articolo 20), cooperazione per la confisca dei proventi derivanti dai reati di tratta (articoli 21 e 22).

Come si può notare da questa breve analisi, la Convenzione dell’ASEAN contiene al suo interno tutte le disposizioni relative alle c.d 4P, anche se, soprattutto per quanto concerne la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime, in maniera molto limitata. Leggendo la Convenzione appare infatti evidente come una grande attenzione sia stata data alla

---

<sup>75</sup> Ibidem, art. 11 c. 4

<sup>76</sup> Ibidem, art. 11 c. 5

<sup>77</sup> Ibidem, art. 14, c. 9

<sup>78</sup> Ibidem, art. 14, c. 10

criminalizzazione dei reati relativi al traffico di esseri umani, attraverso ben 5 articoli (dal 5 al 10), mentre per quanto concerne la protezione e la prevenzione gli articoli sono rispettivamente due ed uno soltanto. Inoltre, in nessuno di questi articoli è menzionata l'adozione di misure specificamente rivolte alla prevenzione del traffico di manodopera che, come si è visto all'inizio del paragrafo, è la forma di sfruttamento maggiormente utilizzata nell'ambito della tratta nel sud est asiatico. Nonostante i limiti appena accennati, la Convenzione dell'ASEAN rappresenta un enorme passo avanti nella lotta alla tratta nella regione del sud est asiatico, capace di creare un contesto comune idoneo ad affrontare e approfondire le tematiche relative all'argomento, al fine di individuare politiche, programmi ed azioni sempre più efficienti nel raggiungimento dell'obiettivo, come dimostrato dal Piano d'azione contro il traffico di persone<sup>79</sup>, con il quale i Paesi Parte della Convenzione intendono implementare l'azione della Convenzione stessa.

#### 4.1.2.1.3. *Confronto tra Convenzione del Consiglio d'Europa e la Convenzione dell'ASEAN*

La Convenzione dell'ASEAN, come già affermato più volte, rimanda ai principali strumenti internazionali precedentemente adottati, tra cui anche la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta al traffico di persone. A questo proposito è stato pubblicato a cura della Segreteria della Convenzione CoE, un documento intitolato “*Comparison of Anti-Trafficking Legal Regimes and Actions in the Council of Europe and ASEAN: Realities, Frameworks and Possibilities for Collaboration*”<sup>80</sup>, in cui sono state appunto messe a confronto le due convenzioni. Lo studio effettua una comparazione e formula alcune conclusioni, soprattutto riguardo alle 4P, analizzate brevemente nel paragrafo precedente.

Per quanto concerne la protezione, lo studio rileva che, benché la Convenzione menzioni esplicitamente il termine “children” nel titolo, nella realtà non esistono all'interno della Convenzione stessa misure esplicitamente dedicate alla protezione dei bambini vittime della tratta, come invece accade nella Convenzione del Consiglio d'Europa, come si vedrà più approfonditamente nel prossimo capitolo. Sempre in relazione alla protezione, viene poi rilevata l'assenza nella Convenzione ASEAN di una precisa disposizione concernente il periodo di riflessione, che è invece uno dei principi più importanti riconosciuti dalla Convenzione CoE. In relazione alla protezione delle vittime lo studio afferma che “*the*

---

<sup>79</sup> <http://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/APA-FINAL.pdf>

<sup>80</sup> <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/studies>

*ASEAN Trafficking Convention falls short of standards established by its European Counterpart*<sup>81</sup>”.

Per quanto riguarda, invece, la prosecuzione dei reati, viene rilevato che i due strumenti sono simili, anche se la Convenzione del Consiglio d'Europa contiene disposizioni più dettagliate e, perciò, con una portata potenzialmente maggiore. Tuttavia, viene rilevato come la Convenzione dell'ASEAN preveda la criminalizzazione di reati che non sono previsti dalla Convenzione europea, come per esempio il riciclaggio dei proventi dei crimini collegati alla tratta e l'ostruzione alla giustizia. La Convenzione dell'ASEAN, inoltre, prevede anche un maggior numero di circostanze aggravanti, tra cui la trasmissione di malattie gravi e pericolose per la vita come l'HIV/AIDS, così come disposizioni più precise ed approfondite in merito alla confisca e al sequestro dei proventi, a differenza di quelle contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa.

In relazione alla prevenzione, viene rilevato che, ad eccezione delle misure relative ai controlli alle frontiere<sup>82</sup> entrambi i trattati contengono numerose disposizioni che, in realtà, mancano di concretezza e forza<sup>83</sup>.

Per quanto concerne infine l'ultima P, quella relativa alla partnership, lo studio rileva come la Convenzione dell'ASEAN preveda un numero maggiore di articoli e, soprattutto, disposizioni più precise in relazione alla cooperazione internazionale, al contrario della Convenzione del Consiglio d'Europa che, invece, contiene solo delle linee guida e delinea una serie di ambiti nei quali deve essere presente la cooperazione internazionale per poter mettere in atto azioni più efficaci ed efficienti nella lotta alla tratta.

La comparazione tra la Convenzione dell'ASEAN e la Convenzione del Consiglio d'Europa è importante, soprattutto perché quest'ultima è considerata lo strumento al momento più completo per quanto riguarda la lotta alla tratta. Come si è visto, in alcuni aspetti la Convenzione dell'ASEAN ha eguagliato, se non superato la Convenzione europea, ma occorre anche tenere a mente che i due strumenti sono nati all'interno di contesti completamente diversi e, vista anche la storia delle due organizzazioni regionali, non si può che guardare alla Convenzione dell'ASEAN con ottimismo poiché, se pur con qualche limite

---

<sup>81</sup> Ibidem, p. 40

<sup>82</sup> A questo proposito, si riporta l'estratto relativo alle misure menzionate, in cui viene affermato che: *“the ASEAN Trafficking Convention places a considerable focus on border controls. Thus, the strongest provision in the chapter on prevention requires from Parties to ‘prevent the movement of traffickers and victims (...) by effective border control and controls on the issuance of identity papers and travel documents’ (article 13 (2)), which shows a disproportionate burden being placed on ‘sending’ states. Unlike the comparable provision in article 7 of the CoE Trafficking Convention, this provision is not limited by considerations of international commitments in relation to the free movement of people”*, Ibidem, p. 41

<sup>83</sup> Ibidem, p. 41

rispetto alla corrispettiva europea, rappresenta un grande passo avanti nella lotta alla tratta in una parte del mondo in cui le precarie condizioni socio-economiche di una larga fetta della popolazione espongono la stessa ad un potenziale pericolo di finire vittima dei numerosi traffici di esseri umani.

#### 4.1.2.2. La SAARC

La SAARC, Associazione sud-asiatica per la cooperazione regionale, è una organizzazione regionale nata nel 1985 che persegue gli stessi obiettivi perseguiti anche dall'ASEAN, ma all'interno di un contesto geografico differente. Infatti, mentre l'ASEAN rappresenta l'Associazione dei Paesi del Sud-est asiatico, la SAARC rappresenta i Paesi dell'Asia meridionale, ovvero l'Afghanistan, il Bangladesh, il Bhutan, l'India, le Maldive, il Nepal, il Pakistan e lo Sri Lanka.

All'interno dei Paesi della SAARC si registrano quotidianamente violazioni dei diritti umani e, proprio per questo motivo, è importante che le organizzazioni internazionali e la società civile, comprese le ONG, spendano tempo ed energie all'implementazione dei diritti umani all'interno dell'Organizzazione regionale. A questo proposito, nel 2002 sono state adottate due importanti convenzioni che, da questo punto di vista, hanno rappresentato un piccolo passo avanti, anche se ad oggi non ancora sufficientemente efficace da poter considerare rispettati i diritti umani, soprattutto dei bambini che, in contesti difficili e contraddistinti da condizioni socioeconomiche precarie come quelle tipiche della maggior parte dei paesi del sud Asia, vengono costantemente violati.

Il primo dei due strumenti adottati nel 2002, è la Convenzione sulla promozione del benessere del bambino, la cui adozione è avvenuta a seguito della dichiarazione con cui il decennio 2001 – 2010 è stato definito il decennio dei diritti dei bambini della SAARC<sup>84</sup>. La Convenzione si compone di 13 articoli, nei quali vengono definite delle priorità regionali riguardo alla tutela dei bambini e vengono date indicazioni circa gli argomenti su cui è necessario provvedere alla creazione di accordi regionali, senza mai prevedere specifici obblighi per le Parti. Per questo motivo la sua importanza è meramente simbolica, poiché rappresenta la volontà dei Paesi dell'Asia meridionale di creare all'interno delle singole legislazioni un ambiente che sia in grado proteggere e salvaguardare la vita dei bambini.

Anche la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla tratta di donne e bambini a scopo di prostituzione è stata siglata, come già affermato, nel 2002 ed è composta di 14 articoli.

---

<sup>84</sup> <https://saievac.org/about-saievac/history>

Nonostante nel titolo sia citata la sola tratta ai fini della prostituzione, l'articolo 3 afferma che gli Stati parte della Convenzione devono prendere adeguate misure al fine di perseguire la tratta in ogni sua forma<sup>85</sup>, rendendo più generale la portata della Convenzione. Interessanti sono, invece, le circostanze aggravanti contenute nelle lettere e) e f) dell'articolo 5, ovvero rispettivamente: “(e) *the victimisation or trafficking of children*<sup>86</sup>” e “(f) *the fact that the offence is committed in a custodial institution or in an educational institution or social facility or in their immediate vicinity or in other places to which children and students visit for educational, sports, social and cultural activities*<sup>87</sup>”. Soprattutto per quanto concerne la seconda, è evidente che l'inclusione all'interno delle circostanze aggravanti della commissione del reato di tratta all'interno o nelle immediate vicinanze di edifici in cui siano presenti bambini e studenti sia espressione della volontà di allargare il più possibile la competenza dei singoli Stati Parte nei confronti dei crimini di tratta. Occorre ricordare, infatti, che tra i Paesi membri della SAARC vi sono Stati come l'Afghanistan, nel quale le tensioni dovute al conflitto mai realmente terminato rendono complicata una vera e propria tutela dei diritti umani. Per questo una previsione del genere, vista la situazione delicata dei Paesi del Sud Asia, assume una grande importanza, anche simbolica se si vuole, perché espressione, come già detto poc'anzi, di una volontà di salvaguardia della vita dei bambini e della loro sicurezza il più completa possibile. Gli articoli 5 e 6 sono rispettivamente dedicati ai procedimenti giudiziari e all'assistenza reciproca. Soprattutto per quanto concerne il primo punto, appare con tutte evidenze l'arretratezza della Convenzione rispetto ad altri strumenti internazionali dedicati alla lotta alla tratta. L'articolo 5, infatti, prescrive che ciascuno Stati assicuri la riservatezza del bambino e della donna vittima e che venga fornita loro adeguata consulenza e assistenza legale mentre l'articolo 6, invece, a differenza del precedente, prescrive con maggiore attenzione la modalità e la tipologia di assistenza che gli Stati Parti devono fornirsi reciprocamente quando sono coinvolti, indirettamente o direttamente, in procedimenti relativi a reati di tratta. In tema di prevenzione e lotta alla tratta. Anche l'articolo 7 vira in questa direzione, fornendo indicazioni circa la modalità con cui deve essere garantita l'estradizione in caso di reati concernenti la tratta di esseri umani. Gli articoli 8 e 9 sono dedicati rispettivamente alle misure per prevenire e interdire la tratta di donne e bambini e alla loro assistenza e cura nel caso in cui cadano vittime dei reati di traffico. Per quanto concerne il primo articolo sono previste una serie di misure dedicate per

---

<sup>85</sup> Art. 3, c. 1, SAARC Convention on Preventing and Combating the Trafficking in Women and Children for Prostitution, <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/02/2-04/saarc-traff-women-children.xml>

<sup>86</sup> Ibidem, art. 4 lett. e

<sup>87</sup> Ibidem, art. 4 lett. f

lo più alle forze dell'ordine e all'opinione pubblica, volte da un lato ad aumentare le capacità delle agenzie investigative, formandole e scambiandosi informazioni relative a tipologie di traffici, caratteristiche, ecc, dall'altro ad implementare nel grande pubblico la consapevolezza che la tratta è un fenomeno che esiste e che può essere eliminato attraverso l'eliminazione delle “*underlying causes*”<sup>88</sup> tra cui è menzionata la proiezione negativa dell'immagine della donna. L'articolo 9, come affermato poc'anzi, è espressamente dedicato alle misure di cura e assistenza delle vittime. In particolare, i commi 1 e 2 specificano che gli Stati Parte devono stabilire le modalità di rimpatrio delle vittime<sup>89</sup> e, una volta stabilite queste ultime, alle vittime stesse saranno garantite, in attesa del rimpatrio, tutte le cure necessarie, tra cui l'assistenza legale, già prevista dall'articolo 5, e quella sanitaria<sup>90</sup>. importante è la previsione contenuta nei commi 3 e 4, relativamente all'istituzione di case o e/o rifugi atti alla protezione e alla riabilitazione, in cui le vittime dovranno essere affiancate da personale adeguatamente formato allo scopo. Particolarmente importante appare, allora, la previsione dei commi 4 e 5, in cui viene affermato che gli Stati Parte possono delegare l'istituzione delle realtà appena menzionate, oltre all'espletamento di qualsiasi altra attività utile, alle ONG, di modo che possano prendersi adeguatamente cura dei bisogni delle vittime. L'articolo 11, infine, afferma che le misure previste dalla Convenzione non pregiudicano l'applicazione di migliori disposizioni contenute nella legislazione nazionale e negli accordi internazionali. Tale previsione è importante, vista soprattutto la portata limitata della Convenzione che, nonostante questa sua caratteristica, rappresenta comunque un passo avanti non indifferente per l'area sud-orientale. La Convenzione, infatti, non è paragonabile ad altri strumenti internazionali e regionali, come il Protocollo di Palermo e come la Convenzione del Consiglio d'Europa, in quanto a completezza, ma vista la situazione asiatica, soprattutto dal punto di vista dell'affermazione formale dei diritti umani, e dal momento in cui manca completamente uno strumento regionale in senso continentale, la Convenzione della SAARC si pone, quasi come quella dell'ASEAN, a modello per la creazione di ulteriori Convenzioni regionali e/o multilaterali anche in un contesto enormemente vasto e variegato come l'Asia.

---

<sup>88</sup> Ibidem, art. 8 c. 8

<sup>89</sup> Ibidem, art. 9 c. 1

<sup>90</sup> Ibidem, art. 9 c. 2

## CAPITOLO 4

# LA TRATTA DEI MINORI NEL CONTINENTE EUROPEO: ATTORI E FONTI

### 1. Situazione in Europa

La Seconda Relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani della Commissione Europea<sup>1</sup> presenta una situazione allarmante, per quanto riguarda il fenomeno della tratta degli esseri umani. In particolare, la Seconda relazione si concentra sui dati del biennio 2015-2016, in cui sono stati riportati 20532 casi di vittime di tratta registrate nell'UE. Questi dati non possono essere considerati assolutamente veritieri, poiché riguardano soltanto quelle vittime che sono state effettivamente individuate, grazie ad un contatto con le forze dell'ordine, le autorità giudiziarie o altre organizzazioni. È facilmente desumibile, quindi, che in realtà il fenomeno sia molto più vasto. La statistica presentata nella Seconda relazione è stata formata con i dati forniti da tutti gli Stati membri e, anche questo, concorre alla mancata certezza della copertura totale dei casi di tratta effettivamente presenti sul territorio europeo. Ciascuno Stato membro, infatti, registra i dati a diversi livelli di specificità e, pertanto, non sono perfettamente omologabili tra loro.

Questo premesso, è interessante analizzare la tipologia di vittime individuate sul territorio europeo.

Il 56% dei casi individuati, ovvero più della metà, sono vittime di tratta avente come scopo lo sfruttamento sessuale, il 26% lo sfruttamento lavorativo, mentre tutte le altre forme di sfruttamento (compresi l'accattonaggio forzato e il prelievo di organi) rappresentano il restante 18%. In realtà, come specificato nella stessa Seconda relazione, tali dati comprendono il Regno Unito in cui sono state individuate la maggior parte delle vittime (61%) e, perciò, se si escludono le informazioni provenienti dal Paese anglosassone, le percentuali cambiano nel numero, ma non nella sostanza. In Europa, infatti, lo sfruttamento sessuale è lo scopo della tratta nel 65% dei casi, lo sfruttamento lavorativo nel 15% e tutte le altre tipologie nel 20%. La maggior parte delle vittime, sia tenendo conto dei dati del Regno Unito sia escludendoli, è rappresentata da individui di sesso femminile (77% con

---

<sup>1</sup> Seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2018) a norma dell'articolo 20 della Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, [ipexl.europarl.europa.eu](http://ipexl.europarl.europa.eu)

Regno Unito incluso e 68% con Regno Unito escluso). I bambini, a prescindere dal sesso, rappresentano circa il 23% delle vittime, ovvero più di un quarto dei casi identificati.

Nel 2016 Europol<sup>2</sup> ha pubblicato un rapporto sulla tratta degli esseri umani in UE, in cui analizzava i dati del biennio 2013-2014 e in cui elenca una serie di fattori sociali ed economici che portano le vittime a cadere nella trappola della tratta. In particolare, Europol differenzia i fattori di spinta, da quelli di attrazione, dove i primi sono rappresentati da tutte quelle condizioni che rendono una potenziale vittima vulnerabile e che possono avere natura individuale (riferiti cioè all'individuo) o generale (riferiti alla società di appartenenza dell'individuo). Tra questi fattori, quindi, vanno inclusi, tra quelli individuali:

- Problemi familiari;
- Disoccupazione;
- Mancanza di istruzione;
- Esposizione ad abusi e violenze.

Mentre, tra i fattori generali:

- Instabilità provocata da guerre civili, conflitti internazionali, ecc;
- Discriminazioni di genere;
- Disuguaglianze nel mondo del lavoro;
- Violazione sistematica dei diritti umani.

I problemi familiari sono tipici delle minori vittime di tratta e, infatti, la famiglia gioca un ruolo attivo nella tratta dei minori. A titolo esemplificativo, basti pensare alle famiglie che, come si è visto nel precedente capitolo, vendono i propri figli o che, anche senza che vi sia una trattativa di vendita, affidano la propria prole ad estranei o altri parenti che poi la sfrutta sessualmente, lavorativamente o per altri scopi.

Tra i fattori di attrazione che favoriscono i fenomeni di tratta, rientrano le condizioni di vita di alcuni Paesi occidentali e Stati membri dell'UE, soprattutto dal punto di vista delle condizioni lavorative (soprattutto il salario) e, in generale, il contesto sociale, politico ed economico dei Paesi di destinazione. All'interno dello stesso, tra l'altro, non è da sottovalutare il supporto logistico che comunità di stranieri possono fornire ad altri appartenenti alla stessa comunità, nella realizzazione di atti criminosi, all'interno di una più

---

<sup>2</sup> Dal 1° gennaio 2010 l'Ufficio Europeo di Polizia (Europol) è stato trasformato in una Agenzia dell'Unione Europea (decisione del Consiglio 2009/371/GAI). Il suo compito è migliorare la cooperazione e l'efficacia delle autorità competenti degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altre gravi forme di criminalità transnazionale, attraverso lo scambio di informazioni, la loro analisi e il coordinamento delle operazioni. Dal 2013 è divenuto operativo il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3), che ha l'obiettivo di sostenere le azioni degli Stati membri nella lotta al cybercrime. Tra i reati di interesse dell'EC3 si segnala anche lo sfruttamento sessuale dei minori in rete, che è considerato come una delle attività criminali in cui può essere impiegata una vittima di tratta.

vasta rete criminale. Secondo Europol la crisi economica ha, inoltre, determinato un aumento della domanda di servizi sottopagati, soprattutto da parte di persone che, sovente, sono poco o per nulla consapevoli del fatto che coloro che forniscono tali servizi sottopagati possano essere vittime di tratta.

Oltre ai già citati fattori, il rapporto di Europol ne cita, infine, un terzo gruppo, denominato di facilitazione. Tra questi, possono essere menzionati la differenza nelle legislazioni nazionali degli Stati membri dell'UE. La legislazione europea mira, infatti, a delineare uno standard minimo comune che ogni Stato membro è libero di rafforzare ed integrare come meglio crede. Questo ha, naturalmente, una conseguenza sul piano pratico, soprattutto perché potrebbe dar vita ad alcune lacune legislative, che potrebbero permettere un fiorire di traffici di esseri umani in una determinata zona. Un esempio potrebbe essere rappresentato da legislazioni più permissive, per esempio nei confronti della prostituzione, che potrebbe dare luogo ad un ambiente legale in cui lo sfruttamento da parte dei trafficanti di esseri umani troverebbe terreno fertile. Altri fattori di facilitazione possono essere il carattere decisamente redditizio dei traffici e lo sviluppo globale delle infrastrutture informatiche. La rete internet è sempre più spesso veicolo di facilitazione dei traffici di esseri umani, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione delle possibili vittime, mediante anche l'accesso a dati personali sensibili, il reclutamento mediante l'utilizzo dei social media, ecc.

Per quanto concerne i dati riguardanti la nazionalità delle vittime, la Seconda relazione della Commissione Europea rileva che circa il 44% delle vittime è costituito da cittadini dell'UE, di cui la maggior parte erano cittadini di Romania, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia e Bulgaria mentre, il restante 56% delle vittime era rappresentato da cittadini extra UE, di cui la maggior parte erano cittadini di Nigeria, Albania<sup>3</sup>, Vietnam, Cina ed Eritrea.

Per quanto riguarda le forme di sfruttamento, come già visto in precedenza, lo sfruttamento sessuale è la forma di gran lunga più presente in ambito UE, con 9759 casi registrati nel biennio 2015-2016. È stato registrato un forte aumento del numero di donne e ragazze vittime di tratta per sfruttamento sessuale attraverso la rotta del Mediterraneo centrale. Le vittime sono sfruttate soprattutto nell'industria del sesso e dello spettacolo, sfruttando in particolare la rete internet. Gli emergenti modelli di sfruttamento segnalati riguardano, infatti, la pornografia, l'utilizzo di webcam in diretta e l'abuso sessuale di minori a distanza, mediante piattaforme di streaming o altre tipologie.

---

<sup>3</sup> L'Albania è attualmente un Paese candidato all'adesione UE e, pertanto, pur essendo inserito geograficamente all'interno del continente europeo, i suoi cittadini sono ancora considerati extra UE, come tutti i cittadini degli Stati candidati all'adesione, ma non ancora membri effettivi.

Gli Stati membri confermano i risultati evidenziati da Europol nel 2016, soprattutto per quanto riguarda la legalità della prostituzione, in cui è stato possibile impiegare bambini a fianco agli adulti in attività legali come bordelli, quartieri a luci rosse, ecc. Tale affermazione potrebbe contribuire a spiegare il motivo per cui come terzo Paese di provenienza di cittadini UE tra le vittime di tratta vi siano i Paesi Bassi, ovvero uno dei Paesi con una delle legislazioni più favorevoli e tolleranti nei confronti della prostituzione. Nonostante lo sfruttamento sessuale sia la forma di sfruttamento di gran lunga più perpetrata nei casi di tratta, le azioni dei Paesi europei tendono a concentrarsi su altre forme di sfruttamento, come quello lavorativo. Quest'ultimo rappresenta il 26% dei casi totali e, a differenza dello sfruttamento sessuale, riguarda maggiormente individui di sesso maschile.

Negli ultimi anni stanno aumentando i casi di tratta interna, ovvero di traffico di esseri umani all'interno di uno stesso Stato. In questi traffici le vittime più vulnerabili sono i bambini, soprattutto quelli provenienti dall'Europa orientale e delle comunità sinti. Altri modelli emergenti sono rappresentati, inoltre, da traffici di donne incinte, sottoposto alla tratta per vendere i loro neonati, il traffico di organi e i matrimoni infantili.

Quanto appena esposto delinea un quadro tutt'altro che positivo. Per questo motivo, l'azione delle istituzioni europee è fondamentale al fine di creare una strategia ed uno standard minimo comune, così da poter combattere il fenomeno nel miglior modo possibile, anche attraverso l'attuazione di misure e programmi coordinati. Nei prossimi paragrafi verranno presentati i principali strumenti europei contro la tratta, con un'attenzione particolare all'argomento cardine di questo lavoro, ovvero la lotta al traffico di minori. Gli strumenti analizzati saranno le Convenzioni del Consiglio d'Europa e le strategie e le direttive dell'Unione Europea. Infine, verranno analizzati anche gli strumenti cd di "Soft Law", quali ad esempio, le raccomandazioni.

## **1. Strumenti europei**

### **2.2. Consiglio D'Europa**

Il Consiglio d'Europa nacque nel 1949, dalle macerie e dalle ceneri degli Stati europei del secondo dopoguerra e, proprio per questo motivo, uno dei suoi obiettivi principali fu, da subito, la tutela e lo sviluppo dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Oggi è composto da 47 Stati ed è suddiviso in diversi organi, ovvero: il Comitato dei Ministri, il Segretario Generale, l'Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali.

Come già visto precedentemente, uno dei principali obiettivi del Consiglio è la tutela e lo sviluppo dei diritti umani, unitamente allo sviluppo dell'identità europea al fine di aumentare la coesione tra gli Stati membri e all'armonizzazione delle relazioni tra gli stessi e le azioni per raggiungere tali risultati sono rappresentate dall'adozione di Convenzioni e altri trattati internazionali. Tra queste, la più importante è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che è considerata il testo centrale in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, poiché è l'unico dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente accessibile ad ogni individuo, attraverso il ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (vedi paragrafo 2.2.2.1).

Per quanto riguarda più specificamente il fenomeno della tratta degli esseri umani, il Consiglio d'Europa ha adottato due Convenzioni, quella di Varsavia e quella di Lanzarote, il cui contenuto sarà analizzato nelle pagine successive.

### **1.1.1. La Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

La Convenzione fu firmata a Roma il 4 novembre del 1950 da 13 Stati<sup>4</sup> ed entrò in vigore nel 1953, al raggiungimento del numero di ratifiche necessario.

La Convenzione, come già precedente affermato, grazie al meccanismo giurisdizionale di cui è stato dotato (la Corte CEDU con sede a Strasburgo). Nonostante la sua importanza, questo strumento non affronta direttamente il fenomeno della tratta. L'unico riferimento all'argomento, infatti, è presente nell'art. 4, nel quale viene affermato il divieto di schiavitù, servitù e lavoro forzato. La recente giurisprudenza ha comunque portato ad un orientamento interpretativo secondo cui la tratta possa essere perfettamente equiparata a schiavitù e servitù. A tale conclusione giunge anche la sentenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo *Rantsev*, che verrà analizzata nel prossimo paragrafo. Come già enunciato in precedenza, la CEDU è stata dotata di un sistema giurisdizionale permanente, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sede a Strasburgo, la quale svolge l'importante compito di garantire l'accesso alla protezione dei diritti sanciti all'interno della Convenzione ad ogni cittadino. La sua giurisprudenza ha potuto chiarire, negli anni, molti degli aspetti connessi con la tutela dei diritti dell'uomo tra cui è compresa la lotta alla tratta e la tutela delle sue vittime.

---

<sup>4</sup> Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Turchia.

## 2.1.1.1. Giurisprudenza

### 1.1.1.1.1. Rantsev c. Cipro

La sentenza, emessa dalla Corte il 7 gennaio 2010 (ricorso n. 25965/04), verteva su un caso che coinvolse Russia e Cipro. Il ricorso era stato presentato da un uomo russo, il Sig. Rantsev, padre di una donna che si era trasferita a Cipro con un permesso di soggiorno per motivi artistici e trovando lavoro all'interno di un cabaret. La donna, di vent'anni, fu trovata cadavere il mese successivo, a seguito di una caduta dal balcone, le cui circostanze risultarono da subito poco chiare. La donna era verosimilmente stata vittima di tratta e le indagini mostrarono con evidenza una correlazione tra il rilascio di permessi per motivi artistici e lo sfruttamento della prostituzione. Ai fini dell'applicazione dell'art. 4 della CEDU, la donna, benché fosse sfruttata dal punto di vista sessuale, non risultava ridotta ad uno stato di totale asservimento tipico della condizione di schiavitù. L'importanza di questa sentenza, quindi, risiede proprio nella rinuncia, da parte della Corte EDU, di sussumere la fattispecie all'interno di una delle ipotesi del già citato art. 4 – ovvero schiavitù, lavoro forzato o servitù – ritenendo comunque applicabile al caso in oggetto l'art. 4. La Corte, avvalorando la percezione condivisa a livello internazionale per cui la tratta può essere definita come una moderna forma di tratta degli schiavi<sup>5</sup>, riconosce che pratiche come la tratta ledono quanto disposto dall'art. 4, secondo il quale nessuno può essere posto in condizione di schiavitù e/o servitù, così come nessuno può essere costretto a svolgere lavori forzati. Come rileva Alessandra Annoni, non sono mancate nella dottrina alcune critiche a tale impostazione, tra le quali la principale sostiene che la Corte ha avvalorato un'interpretazione dell'art. 4 in contrasto con il dato testuale, minando così la certezza del diritto. In realtà, come rileva la stessa Annoni, “[...] si tratta [...] di un'applicazione piuttosto estensiva della dottrina del vacuum, a cui la Corte fa spesso riferimento per «attualizzare» le disposizioni della CEDU, alla luce delle norme pattizie e consuetudinarie venute in essere successivamente alla CEDU stessa”. In ogni caso, la principale conclusione a cui arriva la sentenza in oggetto, è la previsione secondo cui gli Stati membri sono tenuti ad intervenire in maniera adeguata ogni qualvolta vi sia anche solo il sospetto di un caso di tratta. Tale affermazione rappresenta un passo decisivo per quanto concerne la dottrina dei diritti dell'uomo e il suo rispetto, in quanto rende gli Stati davvero responsabili della propria condotta dei confronti di una vittima, anche potenziale, di tratta.

---

<sup>5</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Rantsev c. Cipro, par. 281

### 1.1.1.2. M. e altri c. Italia e Bulgaria

La soluzione della Corte di cui si è discusso poc'anzi, è stata confermata anche dalla sentenza emessa il 31 luglio 2012, in seguito al ricorso 40020/03, riguardante un caso sospetto di tratta degli esseri umani. Il fatto che venne portato all'attenzione della Corte riguardava una ragazza, allora minorenni (17 anni) di etnia ROM la quale, migrata con i genitori in Italia dalla Bulgaria, era stata richiesta in sposa dal figlio del capo famiglia per cui i suoi genitori avevano lavorato. La proposta contemplava anche la ricezione di una somma di denaro che, a detta dei tre ricorrenti (figlia, madre e padre) era stata rifiutata. La famiglia della ragazza, dopo aver ricevuto minacce, era stata costretta a tornare in Bulgaria, lasciando da sola in Italia la figlia, la quale era stata sottoposta a sfruttamento lavorativo, sessuale e più volte minacciata. Una volta rientrata in Italia, la madre della ragazza sporse denuncia alle forze dell'ordine le quali, a detta dei ricorrenti, si macchiarono di negligenza e trattamenti inumani. Per tale motivo, gli articoli della CEDU cui fa riferimento la sentenza sono l'art. 3, l'art. 4 e l'art. 6. In questa sede, però, è importante analizzare quanto sancito dalla Corte a proposito dell'art. 4, rimandando per un approfondimento relativo agli altri due alla lettura della sentenza<sup>6</sup>. Anche in questo caso, l'importanza della sentenza risiede nell'interpretazione della Corte la quale afferma che le circostanze oggetto del ricorso avrebbero potuto costituire tratta degli esseri umani, anche se le prove fornite non hanno consentito di stabilire se tutte le affermazioni fossero veritiere e, per questo motivo, la Corte non ha ammesso che le circostanze fossero pari a reclutamento, trasporto, trasferimento, accoglienza ed ospitalità verso altre persone con l'intento di sfruttarle, lavoro forzato, schiavitù o condizioni similari, servitù o rimozione degli organi, poiché non era stata accertata la condizione di L.M. quale vittima di tratta<sup>7</sup>. Benché nel caso in oggetto la Corte abbia ritenuto che il fatto non sussistesse, è importante notare come viene rimarcata l'interpretazione già fornita con la sentenza Rantsev, secondo cui la tratta degli esseri umani debba essere considerata, così come avviene nella Convenzione di Palermo, una particolare forma di schiavitù e rientrante, pertanto, all'interno delle fattispecie previste dall'art. 4 CEDU.

---

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-case-law/m-and-others-v-italy-and-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-case-law/m-and-others-v-italy-and-bulgaria_en)

<sup>7</sup> M. e altri c. Italia e Bulgaria, p. 4

### 1.1.1.3. Siliadin c. Francia

Anche la sentenza Siliadin V. France, emessa dalla Corte il 26 luglio 2005 su ricorso n. 73316/01, riveste un importante ruolo all'interno della giurisprudenza relativa alla tratta degli esseri umani, poiché proprio in questa occasione viene affermato per la prima volta quanto sarà successivamente ribadito dalle sentenze già esaminate poc'anzi. La sentenza, inoltre, indica le misure che gli Stati membri dovrebbero predisporre, in accordo con quanto sancito dalla Convenzione, nel contrasto alle forme moderne di schiavitù che interessano l'Europa.

Il caso riguardava il caso di una giovane togolese, all'epoca dei fatti (1994) appena quindicenne che, entrata in Francia con la Signora D., anch'essa di origine togolese, avrebbe dovuto essere regolarizzata dalla stessa Signora, la quale avrebbe dovuto anche occuparsi della sua educazione. Nella realtà dei fatti, però, il rapporto tra la Signora D. e la ragazza assunse le caratteristiche di un asservimento, dal quale la giovane non poté sottrarsi anche a causa del ritiro del proprio passaporto da parte della Signora. La ragazza fu "prestata" ad una coppia di amici, i Signori B., i quali ne sfruttarono per anni i servizi, senza riconoscere alla giovane alcun pagamento, fino al giorno in cui la ragazza confidò ad un vicino di casa la propria situazione e iniziò un processo, nel quale la coppia venne assolta in appello. Nell'emanare la sentenza, la Corte ha dovuto anzitutto stabilire se la ragazza, la cui sottoposizione al lavoro forzato era indubbia, fosse stata sottoposta a servitù o schiavitù, fornendo delle stesse due interpretazioni distinte. La Corte, infatti, definisce la servitù come una situazione di sfruttamento che non richiede che la vittima sia a tal punto oggettivata al punto da divenire una semplice proprietà di un'altra persona<sup>8</sup>, mentre per quanto riguarda la schiavitù afferma che questa è il limite estremo della scala<sup>9</sup>. Per la Corte, quindi, la discriminante tra servitù e schiavitù è il diritto di proprietà, che è presente nella seconda e non nella prima e che tende a far diventare la vittima un mero oggetto. La Corte, inoltre, prendendo atto dell'importanza dell'art. 4 CEDU e della sua portata a livello europeo, visto anche l'affermarsi proprio nel Vecchio Continente di nuove forme di schiavitù come rilevato dalla Raccomandazione n. 1523 (2001) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>10</sup>, non è sufficiente che uno Stato aderisca alla Convenzione. Viene affermato, infatti che, in accord alle norme e agli sviluppi recenti in tale ambito, gli obblighi positive

---

<sup>8</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, "Siliadin c. Francia" par. 103

<sup>9</sup> Ibidem, par. 103.

<sup>10</sup> *"In the last few years, a new form of slavery has appeared in Europe, namely domestic slavery. It has been established that over 4 million women are sold each year in the world"*.  
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16924>

degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione, devono essere rivolti all'effettivo perseguimento e punizione di tutti quegli atti che sono volti al mantenimento di una persona in condizione di schiavitù e/o servitù<sup>11</sup>.

### 1.1.2. La Convenzione di Varsavia

Prima di poter vedere uno strumento del Consiglio d'Europa specificamente dedicato al fenomeno della tratta è stato necessario attendere fino al 3 maggio 2005, giorno in cui è stata adottata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, conosciuta anche come Convenzione di Varsavia, entrata in vigore il 1° febbraio 2008. La Convenzione rappresenta oggi uno degli strumenti più importanti per quanto concerne la lotta alla tratta ed è, inoltre, anche il più avanzato, poiché presenta alcuni elementi di novità rispetto al Protocollo di Palermo.

Dal punto di vista dei contenuti, la Convenzione si compone di un preambolo e di dieci capitoli, ognuno dei quali si occupa di un aspetto differente del fenomeno, ovvero: scopo e campo di applicazione, principio di non discriminazione e definizione (capitolo 1); disposizioni per combattere la tratta e creare la base per una efficace collaborazione tra gli stati (capitolo 2); protezione delle vittime e loro corretta identificazione (capitolo 3); diritto penale sostanziale (capitolo 4); misure su indagini, procedimenti giudiziari, diritto procedurale (capitolo 5); cooperazione tra Stati (capitolo 6); creazione di un meccanismo di controllo atto a supervisionare l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati (capitolo 7); gestione delle relazioni con il Protocollo di Palermo e gli altri strumenti internazionali (capitolo 8); emendamenti (capitolo 9) e disposizioni finali (capitolo 10).

Per quanto concerne lo scopo della Convenzione, esso viene stabilito dall'art. 1, in cui viene annunciato che l'obiettivo è prevenire e combattere il traffico degli esseri umani, proteggere i diritti umani delle vittime di tratta, delineando un quadro completo che permetta la protezione e l'assistenza delle vittime e dei testimoni, garantendo al contempo il rispetto della parità di genere e promuovendo la cooperazione internazionale in relazione alla tratta degli esseri umani.<sup>12</sup> Nello stesso articolo, al comma 2, viene enunciato – come già visto in precedenza - anche che la Convenzione stabilisce uno specifico meccanismo di monitoraggio, con l'obiettivo di assicurare un'applicazione efficace da parte delle Parti.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Corte Europea dei Diritti Umani, "Siliadin c. Francia", par. 112

<sup>12</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Art 1 c1

<sup>13</sup> Ibidem, Art. 1 c 2

L'articolo 2 afferma che la Convenzione si applica a tutte le forme di traffico degli esseri umani, sia esso nazionale o transnazionale, connesso o non connesso con il crimine organizzato<sup>14</sup>, effettuando un evidente superamento di quanto sancito dall'art. 4 del Protocollo di Palermo, il quale può essere applicato, invece, solo in caso in cui vi sia il coinvolgimento del crimine organizzato<sup>15</sup>, come conferma successivamente l'art. 39<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda la definizione di tratta, questa ricalca esattamente quella fornita dall'art. 3 del Protocollo di Palermo, a cui viene aggiunta la sola lettera e), nella quale viene definita la vittima come ogni persona che è soggetta alla tratta di esseri umani<sup>17</sup>. Anche in questo caso, come avvenuto nel Protocollo di Palermo, ai minori viene riconosciuto lo status di vittima anche se non è usato contro di esso alcuno dei mezzi indicati dall'art 4 lett. a)<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda la prevenzione, la cooperazione e le altre misure contenute nel secondo capitolo, queste si dividono in misure di prevenzione in sensi stretto (artt. 5 e 6), mentre gli artt. 7, 8 e 9 sono relativi a misure specifiche in materia di controllo, sicurezza e cooperazione per la prevenzione e la lotta alla tratta degli esseri umani.

Il primo comma dell'art. 5<sup>19</sup> è inteso a promuovere un approccio multidisciplinare del coordinamento, richiedendo alle Parti di adottare delle misure che stabiliscano o rafforzino il coordinamento a livello nazionale. Il comma 2 fornisce un elenco esemplificativo delle politiche e dei programmi di prevenzione che devono essere intrapresi dalle Parti e che devono essere indirizzate alle vittime, ma anche ai professionisti interessati, ovvero a tutte quelle figure professionali (polizia, assistenti sociali, medici, psicologi, ecc) che, nell'espletamento della propria attività lavorativa, potrebbero venire in contatto con vittime della tratta e, a questo proposito, è interessante notare come le politiche e i programmi elencati dal comma 2 riguardino *“ricerche, campagne di informazione, di sensibilizzazione*

---

<sup>14</sup> Ibidem, Art 2

<sup>15</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Art. 4

<sup>16</sup> *“Questa Convenzione non inficia i diritti e gli obblighi che derivano dalle disposizioni del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori. La presente Convenzione ha lo scopo di rafforzare la protezione stabilita dal Protocollo e di sviluppare le disposizioni ivi contenute”*. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Art. 39

<sup>17</sup> Ibidem, Art 4 lett. e)

<sup>18</sup> *“Trafficking in human beings” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”, Ibidem, art. 4 lett a)*

<sup>19</sup> *“Each Party shall take measures to establish or strengthen national co-ordination between the various bodies responsible for preventing and combating trafficking in human beings.” Ibidem, Art. 5 c 1*

*ed educative; iniziative sociali ed economiche, programmi di formazione*". Tali misure devono essere promosse attraverso un approccio basato, ai sensi del terzo comma, sul principio di parità tra uomo e donna<sup>20</sup> e sul rispetto dei diritti dei minori.

Il comma 4 pone l'obbligo per le Parti di attivare le misure necessarie ed appropriate per permettere alle persone di immigrare ed emigrare legalmente. In particolare, viene sancito che gli emigranti ricevano precise informazioni in relazione alle politiche di ingresso e di permanenza sul territorio di destinazione, al fine di evitare che questi divengano vittime di una propaganda ingannevole da cui potrebbe conseguire, nel peggiore dei casi, l'inserimento all'interno di un traffico di esseri umani. Il comma 5 è dedicato, invece, prevede l'attuazione di misure atte a ridurre la vulnerabilità dei minori nei confronti della tratta e viene fatto riferimento, in particolare, alla creazione di un ambiente protettivo. Il termine fa riferimento ad una strategia creata dall'UNICEF, che si basa su otto elementi essenziali, necessari alla creazione di un ambiente protetto, appunto, per i bambini. Il comma 6 prevede, infine, che sebbene la responsabilità dell'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Convenzione resti in capo agli Stati Parte, essi debbano coinvolgere nella prevenzione della tratta e nella protezione delle sue vittime organizzazioni non governative e altre rilevanti organizzazioni e componenti della società civile.

L'art. 6 pone, invece, un obbligo positivo alle Parti, ovvero quello di adottare e/o rafforzare le misure, legislative, amministrative, educative, sociali, culturali, ecc, dirette a scoraggiare la domanda di qualunque forma di sfruttamento. Le lettere a) b) c) e d) indicano un elenco minime di tali misure. Ai media e alla società civile viene affidato un ruolo chiave (b), soprattutto nell'incremento della consapevolezza secondo cui la domanda rappresenti una delle maggiori cause della tratta. Tra le misure vengono indicate anche, oltre alla ricerca di pratiche migliori e l'implementazione delle campagne pubblicitarie, tutte quelle azioni che rientrano nell'ambito dell'educazione, grazie alla quale ai ragazzi e alle ragazze viene mostrata l'inaccettabile discriminazione basata sul sesso, la quale ha conseguenze disastrose, che possono essere combattute attraverso la parità di genere e il rispetto della dignità e dell'integrità propria di ogni essere umano.

L'articolo 7 richiama chiaramente l'art. 11 del Protocollo di Palermo, poiché riguarda una gamma di misure preventive che dovrebbero essere messe in atto alle frontiere al fine di

---

<sup>20</sup> L'approccio integrato di parità tra uomo e donna è stato descritto nella *Raccomandazione n. R (98)14 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa all'approccio integrato di parità tra donne e uomini*. L'approccio è stato definito dal Gruppo specialisti del Consiglio d'Europa come "[...]la (ri)organizzazione, il miglioramento, l'evoluzione e la valutazione dei processi di assunzione delle decisioni, al fine di inserire la prospettiva della parità tra le donne e gli uomini in tutti i campi ed a tutti i livelli, da parte degli attori generalmente deputati alla messa in opera delle politiche". *Rapporto del 1998 sull'approccio integrato di parità tra donne e uomini: quadro concettuale, metodologia e presentazione delle buone pratiche*.

prevenire e scoprire i casi di tratta transnazionale. Il primo comma prevede una intensificazione dei controlli alle frontiere, senza che questa possa arrecare pregiudizi alla libera circolazione delle persone su suolo europeo, di particolare rilievo per la Comunità Europea. I commi 2 e 3 sono dedicati ai mezzi di trasporto utilizzati dai trafficanti. In particolare, il comma 3, pur lasciando la definizione delle misure alla discrezionalità degli Stati, prevede l'obbligo per i trasportatori commerciali di verificare il possesso di validi titoli di viaggio dei passeggeri. Anche le sanzioni per chi contravviene a quanto prescritto nel comma 3, così come le misure legislative e di altra natura per impedire l'ingresso e revocare i visti di persone implicate in crimini di tratta (commi 4 e 5), sono da attuare a discrezionalità degli Stati, sulla base della propria legge nazionale.

L'articolo 8, ispirato all'art. 12 del Protocollo di Palermo, obbliga ciascuna Parte a adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire la qualità dei documenti di viaggio o d'identità ed assicurarne la legittima riproduzione.

Il terzo capitolo è dedicato alle misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime e costituisce, per questo motivo, una parte essenziale della Convenzione. Alcune delle misure ivi contenute (artt. 10, 11, 12, 15 e 16) si applicano a tutte le vittime indistintamente, mentre altri solo a quelle che si trovano senza permesso in un Paese comunitario (artt. 13 e 14) o che hanno un visto di breve durata.

Dal punto di vista dei contenuti, gli articoli sono così suddivisi:

- Identificazione delle vittime (art. 10);
- Protezione della vita privata (art. 11);
- Assistenza alle vittime di tratta degli esseri umani (art. 12);
- Periodo di recupero e di riflessione (art. 13);
- Permesso di soggiorno (art. 14);
- Indennizzo e risarcimento legale (art. 15);
- Rimpatrio e rientro delle vittime (art. 16);
- Parità tra donne e uomini (art. 17).

Per quanto riguarda l'identificazione delle vittime (art. 10), è necessario ricordare che è essenziale che questa venga effettuato in modo corretto e rapido, proprio perché da questo atto discende poi tutta la parte assistenziale di cui la vittima necessita. La mancata corretta identificazione si tradurrà, la maggior parte delle volte, in un mancato rispetto dei diritti della vittima fondamentali, privando al contempo l'accusa dei testimoni necessari per ottenere la condanna dei criminali. Il comma 1, riconoscendo la mancata sensibilità che sovente le

autorità nazionali dimostrano per le vittime di tratta<sup>21</sup>, pone per gli Stati parte l'obbligo di disporre di personale adeguatamente formato all'identificazione delle vittime, con particolare riferimento ai minori e di rilasciare, nei casi appropriati, permessi di soggiorno ai sensi dell'art. 14 della Convenzione. Disporre di personale adeguatamente formato permette, inoltre, di individuare velocemente le potenziali vittime e di disporre che una persona ritenuta tale non sia espulsa dal territorio in cui si trova, anche qualora non sia ancora terminato il processo di identificazione. Quando l'età della vittima risulta incerta e potrebbe quindi essere un minore, il comma 3 prescrive che lo si presuma come tale, adottando per la stessa tutte le misure di protezione speciali per i casi di minori vittime di tratta. Il comma 4, infine, prescrive il caso in cui è accertata la minore età della vittima e lo stesso non è accompagnato. In questo caso, la Convenzione pone per ognuna delle Parti l'obbligo di far rappresentare legalmente il minore da un tutore, sia esso una persona fisica o una Organizzazione o altra realtà, mettendo in atto tutte le misure al contempo necessarie per stabilire la nazionalità e l'identità del minore, impegnandosi a ritrovare la famiglia di origine dello stesso e prevedere un ricongiungimento, qualora questo rappresenti il superior interesse del minore<sup>22</sup>.

L'articolo 11 ha l'obiettivo di proteggere la vita delle vittime di tratta, sia dal punto di vista fisico, che da quello psicologico e sociale, tutelandone i dati così come sancito nella Convenzione STE n. 108<sup>23</sup>. Molte volte, infatti, l'incolumità fisica delle vittime potrebbe essere messa in pericolo dagli stessi trafficanti o, ancora, le stesse potrebbero non vedersi reinserite all'interno della propria società a causa della vergogna e della stigmatizzazione. L'importanza dell'argomento è evidenziata dal fatto che anche un altro articolo della

---

<sup>21</sup> Molte volte le vittime di tratta rischiano di essere trattate come migranti illegali, prostitute o lavoratori clandestini e, pertanto, corrono il concreto rischio di essere punite e rimpatriate nei rispettivi Paesi di provenienza senza aver ricevuto alcun aiuto. Per evitare che questo accada, quindi, viene previsto che le autorità competenti dispongano di personale adeguatamente formato e che, se esistono ragionevoli motivi per credere che la persona sia una vittima, questa non venga allontanata dal Paese. La Convenzione, quindi, non richiede la certezza assoluta per non allontanare una potenziale vittima dal proprio territorio, ma solo un ragionevole dubbio, che può venire alimentato dalla pratica, molto spesso utilizzata, dei trafficanti di distruggere i documenti delle persone di cui dispongono nei propri traffici.

<sup>22</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, Art 10 c3

<sup>23</sup> Il comma 1 dell'articolo 11 prescrive che "*Ciascuna delle parti protegge la vita private e l'identità delle vittime*". Per quanto concerne la protezione dell'identità della vittima, è essenziale che i suoi dati siano trattati e conservati nel modo prescritto dalla Convenzione per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatico dei dati personali (STE n. 108 - <https://rm.coe.int/1680078c45>), che deve essere applicata dagli Stati in questo contesto, indipendentemente dall'effettiva ratifica della stessa. La Convenzione n. 108 prevede, infatti, che i dati personali posano essere registrati solo per finalità determinate e legittime. Gli stessi dati debbono, inoltre, essere conservati in una forma che consenta l'identificazione delle persone, ma solo per un periodo di tempo che non sia superiore alle finalità per le quali essi sono registrati. La Convenzione n. 108 rende obbligatoria, inoltre, l'adozione di misure di sicurezza adeguate a impedire l'accesso non autorizzato, l'alterazione o una divulgazione dei dati stessi.

Convenzione, l'art. 30, si occupi della protezione della vita delle vittime, anche se nel contesto specifico dei procedimenti giudiziari.

L'articolo 12 è dedicato all'assistenza a tutte le vittime della tratta di esseri umani, sia nazionale che transnazionale. Le persone che sono state identificate come vittime al termine della procedura di identificazione godono di tutte le misure previste dall'art. 12, mentre per coloro per i quali sussistono ragionevoli motivazioni per supporre che possano essere vittime, si applicano soltanto i commi 1 e 2, il quale stabilisce un generico obbligo delle Parti di tenere debito conto delle esigenze di sicurezza e protezione delle vittime.

Il comma 1 stabilisce che gli Stati Parte devono adottare tutte le misure necessarie per far recuperare alla vittima il suo equilibrio psico-fisico e sociale. Le misure adottate, inoltre, dovrebbero riguardare come minimo l'assicurazione di standard di vita capaci di assicurare la sussistenza, attraverso alloggi adeguati e assistenza psicologica e materiale, l'accesso a trattamenti medici di emergenza, un servizio di interpretariato, qualora necessario, assistenza legale al fine di garantire che i diritti e gli interessi delle vittime siano sempre presi in considerazione in tutte le fasi processuale e, nel caso dei bambini in età scolare, l'accesso all'istruzione.<sup>24</sup>

Quanto appena enunciato, non pone l'obbligo per ciascuno Stato Parte di fornire tali misure di assistenza a ciascuna singola vittima, quanto piuttosto assicurarsi che le misure indicate nelle lettere dalla a) alla f) vengano fornite alla vittima nel periodo in cui si trova sul territorio nazionale. Le misure indicate, infatti, sono applicabili solo durante la permanenza della vittima sul territorio dello Stato Parte e decadono nel momento in cui la stessa abbandona il territorio.

I commi 3 e 4 prevedono per gli Stati Parte l'obbligo di provvedere a fornire qualsiasi tipo di assistenza, compresa l'assistenza medica, alle vittime che risiedono legalmente sul territorio e che non hanno mezzi sufficienti per provvedere in autonomia alle stesse<sup>25</sup> (comma 3) e di adottare norme che autorizzino le vittime legalmente residenti sul territorio abbiano accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale (comma 4).

---

<sup>24</sup> Council of Europe Convention on Actions Against Trafficking in Humang Beings, Art 12 c1 lett. a) – f)

<sup>25</sup> L'articolo 13 della Carta Sociale Europea Rivista (STE n. 163) prevede che a qualsiasi che sia priva di mezzi deve venir garantita adeguata assistenza e, in caso di malattia, le cure mediche necessarie. Tale disposizione si applica sia sui cittadini che sulle persone legalmente residenti all'interno del territorio dello Stato.

Con il comma 6 si è voluto chiaramente precisare che le misure di assistenza non sono in alcun modo condizionate dall'accordo della vittima a cooperare con le autorità investigative e di testimoniare<sup>26</sup>.

Il comma 7 prevede, infine, che tutte le misure elencate nell'art. 12 vengano fornite in modo consensuale ed informato. La vittima deve essere consapevole di ciò che le si sta fornendo e deve essere rispettata sempre la sua volontà. È necessario, anche in questo caso, che venga tenuto debito conto della condizione della vittima e della sua vulnerabilità, soprattutto nel caso di vittime minorenni: in questo caso dovrà sempre prevalere il rispetto dei diritti di alloggio, istruzione e cure adeguati degli stessi.

L'articolo è stato specificamente concepito per tutte quelle vittime di tratta che risultano illegalmente residenti nello Stato ospite o che risultano legalmente residenti per un periodo molto breve di tempo. L'esigenza di dedicare a queste vittime uno specifico articolo nasce, quindi, dall'esigenza di proteggere le stesse, le quali si presentano estremamente vulnerabili per la situazione a cui sono state sottoposte, rischiando per giunta di venire espulse dal territorio. Per questo motivo al comma 1 dell'art. 13 viene introdotto, a favore delle vittime di tratta che si trovano in una delle situazioni sopra descritte, un periodo di recupero e di riflessione della durata di almeno 30 giorni<sup>27</sup>, durante il quale esse non possono venire espulse dal territorio in cui si trovano. La previsione del periodo minimo di 30 giorni costituisce una garanzia importante e, al contempo, permette di raggiungere svariati obiettivi, uno dei quali è quello di consentire alla vittima di ristabilirsi<sup>28</sup> e sfuggire all'influenza dei trafficanti e prendere in maniera consapevole una decisione sul collaborare o meno con le autorità competenti<sup>29</sup>. Al fine di permettere alla vittima di ristabilirsi, nel

---

<sup>26</sup> È doveroso rilevare anche, nelle legislazioni di molti Paesi, non è possibile rifiutarsi di testimoniare nel momento in cui si viene chiamati a farlo. Il comma 6 non intende pregiudicare in alcun modo le attività delle autorità competenti in tutte le fasi delle indagini e del procedimento penale e, per questo motivo, lo stesso non può essere invocato da una persona per rifiutarsi di testimoniare quando, per legge, le viene richiesto di farlo.

<sup>27</sup> La Convenzione stabilisce la durata minima, ma generalmente la maggior parte dei Paesi prevede durate standard ovvero un mese, 45 giorni, due mesi, tre mesi o non determinata. La durata del periodo di recupero e riflessione è stata fissata a tre mesi nella dichiarazione fatta in occasione del terzo forum ministeriale regionale del Patto di stabilità per l'Europa del sud-Est che ha avuto luogo a Tirana l'11 dicembre 2002. La stessa durata di tre mesi è stata raccomandata, con parere del 16 aprile 2004, anche dal Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani che la Commissione Europea ha istituito con decisione del 25 marzo 2003.

<sup>28</sup> Per poter definire una persona ristabilita, è necessario che sia guarita dalle eventuali ferite presenti sul copro e che abbia riacquisito un minimo di stabilità psicologica.

<sup>29</sup> La decisione di cooperare o meno con le autorità competenti non esclude, comunque, l'obbligo di testimoniare quando questo venga richiesto da un giudice. L'art. 13 c 1 non può essere quindi utilizzato come base giuridica per rifiutarsi di testimoniare e, proprio per tale motivazione, precisa che *"questa norma non pregiudica le attività avviate dalle autorità competenti in tutte le fasi della procedura nazionale applicabile ed in particolare non pregiudica l'attività investigative ed il perseguimento dei fatti criminosi. Durante questo periodo le Parti autorizzano il soggiorno della persona in questione sul loro territorio"*.

periodo di tempo in cui essa sosterrà nel territorio dello Stato Parte, potrà godere dell'assistenza sancita dai commi 1 e 2 dell'art. 12.

L'art. 14 è dedicato al permesso di soggiorno per le vittime di tratta ed individua le ipotesi in cui tale permesso può venire riconosciuto, ovvero quando l'autorità competente considera la permanenza della vittima come necessaria in ragione delle sue condizioni personali<sup>30</sup> e quando la sua permanenza è ritenuta necessaria al fine della collaborazione con le autorità competenti per quanto concerne le fasi di inchiesta e procedimento penale. I due criteri appena enunciati vengono superati solo nel caso di minore vittima di tratta, in cui a prevalere è il suo superiore interesse. Il comma 2 prevede, infatti, che *“il permesso di soggiorno per i minori vittime, quando giuridicamente necessario, sarà rilasciato in funzione dell'interesse superior del minore e, se opportuno, rinnovato alle stesse condizioni”* La locuzione *“quando giuridicamente necessario”* è stata inserita dai redattori della Convenzione per tener conto del fatto che alcuni Stati non richiedono un permesso di soggiorno per i minori. Sulla durata del permesso di soggiorno, la Convenzione è silente, ma si può facilmente arrivare alla definizione di uno standard minimo di 6 mesi dalla lettura della *Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 29 aprile 2004 relativa al permesso di soggiorno rilasciato ai cittadini dei Paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani o che sono stati oggetto di un aiuto all'immigrazione clandestina e che cooperano con le autorità competenti*<sup>31</sup>.

Il comma 4 stabilisce che venga tenuto conto, al momento in cui una persona inoltra una richiesta per un altro tipo di permesso, se a quest'ultima sia stato riconosciuto un permesso di soggiorno precedente in quanto vittima, mentre il comma 5 richiede che il riconoscimento del permesso di soggiorno in quanto vittima non pregiudichi un'eventuale richiesta, conseguente eventuale riconoscimento, di asilo.

L'art. 15 stabilisce che le Parti debbano garantire alle vittime l'accesso a tutte le informazioni relative alle procedure giudiziarie e amministrative pertinenti, che devono essere comunicate in una lingua comprensibile per le stesse. Il comma 2 riconosce alle vittime ad essere rappresentate da un difensore e di usufruire dell'assistenza legale gratuita<sup>32</sup>,

---

<sup>30</sup> Questa locuzione può assumere numerosi significati. La situazione personale della vittima potrebbe riguardare, infatti, la sua sicurezza, il suo stato di salute, la sua situazione familiare, ecc.

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0081&rid=3>

<sup>32</sup> In realtà questa disposizione non riconosce automaticamente alla vittima il diritto all'assistenza legale, poiché le condizioni alle quali questa assistenza viene accordata devono essere stabilite da ciascuna delle Parti della Convenzione. Nel determinarle, le Parti non devono tenere in considerazione il solo art. 15 c 2 della Convenzione, ma anche l'art. 6 CEDU. Benché quest'ultimo non preveda l'assistenza gratuita di un avvocato nominato d'ufficio, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riconosce, con la sentenza *Arey v Ireland* del 9 ottobre 1979 (<https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-57420>), che in certe circostanze debba essere garantito il diritto all'assistenza gratuita di un avvocato nominato d'ufficio in materia civile, sulla base del c 1 dell'art. 6 della CEDU il quale, secondo l'interpretazione della Corte, stabilisce il diritto di ricorrere al tribunale per una decisione su diritti e obblighi di carattere civile. La Corte considera, infatti, che l'effettivo

mentre i commi 3 e 4 si occupano più specificamente dell'indennizzo. Quest'ultimo è un diritto che deve essere previsto nelle legislazioni interne di ciascuna Parte (comma 3), le quali devono garantirlo anche stabilendo un fondo per l'indennizzo delle vittime o mettendo in atto altri programmi atti a garantire il risarcimento della vittima<sup>33</sup>.

L'articolo 16 si occupa di rimpatrio e, nel farlo, si ispira all'articolo 8 del Protocollo di Palermo. Poiché non esistono rimpatri totalmente privi di rischi, la Convenzione prevede che lo stesso debba essere effettuato tenendo in debito conto i diritti, la sicurezza e la dignità della persona. Tra i diritti che lo Stato Parte deve tutelare possono essere citati, tra gli altri, il diritto di non essere oggetto di trattamenti inumani e degradanti, il diritto alla protezione della vita privata e familiare e la protezione della propria identità. Le Parti dovrebbero, poi, attivare tutte quelle misure (comma 5) che, coinvolgendo tutte le competenze istituzioni nazionali, internazionali e le organizzazioni non governative, impediscano la rivittimizzazione, garantendo alla vittima tutta l'assistenza necessaria per un reintegro totale all'interno della società. Per quanto concerne i minori, l'articolo 16 prevede, al comma 5, che vengano attivati dei programmi che permettano ai bambini vittime di tratta di godere appieno del proprio diritto all'istruzione, assicurando agli stessi la migliore presa in carico e le cure più adeguate, sulla base delle proprie esigenze particolari. Il comma 7 riprende, nel contesto del rimpatrio, quanto sancito dall'art. 3 della CRC, ovvero la predominanza del superiore interesse del minore in qualsiasi decisione che riguardi un minore. In questo caso, dunque, il rimpatrio di un minore non è mai possibile se ritenuto fonte di un pericolo, anche solo potenziale, per l'integrità fisica e psicologica del bambino stesso.

L'art. 17 è dedicato alla parità tra uomini e donne. Scopo di questo articolo non è promuovere la non discriminazione nel godimento dei diritti di protezione e assistenza sanciti dalla Convenzione, in quanto lo stesso è già perseguito dall'art. 3. Obiettivo di questa disposizione è, piuttosto, porre l'attenzione sulla condizione delle donne, che rappresentano de facto la categoria più soggetta a tratta, soprattutto perché troppo spesso vivono in una

---

ricorso ad un tribunale possa richiedere l'assistenza legale gratuita da parte di un avvocato nominato d'ufficio. La Corte ritiene che sia necessario, quindi, procedere ad una verifica dell'efficacia della presenza in tribunale senza un'adeguata assistenza legale, efficacia che deve essere misurata da più punti di vista, compreso quello emotivo e, se ritenuto che la difesa della persona non possa essere considerata sufficientemente efficace, è opportuno prevedere per essa l'assistenza legale gratuita da parte di un avvocato nominato d'ufficio. Pertanto, anche in assenza di una normativa che conceda il gratuito patrocinio nelle cause civili, è demandata al giudice la decisione, dopo un'attenta valutazione, che determinerà se una persona indigente abbia diritto o meno ad un legale nominato d'ufficio a titolo gratuito.

<sup>33</sup> In realtà, ad essere responsabile del risarcimento della vittima dovrebbe essere il reo, ma non sempre è possibile realizzare tale situazione, perché il colpevole semplicemente non è stato trovato o per altri motivi, tra cui la sua insolvibilità. Per questo motivo gli Stati devono prendere tutte le misure necessarie a garantire il risarcimento della vittima e, in questo caso specifico, la Convenzione consiglia la creazione di un fondo per l'indennizzo, a cui devono essere integrati programmi sociali per l'assistenza e la reintegrazione delle vittime all'interno della società.

condizione di emarginazione ancor prima di divenire vittime. È necessario, quindi, che le misure di protezione e assistenza delle vittime tanga conto della realtà sociale in cui vengono messe in atto e che le esigenze delle vittime non sono sempre le stesse, ma spesso mutano sulla base del sesso. La parità<sup>34</sup> deve essere pertanto raggiunta sostenendo delle politiche specifiche a favore delle donne, che sono potenzialmente più soggette a pratiche qualificabili come trattamento inumane o degradanti o tortura (tratta a scopo di sfruttamento, violenza fisica, stupro, ecc), ricorrendo, nell'attuazione delle stesse, all'approccio integrato di parità.

Il Capitolo IV, relativo al diritto penale sostanziale, è composto da nove articoli, nei quali viene indicata una base consensuale minima per la definizione dei reati oggetto della Convenzione, che non preclude, tuttavia, un maggior approfondimento nel diritto interno. L'armonizzazione delle legislazioni interne è un modo per evitare che legislazioni meno restrittive invitino a compiere atti illeciti in una delle Parti. Le definizioni condivise possono contribuire a migliorare le ricerche, promuovendo la comparabilità dei dati a livello nazionale e regionale, rendendo più agevole l'ottenimento di una visione globale della criminalità. Anche la cooperazione internazionale ne risulta, infine, facilitata, per esempio per quello che concerne la doppia incriminazione.

I crimini che vengono descritti in questo capitolo sono:

- Reato di tratta di esseri umani (art. 18);
- Reato di utilizzo dei servizi di una vittima (art. 19);
- Reati relativi ai documenti di viaggio e d'identità (art. 20);
- Complicità e tentativo di reato (art. 21);
- Responsabilità delle persone giuridiche (art. 22);
- Sanzioni e misure (art. 23);
- Circostanze aggravanti (art. 24);
- Precedenti penali (art. 25);
- Norme che escludono la pena (art. 26).

L'articolo conferisce il carattere di reato alla tratta di esseri umani, la cui definizione è demandata all'articolo 4 della Convenzione e l'obbligo contenuto al suo interno è identico a

---

<sup>34</sup> Per molto tempo in Europa la parità tra uomo e donna è stata definita come il dare ad entrambi gli stessi diritti. Oggi, invece, la parità di diritto non coincide esattamente con la parità di fatto. la situazione delle donne in Europa è nettamente migliorata nelle ultime tre decadi, ma si è ancora molto lontani da una situazione di parità effettiva, come dimostrano i continui squilibri che continuano ad influenzare numerosi aspetti della vita quotidiana di ogni individuo.

quello contenuto nell'art. 5 del Protocollo di Palermo<sup>35</sup>. in accordo con la definizione data dall'art. 4, il reato si concretizza in una fase molto precoce, ovvero non c'è bisogno che una persona sia effettivamente sfruttata perché possa configurarsi il reato di tratta. Il reato, inoltre, deve essere compiuto intenzionalmente e, in questo caso, la sua definizione è demandata al diritto interno.

L'articolo 19 stabilisce che le Parti considerino reato l'utilizzare consapevolmente una vittima di tratta<sup>36</sup>, con l'obiettivo principale di scoraggiare la domanda di persone da sfruttare, che rappresenta uno dei fattori che favoriscono la tratta. In applicazione di questa disposizione, quindi, potrebbe essere considerato pienamente responsabile anche il cliente di una prostituta<sup>37</sup> che fosse pienamente consapevole della sua condizione di vittima della tratta di esseri umani. La difficoltà maggiore di questa disposizione è rappresentata dalla necessità di provare l'effettiva conoscenza della condizione di vittima da parte di ne usufruisce i servizi, anche se il problema risulta talvolta superabile, sempre rispettando il diritto di presunzione d'innocenza, deducendo l'intenzione dalle circostanze di fatto.

L'articolo 20, dedicato ai reati relativi ai documenti di viaggio o d'identità e riprende, almeno per quanto concerne le lettere a) e b), quanto sancito dall'articolo 6 del Protocollo sul traffico di migranti via terra, aria e mare, benché la Convenzione non prenda in considerazione il possesso del documento fraudolento. Il motivo per cui la Convenzione non tiene in considerazione tale aspetto è che la legislazione di alcuni Paesi non offre una tutela particolare a questo tipo di documenti, la cui sottrazione o distruzione non rappresenta un reato. L'articolo 21 obbliga le Parti a riconoscere come reati anche la complicità o il tentativo di complicità nel compimento dei reati punibili sulla base degli articoli 18 e 19, purché compiuti intenzionalmente. L'articolo 22 invece, in linea con la tendenza attuale della giurisprudenza, obbliga gli Stati Parte a riconoscere la responsabilità delle persone giuridiche. Per poter determinare la responsabilità devono essere soddisfatte quattro condizioni:

- 1) Deve essere stato commesso un reato definito dalla Convenzione;
- 2) Il reato deve essere stato commesso per conto della persona giuridica;

---

<sup>35</sup> L'Art. 18 della Convenzione del Consiglio d'Europa afferma: "Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct contained in article 4 of this Convention, when committed intentionally". Il testo, identico, dell'art. 5 comma 1 del Protocollo di Palermo, invece, è il seguente: "Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally".

<sup>36</sup> Come nel caso *Siliadin v France*.

<sup>37</sup> La disposizione non riguarda e non può riguardare l'utilizzo dei servizi di una prostituta come tale. Una tale situazione, infatti, rientra nel campo di applicazione dell'art. 19 solo se la prostituta è una vittima di tratta. La Convenzione, infatti, tratta lo sfruttamento della prostituzione altrui e lo sfruttamento sessuale in genere, sono nel contesto della tratta e, pertanto, la stessa non ha ricadute sul modo in cui gli Stati disciplinano la prostituzione nella propria legislazione interna.

- 3) Il reato deve essere stato commesso da una persona che eserciti un potere di direzione (anche se come complice);
- 4) La persona che esercita un potere di direzione deve aver agito nell'esercizio dei propri poteri (potere di rappresentanza, di assumere decisioni e di esercitarne il controllo).

La responsabilità può essere penale, civile e amministrativa. Sono le singole Parti, sulla base della propria legislazione, a stabilire la forma di responsabilità che deve prevalere, a patto che la stessa soddisfi i criteri indicati dall'articolo 23. Il comma 4 chiarisce, infine, che la responsabilità giuridica non esclude, tuttavia, la responsabilità della persona fisica.

L'articolo 23, strettamente connesso agli articoli dal 18 al 21, impone alle Parti di stabilire sanzioni che siano "*effettive, proporzionali e dissuasive*". Nel caso di persone fisiche, inoltre, ai sensi dell'articolo 18 le Parti devono prevedere delle pene detentive, con possibilità di estradizione. Tra le misure previste dalla Convenzione, vi sono un generico obbligo per le Parti di adottare strumenti giuridici idonei a permettere la confisca o altre forme di sequestro, che vadano a colpire gli strumenti e i proventi derivanti dal reato (comma 3) e la chiusura di qualsiasi struttura utilizzata a scopo di tratta, la quale deve avvenire senza pregiudizi dei diritti dei terzi in buona fede (comma 4).

L'articolo 24 è dedicato alle circostanze che devono essere considerate aggravanti nel determinare la pena per i reati previsti dall'articolo 18. Tali circostanze sono, oltre a compiere il reato ai danni di un minore, il mettere a rischio la vita della vittima deliberatamente o per negligenza, il compimento del reato da parte di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni e il commettere il reato nel quadro di un'organizzazione criminale.

L'articolo 25 impone alle Parti l'obbligo, nel procedere contro il colpevole, di prendere in considerazione altre condanne definitive inflitte da un'altra Parte, mentre l'articolo 26 obbliga le Parti a prendere tutte quelle misure necessarie a non comminare sanzioni alle vittime quando hanno compiuto illeciti dietro costrizione. In particolare, il requisito secondo cui una vittima è stata costretta a compiere un atto illecito, dovrà essere considerato come comprensivo, almeno nel caso in cui le vittime siano state oggetto di uno dei mezzi illeciti dell'articolo 4.

Il quinto capitolo è dedicato alle indagini, ai procedimenti giudiziari e al diritto procedurale. In particolare, l'articolo 27 stabilisce per le Parti l'obbligo di assicurare che le indagini per i reati di tratta siano perseguibili d'ufficio e, perciò, senza la denuncia formale della vittima. Tale disposizione è particolarmente importante, poiché mira ad evitare che i trafficanti facciano pressioni sulle vittime affinché non facciano denuncia. Il

comma 2 obbliga gli Stati, inoltre, a vigilare affinché sia possibile per una vittima di un reato commesso nel territorio di una delle Parti, diverso da quello di residenza, di adire l'autorità competente dello Stato di residenza. Lo Stato di residenza, qualora non risulti competente, deve impegnarsi a trasmettere senza ritardi la denuncia allo Stato territorialmente competente, che tratterà il caso sulla base del proprio diritto interno.

L'articolo 28 è dedicato alla protezione delle vittime, dei testimoni e delle persone che collaborano con l'autorità giudiziaria. Secondo tale disposizione le Parti sono obbligate a prendere tutte le misure necessarie a garantire una protezione appropriata alle vittime, ai testimoni, ai collaboratori di giustizia e anche a tutti coloro che collaborano, in qualsiasi misura, all'indagine e al procedimento. Le misure dovrebbero essere attivate solo dietro il consenso della persona cui sono indirizzati, ma in casi particolari (ad esempio minori, soggetti traumatizzati) potrebbero essere attuate anche senza il consenso del soggetto interessato, soprattutto se giustificate da motivi di urgenza.

L'articolo 29 stabilisce che le Parti devono adottare tutte le misure necessarie per poter disporre di esperti specializzati nella lotta alla tratta, in numero sufficiente e con una dotazione materiale adeguata. Le persone che, a causa del proprio lavoro, potrebbero venire in contatto con vittime della tratta devono essere formate adeguatamente, di modo che sappiano riconoscere una vittima e sappiano gestire ogni aspetto della relazione con la stessa, compresa la sua protezione, nel migliore dei modi. Il comma 4 dell'articolo 29 obbliga, inoltre, le Parti a nominare relatori nazionali<sup>38</sup> e/o di individuare altri organismi incaricati del monitoraggio delle attività contro la tratta condotte a livello nazionale e dell'attuazione degli obblighi previsti dalla Convenzione.

L'articolo 30 obbliga le Parti a adottare le proprie procedure giudiziarie in modo che l'incolumità delle vittime sia sempre garantita e protetta, nel rispetto dell'articolo 6 della CEDU. Le misure contenute in questo articolo si differenziano da quelle contenute nell'articolo 28, in quanto queste ultime riguardano la protezione extra-giudiziale. La Convenzione fissa l'obbligo di raggiungere determinati obiettivi, vale a dire la protezione della vita privata e dell'identità delle vittime e dei testimoni e la protezione delle stesse da possibili intimidazioni<sup>39</sup>, alle condizioni previste dalla normativa nazionale. Nel caso

---

<sup>38</sup> La figura del relatore nazionale è stata creata nei Paesi Bassi. Si tratta di una istituzione indipendente, con personale proprio, il suo obiettivo è assicurare il monitoraggio delle attività contro la tratta. Ha potere di investigare e fare raccomandazioni alle persone ed alle istituzioni interessate e redige una relazione annuale per il Parlamento, contenente i suoi accertamenti e le sue raccomandazioni.

<sup>39</sup> Per quanto riguarda la protezione dei testimoni, questa è stata trattata nella Raccomandazione n. R (97) 13 del Comitato dei Ministri degli Stati Membri relativa all'intimidazione dei testimoni ed ai diritti della difesa. Anche la Giurisprudenza della Corte ha trattato, poi, largamente questa materia. In conformità con la CEDU, con la Giurisprudenza della Corte e con l'articolo 30 della Convenzione, quindi, potrebbero essere utilizzati i

di minori vittime di tratta, la Convenzione precisa che le Parti devono assicurare allo stesso una cura adeguata e misure di protezione speciali, vista la condizione di fragilità dello stesso<sup>40</sup>.

L'articolo 31 disciplina i criteri con i quali le Parti possono stabilire la propria competenza, in ordine ai reati previsti dalla Convenzione, mentre gli articoli dal 32 al 35, facenti parte del Capitolo VI, riguardano le misure di cooperazione internazionale e con la società civile. Su questo punto è interessante rilevare come la Comunità Europea abbia già attivato una grande cooperazione in campo penale, attraverso la stipula di Convenzioni, tra cui la Convenzione europea sull'estradizione (STCE n. 24), la Convenzione europea sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale (STCE n. 30, a cui si aggiungono i protocolli opzionali STCE n. 86, 98, 99 e 182) e la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del crimine (STCE n. 141).

---

seguenti mezzi per garantire la massima protezione alle vittime e ai testimoni, ovvero: a) udienze a porte chiuse; b) testimonianza audiovisiva; c) testimonianze registrate; d) testimonianze anonime. Per quanto riguarda il punto a), il carattere pubblico delle udienze è confermato anche dalla Corte stessa, mentre la CEDU non attribuisce a tale principio un carattere assoluto. Il comma 1 dell'art. 6 afferma, infatti, "*Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice*". Per quanto concerne il punto b), invece, è consigliato soprattutto per ridurre il carattere traumatizzante della procedura giudiziaria. Sul punto c), le testimonianze registrate, la giurisprudenza della Corte CEDU ha affermato che l'ammissibilità della prova è materia di legislazione nazionale ed è pertanto competenza dei singoli tribunali nazionali valutare gli elementi raccolti. Secondo la Corte l'uso, come prova, delle registrazioni afferenti alle fasi delle indagini preliminari e dell'istruttoria non va in contrasto con i commi 1 e 3 lett d) dell'articolo 6 della CEDU, purché vengano rispettati i diritti della difesa. Ad esempio, nel caso SN c. Svezia ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-60564%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-60564%22]})), la Corte ha respinto l'affermazione secondo cui il richiedente si fosse visto negare i propri diritti di difesa per non aver interrogato o far interrogare i testimoni durante il processo, per un reato a sfondo sessuale. La Corte rileva che quanto affermato non è veritiero, poiché è stata visionata la registrazione del primo interrogatorio nelle udienze di prima istanza e di appello, mentre per il secondo interrogatorio ne è stata data lettura completa della trascrizione, dinnanzi al Tribunale distrettuale e alla Corte d'Appello. Date le circostanze particolari del caso che, come si ricorda riguardava un reato a sfondo sessuale, la Corte termina affermando che i diritti di difesa dell'imputato non sono stati negati nel corso del procedimento penale. La Corte ricorda, comunque, che è sempre necessario trattare con molta prudenza le dichiarazioni ottenute da testimoni che versavano in condizioni tali da non poter garantire il rispetto dei diritti di difesa della controparte. Per ultimo, per quanto riguarda la questione del punto d), le testimonianze anonime, va rilevato che esse si configurano come molto delicate, in quanto si corre il concreto rischio di non rispettare i diritti della difesa. Per essere, quindi, ammissibile, l'uso della testimonianza anonima deve essere giustificato dalle circostanze e le motivazioni devono essere oggetto di una attenta valutazione da parte delle magistrature nazionali (sentenza file:///C:/Users/sanitari/Downloads/001-60112.pdf).

<sup>40</sup> Al fine di proteggere i minori, la normativa di alcuni Paesi stabilisce la registrazione audio-visiva delle loro audizioni con numerose garanzie, quali: la limitazione delle persone autorizzate ad assistere alle audizioni e che potranno prendere visione della registrazione, la possibilità per il minore di richiedere l'interruzione della registrazione in qualsiasi momento, la trascrizione della registrazione in ogni sua parte, qualora questo venga richiesto. Le registrazioni potranno essere utilizzate in giudizio, in vece della partecipazione fisica del minore. Altri sistemi giuridici permettono, invece, al minore di presenziare al processo in modalità videoconferenza. In questi casi il minore è di solito ascoltato in un'altra stanza, limitando il campo visivo per permettere al bambino di non vedere l'imputato e viceversa.

La Convenzione, quindi, negli articoli sopra menzionati si limita a definire un obbligo di cooperazione nel più ampio modo possibile per combattere e prevenire la tratta degli esseri umani, proteggere ed assistere le vittime e collaborare nelle indagini e nelle procedure che riguardano i reati stabiliti dalla Convenzione. Tale cooperazione deve avvenire anche con riguardo allo scambio di informazioni relative ad una vittima che si trovi in una situazione di immediato pericolo (art. 33) o che riguardano, più genericamente, qualsiasi aspetto della lotta alla tratta degli esseri umani. L'articolo 35, invece, obbliga le Parti a adempiere ai propri doveri stipulando anche accordi di collaborazione con la società civile, ad esempio con le organizzazioni non governative, con lo scopo di perseguire in maniera più completa gli obiettivi della Convenzione.

Il capitolo VII è dedicato al meccanismo di monitoraggio dell'efficace attuazione della Convenzione, conosciuto come GRETA, ovvero Gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani. Il Gruppo si compone di 15 membri, indipendenti ed esperti (art. 36), la cui procedura di nomina è a cura del Comitato delle Parti (art. 37). Il funzionamento della procedura di monitoraggio e l'interazione tra GRETA e il Comitato delle Parti è descritto nell'articolo 38. Tale disposizione stabilisce, al comma 1, che la procedura di valutazione è divisa in cicli e che GRETA determina, all'inizio di ogni ciclo, le disposizioni sulle quali essa si concentrerà. GRETA determinerà anche, ai sensi del comma 2, i mezzi più appropriati per effettuare il monitoraggio. Lo stesso comma stabilisce, chiaramente, anche che la Parte coinvolta deve rispondere a tutte le richieste ad essa rivolte da parte di GRETA, la quale può ricevere informazioni anche dalla società civile (comma 3). In base a quanto prescritto nel comma 4, è possibile per GRETA organizzare visite sul territorio della Parte coinvolta, da utilizzare solo come mezzo sussidiario e, perciò, in caso di necessità. I commi 5 e 6 descrivono, invece, le fasi di redazione del rapporto, durante la quale la Parte coinvolta e GRETA devono dialogare assiduamente, per poter applicare quanto stabilito dalla Convenzione. Il rapporto e le conclusioni vengono infine inviate sia alla Parte coinvolta sia al Comitato delle Parti, di cui il comma 7 ne disciplina il ruolo di garante del rispetto dell'indipendenza di GRETA. Esso può adottare raccomandazioni indicanti le misure che la Parte coinvolta deve mettere in atto per attuare quanto stabilito da GRETA.

Il capitolo VIII disciplina la relazione con gli altri strumenti internazionali e, in particolare, l'articolo 39 stabilisce la relazione tra la Convenzione e il Protocollo di Palermo, assicurando che la Convenzione non interferisca con i diritti e gli obblighi derivanti dal Protocollo. L'articolo 40 disciplina i rapporti tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali e, in virtù del comma 3, le disposizioni della Convenzione non influiscono sui

diritti, gli obblighi e le responsabilità di Stati ed individui derivanti da norme di diritto internazionale, compresi il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani. La lotta alla tratta non può fungere, quindi, da pretesto per impedire l'esercizio di altri diritti fondamentali.

Per quanto concerne gli emendamenti (capitolo IX, art. 41) questi potranno essere promossi e, una volta sottoposti al parere del GRETA, essere adottati dal Comitato dei Ministri. Il capitolo X riguarda invece le clausole finali.

Come risulta dall'analisi appena effettuata, la Convenzione appare, ad oggi, lo strumento internazionale più completo per quanto concerne la lotta alla tratta e la protezione delle vittime della stessa. Le sue disposizioni, pur ispirandosi a quelle del Protocollo di Palermo – e spesso riprendendole totalmente – offre una tutela maggiore alle vittime e, soprattutto, dedica molta più attenzione alla definizione dei reati stessi, come testimoniato dal capitolo IV, sul diritto penale sostanziale. Operando un confronto tra i due strumenti, comunque, appare evidente come il contesto essi siano stati adottati faccia la differenza. Mentre il Protocollo è adottato nell'ambito delle Nazioni Unite e, perciò, nel più ampio contesto della Comunità Internazionale nel suo insieme, la Convenzione europea è adottata all'interno di una comunità ristretta, dotata di un sistema già integrato sotto molti punti di vista, tra cui quello giuridico. È evidente che, trattandosi di un accordo regionale, la Convenzione europea riesca a superare la genericità implicita del Protocollo, proprio perché applicata ed applicabile ad un numero finito di Stati, già in cooperazione tra loro, mentre il Protocollo istituisce degli obblighi all'interno di un sistema internazionale composto da un numero molto più grande di Stati e relativi ordinamenti, che rendono complicata la creazione di un piano d'azione comune così strutturato come nel caso della Convenzione del Consiglio d'Europa.

### **1.1.3. La Convenzione di Lanzarote**

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato a Lanzarote, il 12 luglio 2007, la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, entrata in vigore nel 2010.

La Convenzione definisce i reati di abuso sessuale, prostituzione minorile, pedopornografia, corruzione e adescamento di minori, dettando al contempo le regole in materia di giurisdizione dei singoli Stati, oltre all'indicazione delle sanzioni, delle circostanze aggravanti e la valutazione delle eventuali precedenti condanne. La Convenzione

prevede, inoltre, che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie alla salvaguardia dei diritti e degli interessi delle vittime. La Convenzione ha comportato delle modifiche al rito penale degli Stati membri, tra cui l'Italia, le quali saranno analizzate nel capitolo successivo.

Dal punto di vista del contenuto, il testo della Convenzione si compone di un preambolo e di 50 articoli, suddivisi in 13 capitoli, così strutturati:

- Capitolo I, “Scopo, Principio di non discriminazione e definizioni”, artt. 1 – 3;
- Capitolo II, “Misure preventive”, artt. 4 -9;
- Capitolo III, “Autorità specializzate e organismi di coordinamento”, art. 10;
- Capitolo IV, “Misure di protezione e assistenza alle vittime”, artt. 11- 14;
- Capitolo V, “Programmi o misure di intervento”, artt. 15 – 17;
- Capitolo VI, “Diritto penale sostanziale”, artt. 18 – 29;
- Capitolo VII, “Indagini, procedimenti penali e diritto procedurale”, artt. 30 – 36;
- Capitolo VIII, “Registrazione e conservazione dei dati”, art. 37;
- Capitolo IX, “Cooperazione internazionale”, art. 38;
- Capitolo X, “Meccanismo di controllo”, artt. 39 – 41;
- Capitolo XI, “Relazione con altri strumenti internazionali”, artt. 42 – 43;
- Capitolo XII, “Emendamenti alla Convenzione”, art. 44;
- Capitolo XIII, “Clausole finali”, artt. 45 – 50.

Già nel preambolo, risulta evidente l'obiettivo della Convenzione, ovvero “*l'esigenza di elaborare uno strumento internazionale incentrato sugli aspetti relative alla prevenzione, alla protezione e al diritto penale in materia di lotta a tutte le forme di sfruttamento e di abuso sessuale di minori, e che istituisca uno specifico meccanismo di controllo<sup>41</sup>*”. Le modalità individuate dalla Convenzione per perseguire tali obiettivi sono l'adozione di efficaci misure preventive – tra cui la formazione e la sensibilizzazione sull'argomento delle persone che lavorano a contatto con i bambini (art. 5<sup>42</sup>), l'educazione dei bambini (art. 6<sup>43</sup>), l'adozione di programmi di intervento preventivo (art. 7<sup>44</sup>) e di misure rivolte al vasto pubblico (art. 8<sup>45</sup>), oltre alla partecipazione dei bambini e di tutti gli altri possibili stakeholders coinvolti (settore privato, media, società civile, art. 9<sup>46</sup>) – ed il coordinamento

---

<sup>41</sup><https://www.coe.int/en/web/convention/full-list/-/conventions/rms/09000016809f545d>

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 5

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 6

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 7

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 8

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. 9

e la cooperazione tra gli organismi che si occupano, a livello nazionale e locale, della protezione dei minori e della prevenzione dello sfruttamento degli stessi (art. 10<sup>47</sup>). A quest'ultimo aspetto, la Convenzione dedica il Capitolo III, composto dal già citato articolo 10, il quale obbliga le Parti a adottare tutte le misure necessarie per garantire il coordinamento a livello nazionale e locale, soprattutto per quanto concerne l'educazione, la salute, i servizi sociali e delle autorità giudiziarie. Il comma 2 lettera b) ed il comma 3 prevedono, inoltre, che venga promossa la cooperazione tra poteri pubblici competenti, società civile e settore privato, allo scopo di valutare e monitorare il fenomeno, anche attraverso la creazione di c.d. punto focale e di combatterlo al meglio.

Per quanto riguarda le misure di prevenzione e di assistenza alle vittime, contenute nel Capitolo IV, la Convenzione prevede per ogni Stato Parte l'adozione di programmi sociali efficaci, di costituire strutture multidisciplinari in grado di assistere le vittime, i loro parenti e le persone a cui sono affidate, oltre all'adozione di tutte quelle misure legislative e di altra natura che permettano di attivare misure a sostegno delle vittime che si presume siano minorenni, almeno fino alla verifica dell'età effettiva (art. 11)<sup>48</sup>. L'articolo 12<sup>49</sup> prevede per gli Stati Parte l'obbligo di adottare tutte le misure legislative, o di altra natura, che si rendano necessarie al fine di permettere al personale a stretto contatto con i bambini di effettuare segnalazioni di sospetto abuso sessuale o sfruttamento sessuale, ogni volta che vi sia un ragionevole dubbio a riguardo, senza incontrare alcun tipo di ostacolo. Gli Stati sono obbligati, sulla base di quanto affermato dall'art 13, a adottare tutte le misure necessarie per promuovere l'istituzione di linee telefoniche dirette o siti internet ad hoc, in grado di fornire tutte le informazioni utili e necessarie a chiunque ne faccia utilizzo, nel pieno rispetto dell'anonimato. Tale previsione permetterebbe l'accesso, tanto alle vittime quanto a chi si trova a contatto con loro, a tutte quelle informazioni che potrebbero essere di primaria importanza come, ad esempio, a chi rivolgersi, come fare denuncia, come segnalare, ecc. L'art 14 è, invece, specificamente dedicato all'assistenza, sia a breve che a lungo termine, delle vittime. In particolare, il comma 1 prevede che, nell'applicazione di tutte le misure necessarie all'assistenza del bambino e del suo pieno recupero psico-sociale, siano tenuti in debito conto le loro opinioni, i loro bisogni e le loro preoccupazioni. Il comma 2 prevede che le misure in oggetto siano adottate in collaborazione con la società civile e le organizzazioni non governative, mentre il comma 3 afferma la possibilità, qualora un genitore o una persona facente le veci del bambino risultasse coinvolto in atti di abuso o

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, art. 10

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 11

<sup>49</sup> *Ibidem*, art. 12

sfruttamento sessuale del minore, di allontanamento dell'autore dei fatti o anche del bambino stesso, per un periodo di tempo e con modalità differenti, valutabili sulla base del superiore interesse del minore. Il comma 4 introduce, infine, una novità, poiché prevede che le persone vicine alle vittime beneficino di assistenza psicologico se giudicato del caso.

Gli articoli dal 15 al 17 (Capitolo V, misure o programmi d'intervento) rappresentano una rilevante novità rispetto ai passati strumenti internazionali e sovranazionali sull'argomento. I già citati articoli contengono, infatti, l'obbligo per gli Stati Parte di attuare e adottare misure e programmi che abbiano l'obiettivo di eliminare e/o ridurre il rischio di reiterazione dei reati a sfondo sessuale nei confronti dei minori (art. 15). I destinatari di tali programmi devono essere, come specificato dall'articolo 16, tutte quelle persone che sono perseguite per uno dei crimini contenuti nella Convenzione. Tali previsioni, i cui destinatari devono essere adeguatamente informata in base a quanto sancito dall'art. 17, affermano un principio fondamentale, vale a dire la necessità, per combattere il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori, di agire non solo sulle vittime con una assistenza di tipo ex-post, ovvero a crimine compiuto, quanto piuttosto l'esigenza di intervenire prima che il reato venga compiuto, agendo sul carnefice, affinché non compia il fatto. Tali programmi non possono venire utilizzati dagli imputati come mezzi per ottenere una cancellazione o una riduzione della pena, come affermato dal comma 1 dell'art. 16, secondo cui ogni Stato Parte deve assicurare, in accordo con la propria legislazione interna, che le persone perseguite per uno dei reati previsti dalla Convenzione, l'accesso ai programmi di cui all'art. 15, purché non siano contrari al diritto della difesa e non ledano il principio di un processo equo e imparziale.

L'articolo 16, al comma 3, affronta invece il caso in cui a compiere reati a sfondo sessuale siano i minori e, in tali situazioni, prevede che vengano messe in atto tutte quelle attenzioni che permettano agli Stati Parte di tenere debito conto di tutte le esigenze dei soggetti minorenni, utilizzando un approccio di tipo psicologico, ovvero con l'obiettivo di affrontare i loro disturbi nel comportamento sessuale<sup>50</sup>.

Il capitolo VI, con gli articoli dal 18 al 29, è dedicato al diritto penale sostanziale. In particolare, gli articoli dal 18 al 24 descrivono le fattispecie di reato perseguibili ai sensi della Convenzione, mentre gli articoli dal 25 al 29 sono dedicati rispettivamente alla competenza giurisdizionale, la responsabilità delle persone giuridiche, le sanzioni, le

---

<sup>50</sup> Art. 16, c. 3: *"Each Party shall ensure, in accordance with its internal law, that intervention programmes or measures are developed or adapted to meet the developmental needs of children who sexually offend, including those who are below the age of criminal responsibility, with the aim of addressing their sexual behavioural problems"*.

circostanze aggravanti ed i precedenti penali. Per quanto riguarda la descrizione delle fattispecie di reato, sulla base dell'art. 18, sono da considerarsi abuso sessuale, tutti quegli atti compiuti con una persona che, sulla base della legislazione competente, non abbia raggiunto l'età minima per dare il proprio consenso ad attività sessuali<sup>51</sup>. La lettera b) descrive tutte le situazioni in cui il minore è abusato con la forza o con la coercizione, con l'influenza di un adulto in posizione di superiorità o, addirittura, abusando di una situazione di svantaggio del minore, come una disabilità mentale o fisica. Sebbene non si faccia menzione della tratta, è evidente che uno dei casi più comuni di tratta dei minori ai fini dello sfruttamento sessuale, possa essere descritto dalla lettera b). Un bambino potrebbe essere inserito all'interno di un traffico e costretto a prostituirsi con l'uso della forza o, ancora, potrebbe essere indotto a farlo, attraverso la promessa mendace del raggiungimento di uno status o di qualunque altra situazione, a cui il minore potrebbe ambire (banalmente, il ricongiungimento con i propri genitori, la promessa di non ferimento degli stessi, ecc). Ancora più precise, da questo punto di vista, le previsioni dell'art. 19, il quale è dedicato alla prostituzione minorile. Anche in questo caso non si fa una menzione esplicita di tratta, ma la fattispecie può essere facilmente dedotta leggendo quanto disposto dal comma 1 dell'art. 19, alle lettere a), b) e c), secondo cui:

*“Le Parti adottano le necessarie misure legislative o di altro genere per rendere punibili le seguenti condotte intenzionali: a. avviare un minore alla prostituzione o favorire il suo coinvolgimento nella prostituzione; b. costringere un minore alla prostituzione o trarne profitto o comunque sfruttare un minore a tali fini; c. ricorrere alla prostituzione minorile.”*

Il comma 2 dell'articolo 19, poi, effettua una ulteriore precisazione, definendo la prostituzione minorile l'utilizzo del minore per l'espletamento di attività sessuali, a cui viene riconosciuto un corrispettivo, indipendentemente dalla natura dello stesso e dalla persona a cui viene promesso. È evidente come questa definizione possa racchiudere al suo interno fattispecie tipiche della tratta, soprattutto in quei Paesi in cui le condizioni sociali ed economiche sono precarie, come alcuni Paesi dell'Africa (vedi Capitolo 3, par. 3.1.2.1.), in cui i bambini e gli adolescenti vengono venduti (pagamento o promessa a terzi) dalle famiglie di origine.

Gli articoli 20 e 21 riguardano la pedopornografia e rappresentano, anch'essi, una novità poiché, finalmente, descrivono in modo completo questa fattispecie di reato. In particolare,

---

<sup>51</sup> Art. 18, lett. A, Ibidem.

in base a quanto stabilito dall'art. 20, gli Stati Parte devono attuare tutte le misure necessarie per prevedere che siano perseguibili penalmente le seguenti condotte:

*“a. produrre materiale pedopornografico; b. offrire o rendere disponibile materiale pedopornografico; c. diffondere o trasmettere materiale pedopornografico; d. procurarsi o procurare ad altri materiale pedopornografico; e. essere in possesso di materiale pedopornografico; f. accedere consapevolmente a materiale pedopornografico usando tecnologie di comunicazione e d'informazione<sup>52</sup>”.*

Lo stesso articolo seguita a fornire, al comma 2<sup>53</sup>, una definizione di pedopornografia<sup>54</sup>, mentre l'articolo 21 riguarda la partecipazione dei minori a spettacoli pornografici, configurabile come reato quando il minore viene reclutato e/o costretto a partecipare a performance pornografiche e quando si utilizza consapevolmente materiale pornografico che prevede la partecipazione di bambini<sup>55</sup>.

Gli articoli 22 e 23 sono dedicati, invece, rispettivamente al reato di corruzione e di adescamento di minore. Quest'ultimo, che si configura come una proposta di incontro perpetrata da un adulto nei confronti di un minore, potrebbe in qualche caso, essere applicabile anche alla tratta, soprattutto se l'adescamento avviene con l'intenzione di inserire il minore all'interno di un qualche traffico, al fine di sfruttarne le prestazioni sessuali. L'articolo 24 obbliga gli Stati a adottare le misure necessarie per la penalizzazione di situazioni di complicità nel compimento, o lo stesso tentativo di compimento, dei descritti dalla Convenzione. L'articolo 25 determina i casi in cui uno Stato Parte ha la competenza a giudicare uno dei reati a sfondo sessuale, contenuti nella Convenzione stessa. Tale casistica comprende tutti quei reati che sono compiuti sul territorio dello Stato, a bordo di una nave battente bandiera dello Stato Parte, a bordo di un aereo registrato ai sensi della legge di uno Stato Parte e/o se la persona che commette il reato è di nazionalità, o è residente abituale, di uno Stato Parte. Anche in questo caso, pur non facendo esplicita menzione della tratta, sembra evidente che le disposizioni dell'articolo possano essere applicate anche per questa fattispecie, soprattutto dal momento in cui lo Stato Parte diviene competente quando i crimini sono compiuti a bordo di una nave battente bandiera di quello Stato o a bordo di un

---

<sup>52</sup> Ibidem, Art. 20, c. 1 lett a), b), c), e) f)

<sup>53</sup> I commi 3 e 4 prevedono, invece, la possibilità per gli Stati Parte di non applicare, in tutto o in parte, rispettivamente, i paragrafi 1 a), 1 e) ed 1 f).

<sup>54</sup> *“Ai fini del presente articolo il termine «materiale pedopornografico» definisce ogni tipo di materiale che raffiguri un minore dedito a un comportamento sessualmente esplicito, reale o simulato, o qualsiasi raffigurazione degli organi sessuali di un minore per scopi precipuamente sessuali. “Art. 20, c. 2, Ibidem*

<sup>55</sup> Ibidem, Art. 21, c. 1 lett a), b), c).

velivolo immatricolato in base alla legge nazionale. È evidente, perciò, che in queste due circostanze aumenterà la probabilità di imbattersi in vittime di sfruttamento sessuale che sono anche vittime della tratta, alla luce anche della definizione di tratta data dall'articolo 3 del Protocollo di Palermo. Gli articoli 26 e 27 riguardano rispettivamente la responsabilità delle persone giuridiche e le sanzioni e le misure che devono essere intraprese dagli Stati Parte per assicurare che i reati descritti dalla Convenzione e i colpevoli degli stessi siano adeguatamente puniti, mentre l'articolo 28 riguarda le circostanze aggravanti. Queste, descritte dalla lettera a) alla lettera g), si configurano quando viene lesa la salute fisica e/o mentale della vittima (a), se il reato è preceduto o accompagnato da atti di tortura e/o violenza grave (b), se il reato è commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile (c), se il reato è commesso da un familiare o mediante un abuso di autorità (d), se le persone agenti sono più di una contemporaneamente (e), se è commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale (f) e se esistono precedenti penali della stessa natura a carico del colpevole (g). Anche in questo caso è facilmente deducibile la situazione in cui un reato a sfondo sessuale sia compiuto all'interno della più ampia fattispecie di tratta, soprattutto per quanto riguarda le lettere c) e f). La lettera c), infatti, prevedendo come circostanza aggravante il compimento del reato ai danni di una vittima particolarmente vulnerabile, senza specificarne criteri e caratteristiche, potrebbe essere interpretata nel senso più ampio possibile, ovvero potrebbe essere applicata a tutti quei casi in cui la vittima abbia un'età inferiore ad una certa soglia o sia già vittima di un altro reato, come ad esempio la tratta stessa. La lettera f), invece, disponendo quale circostanza aggravante il compimento del reato nell'ambito di organizzazioni criminali, richiama de facto i casi in cui lo sfruttamento sessuale avviene all'interno di un traffico di persone.

Il capitolo VII, dedicato alle indagini, al diritto processuale e all'azione penale, presenta alcune caratteristiche interessanti. La prima è rinvenibile nel comma 2 dell'art. 30, nel quale viene affermato che ogni Stato Parte adotterà un approccio protettivo nei confronti delle vittime<sup>56</sup>. Quali debbano essere i caratteri dell'approccio protettivo appena menzionato, sono specificati nell'articolo 31, nel quale vengono descritte le misure protettive che devono essere messe in atto da ciascuno Stato Parte. In particolare, le misure riguardano il diritto delle vittime di:

- essere informate riguardo tutti gli aspetti delle indagini e del procedimento penale, conseguenti alla loro denuncia (comma 1, lettera a);

---

<sup>56</sup> Ibidem, Art. 30, c. 2

- riguardo alla rimessa in libertà temporanea o definitiva della persona imputata o condannata (comma 2, lettera b);
- di essere ascoltate, di fornire elementi di prova, scegliendone la modalità di presentazione, assicurando alle stesse un’attenzione particolare ed un’assistenza appropriata per la considerazione e soddisfazione dei propri bisogni, pareri, diritti e interessi (comma 1, lettere c e d);
- di vedere protette la propria vita privata, identità ed immagine (comma 1, lettera e);
- di essere protette, insieme alle loro famiglie, dai rischi di intimidazione, ritorsione e nuova vittimizzazione, evitando anche i contatti tra vittime e imputati nei locali delle indagini e dei processi (comma 1, lettere f e g), circostanze molto frequenti soprattutto nei casi di tratta;
- di avere accesso all’assistenza legale gratuita (comma 3);
- essere rappresentato da un rappresentante speciale nei casi in cui possa costituirsi parte e i titolari della potestà genitoriale, a causa di un conflitto d’interessi, sono privati del diritto di rappresentanza del minore nel procedimento (comma 4);
- di essere assistiti, previa il proprio consenso, da associazioni o organizzazioni non governative o di altra natura (comma 5);
- di ricevere informazione con modalità idonee alla loro età, al loro grado di maturità ed in una lingua a loro comprensibile.

I diritti delle vittime minorenni sono protagonisti, nuovamente, nell’articolo 35, dedicato alle audizioni del minore. Nel comma 1 lettere dalla a) alla f) è riconosciuta la particolare condizione del minore ed è per questo motivo disposto che le audizioni dei bambini avvengano senza ritardi ingiustificati (lettera a), in locali adatti allo scopo (lettera b), con la presenza di professionisti appositamente formati e che, possibilmente, non vi sia rotazione tra gli stessi, ma siano presenti le stesse persone a tutte le audizioni eventualmente necessarie, ma sempre nel numero minimo possibile (lettere c, d, e) e che il minore sia accompagnato dal suo rappresentante legale o da un adulto di sua scelta, a meno che le circostanze non rendano necessario un rifiuto in tal senso.

I capitoli VIII e IX riguardano rispettivamente la conservazione dei dati (art. 37), che deve avvenire garantendo la più alta protezione dell’identità della vittima e dei suoi dati sensibili<sup>57</sup>, e la cooperazione internazionale, che impegna gli Stati Parte a cooperare tra loro

---

<sup>57</sup> A tal fine, il comma 2 prevede che ciascuna Parte comunichi al Segretario Generale del Consiglio d’Europa il nominativo e l’indirizzo dell’autorità nazionale competente alla conservazione dei dati.

al fine dell'ottenimento degli obiettivi perseguiti dalla Convenzione stessa. Il capitolo X prescrive l'esistenza ed il funzionamento del meccanismo di controllo, composto dai rappresentanti<sup>58</sup> delle Parti della Convenzione, a cui possono unirsi altri rappresentanti (art. 40<sup>59</sup>), e che è incaricato di vigilare sull'attuazione della Convenzione e di agevolare la raccolta e lo scambio di informazioni, esperienza e buona prassi tra le Parti (art. 41).

Il capitolo XI è dedicato alla relazione della Convenzione con gli altri strumenti internazionali e, in particolare, con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, e con il suo Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia. A questo proposito, l'articolo 42 afferma che la Convenzione non pregiudica gli obblighi derivanti da questi strumenti, ma che anzi la stessa intende rafforzare la tutela garantita da tali strumenti, sviluppando e completando le norme in essi contenute. L'articolo 43 prevede, inoltre, che le disposizioni contenute nella Convenzione possano essere integrate e rafforzate mediante la stipulazione di accordi bilaterali o multilaterali tra gli Stati Parte, mentre il comma 3 prevede che le Parti che siano anche membri dell'Unione Europea applichino, nelle loro relazioni, le norme comunitarie o dell'Unione Europea laddove presenti sullo specifico tema.

In conclusione, quindi, si può facilmente affermare che, benché non venga mai fatta un'esplicita menzione della tratta, la Convenzione di Lanzarote si configuri come un efficace strumento per combattere uno dei maggiori aspetti della tratta stessa. Si è visto, infatti, anche nei capitoli precedenti (in particolare, il capitolo 1) come la tratta per sfruttamento sessuale sia di gran lunga la tipologia di traffico maggiormente posta in essere. È evidente, quindi, che uno strumento appositamente dedicato alla protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, possa essere ampiamente utilizzato anche nella lotta alla tratta, soprattutto perché permetterebbe di individuare e, quindi, punire tutti quei reati che, anche se inseriti all'interno di un traffico, possono essere difficilmente ricondotti allo stesso. Potrebbe facilmente capitare, infatti, che l'individuazione, la protezione, l'assistenza e la partecipazione al processo di una vittima di reato a sfondo sessuale, applicando al procedimento le disposizioni della Convenzione, possa portare all'allontanamento della vittima stessa da un traffico per sfruttamento sessuale e, perciò, aumentare di conseguenza le possibilità di individuazione del traffico stesso e di altri traffici similari.

---

<sup>58</sup> Eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Commissario per i diritti umani, il Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC), nonché altri pertinenti comitati intergovernativi del Consiglio d'Europa.

<sup>59</sup> I rappresentanti della società civile, e in particolare le organizzazioni non governative, possono essere ammessi in qualità di osservatori presso il Comitato delle Parti, in base alla procedura stabilita dalle pertinenti norme del Consiglio d'Europa

## 1.2. L'Unione Europea: strumenti per la lotta alla tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani rappresenta uno dei reati transnazionali che rientrano nella sfera di competenza dell'Unione Europea. In particolare, il primo comma dell'articolo 83 TFUE stabilisce che l'Unione Europea possa, mediante Direttive deliberare attraverso la procedura legislativa ordinaria, dettare uno standard minimo con cui poter effettuare una definizione dei reati e delle sanzioni verso reati particolarmente gravi, che presentano caratteristiche di transnazionalità e/o che, comunque, richiedono uno sforzo commune per combatterli <sup>60</sup>. Oltre alle Direttive, sono numerosi gli strumenti con cui l'Unione Europea combatte la tratta degli esseri umani. In particolare, la tratta rappresenta una violazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (articolo 5), mentre per il quinquennio 2012-2016 è stata adottata una strategia per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (par. 2.2.3).

### 1.2.1. La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea

Una delle priorità dell'Unione Europea è la lotta alla tratta e la motivazione di tale scelta prioritaria è da rinvenire nel grande numero delle vittime individuate su suolo europeo, di cui il 23%<sup>61</sup> è rappresentato da bambini. La tratta degli esseri umani è considerata, nell'ambito dell'Unione Europea, un reato molto grave che, la maggior parte delle volte, viene commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale. La tratta degli esseri umani costituisce una violazione dei diritti fondamentali ed esplicitamente vietata nell'articolo 5 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. La Carta, adottata a Nizza nel dicembre del 2000<sup>62</sup>, è divenuta giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE e per tutti gli Stati membri, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a cui la Carta è allegata sotto forma di dichiarazione. Stabilendo standard minimi di trattamento, la Carta ha l'obiettivo di assicurare il rispetto della dignità della persona. Il preambolo della Carta stabilisce, infatti, che: *“L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; [...] Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà,*

---

<sup>60</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>61</sup> Il dato è estrapolato dalla seconda relazione della Commissione Europea sui progressi compiuti nella lotta alla tratta degli esseri umani ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europea-agenda-security/20181204\\_com-2018-777-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europea-agenda-security/20181204_com-2018-777-report_en.pdf))

<sup>62</sup>

*Sicurezza e giustizia*<sup>63</sup>”. Per quanto riguarda specificamente la tratta degli esseri umani, questa rappresenta, come già affermato poc’anzi, una violazione ai sensi dell’art. 5 della Carta, il quale rientra nel primo titolo della Carta, “Dignità” ed è denominato “Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato<sup>64</sup>”. L’articolo afferma nel primo comma che nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù e di servitù e che, di conseguenza, non può nemmeno essere costretto a svolgere lavori forzati e/o obbligatori (comma 2), mentre nel terzo comma viene esplicitamente vietata la tratta di esseri umani.

Come già affermato in precedenza, la Carta si applica alle istituzioni europee, nel rispetto del principio di sussidiarietà. La Carta viene applicata, inoltre, ai Paesi UE nell’attuazione della normativa dell’UE. Anche la Carta prevede un sistema di monitoraggio, espletato attraverso la pubblicazione, da parte della Commissione Europea, di un rapporto annuale che monitora i progressi nell’applicazione della stessa.

La Carta, quindi, svolge l’importante compito di dare maggiore visibilità ai diritti fondamentali garantiti e riconosciuti a livello europeo e, a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, acquisisce lo stesso effetto giuridico dei trattati. Per questo motivo, per gli Stati membri dell’UE, la Carta stabilisce degli obblighi ai quali gli Stati devono adempiere. Tutto ciò detto, si può affermare che la disposizione dell’articolo 5 si configuri come un obbligo in capo agli Stati membri di proibire e, dunque, combattere, tutte le forme di schiavitù e di sfruttamento eventualmente presenti sul proprio territorio e, in quanto membri di una organizzazione regionale, di collaborare affinché la schiavitù e lo sfruttamento siano debellati anche a livello europeo.

### 1.2.2. Strategia dell’UE per l’eradicazione della tratta degli esseri umani

È stato già ampiamente affermato nei paragrafi precedenti che la lotta alla tratta degli esseri umani rappresenta una priorità per l’agenda dell’Unione Europea. Per combattere e reprimere il fenomeno in maniera efficiente e coordinata, l’UE ha adottato una strategia, nel quinquennio 2012-2016, che rappresenta il principale strumento per lo sviluppo, il coordinamento e l’attuazione dell’azione UE in tale ambito. La strategia, di cui con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 4 dicembre 2017 si è dato un seguito, si compone di cinque priorità, ovvero:

- Individuare, proteggere e assistere le vittime di tratta;
- Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;

---

<sup>63</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

<sup>64</sup> Ibidem, art. 5

- Potenziare l’azione penale nei confronti dei trafficanti;
- Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Il quadro giuridico, istituito dall’UE con la Direttiva 2011/36/UE (all’interno della quale si muove la strategia), è completo e coerente. La Commissione, inoltre, attua un monitoraggio continuo dell’applicazione della stessa, aumentandone le possibilità di efficacia. Prima di analizzare la Direttiva appena menzionata (paragrafo 2.2.2.1.), è interessante approfondire il contenuto della strategia, il cui primo importante aspetto è la sollecitazione della Commissione, nei confronti degli Stati membri, di ratificare tutti gli strumenti internazionali dedicati alla lotta alla tratta, così da creare una base legale comune entro la quale sia più semplice agire.

Le misure previste dalla strategia sono, naturalmente, il risultato di un’analisi approfondita delle azioni e delle politiche già adottate in ambito europeo<sup>65</sup>. Nella strategia, inoltre, è tenuto debito conto di tutte quelle informazioni elaborate attraverso il lavoro del gruppo di esperti, i governi, la società civile, le organizzazioni non governative e le stesse vittime.

Per quanto riguarda la prima priorità, le azioni che devono essere attuate sono 4, ovvero: 1) istituire meccanismi di riferimento nazionali e transnazionali; 2) individuare le vittime; 3) proteggere i minori vittime di tratta e 4) dare informazioni sui diritti delle vittime. Relativamente al punto 1), l’importanza di istituire meccanismi di riferimento è rappresentata dall’esigenza di attivare delle procedure standardizzate attraverso cui poter efficacemente individuare le vittime e assistere le stesse durante tutto il procedimento. In particolare, è necessario individuare dei criteri univoci attraverso cui riconoscere le vittime con relativa sicurezza, oltre a mettere in atto tutte quelle misure per garantire un rimpatrio ed un risarcimento sicuri. Obiettivo ultimo è l’elaborazione di un modello di riferimento transnazionale, in grado di collegare tutti i meccanismi nazionali e di guidarli nell’individuazione e nella protezione delle vittime. Per quanto concerne l’individuazione di queste, vale a dire l’azione 2), l’obiettivo è l’elaborazione di orientamenti per individuare le vittime sulla base degli elenchi di indicatori CE/OIL, a cui si aggiunge l’ulteriore obiettivo di elaborare orientamenti specifici per i servizi consolari e le guardie di frontiera, ovvero

---

<sup>65</sup> Ad esempio, la tratta è stata affrontata anche dalla Strategia di sicurezza interna dell’UE e nel Documento mirato all’azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell’UE nell’azione contro la tratta degli esseri umani.

quei soggetti che potrebbero venire a contatto con le vittime più facilmente. L'azione 3), riferita alla protezione dei minori vittime della tratta, ha l'obiettivo principale di evitare che i bambini possano ricadere nuovamente nelle mani dei trafficanti<sup>66</sup>. Con questa azione, la strategia ha l'obiettivo di implementare le misure a sostegno dei bambini vittime di tratta e, soprattutto, di creare dei modelli di buone prassi, principalmente per quanto riguarda i tutori e i rappresentanti delle vittime di tratta. La creazione di un modello di prassi è il passo necessario per stabilire un sistema di standard minimi garantiti da tutti gli Stati europei, così da allineare le proprie azioni, permettendo un livello base di garanzie e protezione identico per tutta l'area europea. La quarta azione, invece, rappresenta un obiettivo in continuo miglioramento, poiché è rappresentato dalla comunicazione che è, sostanzialmente, un settore in continua evoluzione. Per quanto riguarda la tratta degli esseri umani è essenziale che le vittime, soprattutto quelle non ancora individuate, conoscano i propri diritti perché spesso la denuncia rappresenta l'unico modo per venire a conoscenza dell'esistenza di un determinato traffico di esseri umani e la sicurezza del riconoscimento di tutta una serie di diritti, tra cui adeguata protezione e sostegno, possono convincere la vittima a denunciare.

La seconda priorità riguarda la prevenzione della tratta di esseri umani e si compone di tre azioni, ovvero 1) comprensione e riduzione della domanda, 2) istituzione di una piattaforma per il settore privato e 3) attuazione di misure di sensibilizzazione e programma di prevenzione su scala europea. La prima azione è basata sull'attuazione di campagne di comunicazione rivolte soprattutto ai consumatori e agli utilizzatori dei servizi forniti dalle vittime di tratta. Queste persone, spesso inconsapevolmente, attraverso la loro domanda agiscono sul mercato, favorendo un aumento dell'offerta e, perciò delle vittime impiegate nei traffici di esseri umani. Individuare la domanda e agire su di essa, quindi, pur non potendo eliminare del tutto il traffico di esseri umani, può di certo agire sull'offerta, contribuendo così a diminuire il numero di vittime. A completamento di tale obiettivo, l'azione 2), attraverso la creazione di una piattaforma dedicata ad una coalizione di imprese europee contro la tratta, mira a migliorare la cooperazione tra le imprese e gli altri stakeholders nel rispondere alle sfide legate ai fenomeni di tratta. In particolare, a questo fine, dovranno essere coinvolte tutte, o la maggior parte, delle imprese operanti nell'industria del sesso, dell'agricoltura, dell'edilizia e del turismo, vale a dire quei settori in cui sono spesso impiegate delle vittime della tratta degli esseri umani. La terza azione, collegata alle

---

<sup>66</sup> Uno studio dell'OIM che l'84% dei casi di "re-immissione" all'interno di traffici di esseri umani riguardava bambini o giovani adulti (under 25). Lo stesso studio aveva evidenziato, inoltre, che nel 18% dei casi gli adulti vittima di tratta lo erano stati in precedenza da bambini, dimostrando una vulnerabilità maggiore in chi era stato vittima di tratta in età infantile. OIM, "The Causes and Consequences of RE-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Databases", 2010

due precedenti, prevede l'attuazione di campagne di sensibilizzazione, destinate a specifici gruppi più vulnerabili, come le donne, i bambini, minoranze etniche e anche in occasioni di grandi eventi, come quelli sportivi, in cui sovente può accadere che persone particolarmente vulnerabili finiscano all'interno di traffici di esseri umani e vengano sfruttati. L'importanza di diffondere una comunicazione efficace e di facile comprensione è essenziale per aiutare le vittime stesse ad acquisire maggiore consapevolezza del proprio status. Potrebbe capitare, infatti, che vittime di tratta, soprattutto di sfruttamento sessuale o lavorativo, non si rendano conto della propria condizione e non definiscano sé stesse delle vittime. È difficile, quindi, che una persona che non sa di essere vittima di un reato denunci lo stesso. Inoltre, le campagne di sensibilizzazione<sup>67</sup> sono necessarie anche per mettere in guardia possibili vittime dai rischi che corrono, aiutandole a modificare quei comportamenti che potrebbero renderle vulnerabili.

La terza priorità riguarda il potenziamento dell'azione penale nei confronti dei trafficanti. L'esigenza di implementare le azioni afferenti a questa priorità deriva dall'aumento di casi di tratta interna e dalla paradossale diminuzione di condanne all'interno dell'area UE, in casi di tratta di esseri umani<sup>68</sup>. Le azioni da intraprendere sono 4, ovvero: 1) l'istituzione di unità multidisciplinari di contrasto alla criminalità; 2) svolgimento proattivo di indagini finanziarie; 3) aumento della cooperazione transfrontaliera tra forze dell'ordine e organi giudiziari; 4) rafforzamento della cooperazione al di là delle frontiere. Per quanto concerne la prima azione, l'istituzione di unità nazionali multidisciplinari è essenziale per sopperire ad un duplice obiettivo: dal punto di vista nazionale, l'istituzione di tali unità permetterebbe un raccoglimento di dati ed informazioni più completo e capillare sul territorio, mentre dal punto di vista transnazionale, tali entità dovrebbero rappresentare il punto di contatto tra le agenzie UE, in particolare Europol, e il territorio, dando vita ad uno scambio di informazioni più affidabile ed efficiente. Le unità, grazie alla loro natura multidisciplinare, non dovrebbero limitarsi solo al raccoglimento di meri dati numerici, ma dovrebbero

---

<sup>67</sup> Un esempio di campagna di sensibilizzazione è rappresentato da "The Blue Heart Campaign" dell'UNODC ([www.unodc.org/blueheart/](http://www.unodc.org/blueheart/)), il cui obiettivo principale è la lotta alla tratta e i suoi impatti sulla società. La sensibilizzazione avviene facendo conoscere le situazioni a cui sono sottoposte le vittime di tratta, al fine di aumentare la solidarietà delle persone verso le vittime, solidarietà che può venire mostrata anche fisicamente indossando il "blue heart". La possibilità di indossare qualcosa, una maglietta, un berretto o anche una semplice spilla, è importante a livello di comunicazione, soprattutto in una società come la nostra in cui il ragionamento per immagini tende, attraverso l'utilizzo dei social network, a prendere il sopravvento sul ragionamento per concetti. Il potersi riconoscere fisicamente come parte di una certa campagna è quindi fondamentale ai fini della comunicazione della stessa e svolge al contempo la duplice azione di aiutare eventuali vittime a capire a chi è possibile rivolgersi per chiedere aiuto.

<sup>68</sup> Nonostante la rilevanza del fenomeno sia aumentata nel corso degli anni, le condanne in casi di tratta sono passate dalle 1534 del 2008 alle 1144 del 2010 (La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2021-2016, Bruxelles, 19 giugno 2012, COM (2012) 286 final, p. 10.

contestualizzare gli stessi, portando anche alla luce l'emersione di nuovi fenomeni, tra cui ad esempio l'implementazione dell'uso di internet, con le relative modalità e piattaforme, nei traffici di esseri umani. L'azione 2), dedicata allo svolgimento proattivo delle indagini finanziarie, è stata adottata in linea con le raccomandazioni della Task Force "Azione finanziaria" dell'OCSE<sup>69</sup> e prevede che gli Stati membri conducano le indagini finanziarie nei casi di tratta in maniera appunto proattiva<sup>70</sup>. L'esigenza di prevedere un approccio di questo tipo è data dal fatto che nella maggior parte dei processi, l'azione penale contro i trafficanti si basa ancora prevalentemente sulle dichiarazioni delle vittime e, per questo motivo, le prove a sostegno della colpevolezza potrebbero non essere sufficienti a determinare la stessa, oltre all'impatto emotivo a cui le vittime stesse vengono sottoposte. Il possesso di prove su passaggi di denaro, invece, potrebbe fornire quegli elementi aggiuntivi ed empiricamente verificabili, necessari per determinare la colpevolezza dell'imputato, sollevando in molti casi la vittima dal comparire e deporre in tribunale. Le indagini finanziarie, inoltre, potrebbero svolgere un ruolo attivo nella valutazione dei rischi, fornendo modelli di modus operandi dei responsabili dei reati connessi alla tratta degli esseri umani, aiutando al contempo a perfezionare gli strumenti di rilevazione dei casi di tratta. La terza azione mira all'aumento della cooperazione tra le forze dell'ordine e gli organi giudiziari a livello transnazionale e, tra le misure concrete che possono essere adottate, vi è la creazione di squadre investigative comuni a due o più Stati membri, ad esempio nel caso di traffici che coinvolgono due o più Paesi, oltre al coinvolgimento di Europol ed Eurojust in tutti i casi in cui il traffico di esseri umani sfonda i confini nazionali. La cooperazione è essenziale, soprattutto se la stessa avviene ad esempio tra Paese di origine del traffico e Paese di destinazione dello stesso. In questo caso, le informazioni che entrambi gli Stati potrebbero ottenere all'interno dei propri confini nazionali sarebbero differenti e complementari, portando attraverso una reale ed efficiente collaborazione, alla concreta possibilità di smantellamento di quel determinato traffico. La quarta azione, il rafforzamento della cooperazione al di là delle frontiere, nasce dalla volontà dell'UE di aumentare la cooperazione dei Paesi UE con altri Stati non UE, al fine di combattere i traffici che hanno gli Stati membri come Paesi di destinazione<sup>71</sup>, attraverso un rafforzamento delle forze

---

<sup>69</sup> Standard internazionali sulla lotta al riciclaggio di proventi illeciti e sul finanziamento del terrorismo e proliferazione, Raccomandazione GAFI dell'OCSE, febbraio 2012.

<sup>70</sup> La proattività è la capacità di prevenire situazione, tendenze o problemi futuri, pianificando anticipatamente le azioni opportune. Svolgere indagini in maniera proattiva, dunque, significa approcciarsi alle indagini con un piano già determinato di azioni prestabilite, da mettere in atto ogni volta in cui si presenta un problema.

<sup>71</sup> A questo proposito, nel 2012 l'UE ha finanziato, nell'ambito dello strumento per la stabilità, volto ad intensificare la cooperazione regionale sulla tratta degli esseri umani lungo le rotte di traffico dall'Est verso l'UE.

dell'ordine, dei pubblici ministeri, ma anche delle ONG e delle altre organizzazioni ed enti che, anche in maniera collaterale, si occupano di tratta<sup>72</sup>.

La quarta priorità è il miglioramento del coordinamento e la cooperazione tra i principali stakeholders e la coerenza delle politiche. La priorità muove dalla Dichiarazione congiunta firmata dalle Agenzie europee in occasione della V Giornata Europea contro la tratta di esseri umani il 18 ottobre 2011<sup>73</sup>, con cui si è previsto una migliore prevenzione della tratta, indagini più incisive, una più efficace azione penale nei confronti dei colpevoli e, naturalmente, una tutela delle vittime maggiormente efficiente, che rispetti i loro diritti e tenga in considerazione il genere. Le azioni che devono essere adottate per ottenere questa priorità sono 6 e sono: 1) rafforzamento della rete UE di relatori nazionali o meccanismi equivalenti; 2) coordinamento delle attività di politica esterna dell'UE; 3) promozione dell'istituzione di una piattaforma per la società civile; 4) rivedere i programmi finanziati dall'UE; 5) rafforzamento dei diritti fondamentali nelle politiche anti-tratta e nelle azioni commesse; 6) coordinamento del fabbisogno di formazione in un contesto multidisciplinare. L'azione 1) mira a rafforzare la rete informale di relatori nazionali o meccanismi equivalenti dell'Unione<sup>74</sup> che è stata istituita nel 2009 e che si riunisce ogni 6 mesi. Obiettivo della strategia è, a partire dal 2013, quello di rafforzare il meccanismo di coordinamento a livello di UE, così da poter sostenere i relatori nazionali nel loro lavoro di controllo dell'attuazione, da parte degli Stati membri, dei loro obblighi europei e internazionali, di raccolta dei dati, ecc, valutando al contempo i progressi realizzati nella prevenzione e repressione della tratta di esseri umani, garantendo la partecipazione della società civile. La seconda azione prevede, in concreto, il rafforzamento e la formalizzazione di partenariati con organizzazioni internazionali attive nel campo della lotta alla tratta, con la finalità ultima del miglioramento dello scambio di informazioni e garantire la cooperazione nella prevenzione e repressione della tratta. Un'altra misura concreta, sempre nell'ambito di questa seconda azione, è l'inserimento della lotta alla tratta nelle clausole in materia di diritti dell'uomo<sup>75</sup> contenute negli accordi dell'UE con Paesi terzi, compresi gli accordi di libero scambio. Sempre in questa ottica, inoltre, l'UE continuerà a sostenere progetti finalizzati alla prevenzione e alla repressione della tratta anche in aree non UE. La terza azione prevede l'impegno dell'UE nel finanziare la costruzione di una piattaforma in cui tutti gli stakeholders della società

---

<sup>72</sup> Ad esempio: personale consolare, associazioni attive sul territorio, ecc.

<sup>73</sup> Accordo firmato da CEPOL, EASO, EIGE, Europol, Eurojust, FRA e Frontex, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-statement-feads-eu-justice-and-home-affairs-agencies\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-statement-feads-eu-justice-and-home-affairs-agencies_en).

<sup>74</sup> L'obbligo di istituire relatori nazionali o meccanismi equivalenti è contenuto nell'art. 19 della Direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani.

<sup>75</sup> In quanto violazione di uno dei diritti dalla Carta dei Diritti Fondamentali

civile possano partecipare attivamente alla prevenzione e alla repressione della tratta, mentre la quarta azione prevede un riesame dei progetti finanziati dall'UE, di modo da rafforzare i progetti futuri e assicurare che i finanziamenti europei sostengano iniziative coerenti, strategiche ed economicamente efficaci. La quinta azione è mirata al rafforzamento dei diritti fondamentali nelle politiche anti-tratta e nelle azioni connesse ed è, come facilmente comprensibile, un'azione importantissima, soprattutto dal punto di vista dell'assistenza delle vittime e del riconoscimento di tutte quelle garanzie aggiuntive che permettono alle stesse di vivere i procedimenti che seguono la loro individuazione nel modo meno traumatico possibile. L'azione muove da alcune strategie precedenti, in particolare quella della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>76</sup>, ed ha l'obiettivo di rafforzare gli strumenti già esistenti, con la finalità di creare un manuale o una guida in grado di aiutare gli Stati ad affrontare le questioni relative alla lotta alla tratta, tenendo debito conto soprattutto dei diritti delle vittime stesse, integrando una prospettiva di genere e il superiore interesse dei minori. La sesta azione è una risposta alla necessità di formare i professionisti che operano sul campo, che rappresenta anche uno dei punti principali della direttiva sulla tratta di esseri umani che sarà analizzata nel paragrafo successivo. In particolare, la strategia prevede come obiettivo ultimo dei programmi di formazione mirati che siano uniformi e coerenti, così da non creare situazione in cui uno o più Stati membri presentino un divario formativo evidente rispetto ad altri. La strategia prevede, inoltre, che l'UE contribuisca a istituire o implementare programmi di formazione indirizzati a Paesi extra UE.

La quinta e ultima priorità della strategia UE 2012 – 2016 è aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relativa alla tratta, fornendo al contempo una risposta efficace alle stesse. Anche in questo caso le azioni sono molteplici, 4 e vanno dallo sviluppo di un sistema di raccolta dei dati su scala dell'UE (azione 1) al miglioramento delle conoscenze relative alla dimensione di genere e ai gruppi vulnerabili (azione 2), passando per la comprensione del fenomeno del reclutamento on line (azione 3), fino al contrasto della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento di manodopera (azione 4). Come si evince dagli argomenti, le azioni della quinta e ultima priorità sono maggiormente orientati alla conoscenza del fenomeno, le vittime e al miglioramento delle modalità con cui vengono raccolti e comunicati i dati e le misure adottate successivamente. In particolare, per quanto riguarda la raccolta dei dati, è necessario elaborare un sistema di raccolta dei dati in UE, in grado di comunicare gli stessi suddividendoli per categorie (sesso, età, ecc). Il lavoro

---

<sup>76</sup> Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, COM (2010) 573 del 19 ottobre 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:it:PDF>).

principale è rendere i dati raccolti comparabili, di modo da poter avere una visione il più chiara ed omogenea possibile del fenomeno in ciascuno degli Stati membri. La seconda azione si basa su un dato di fatto, ovvero sulla vulnerabilità che il genere femminile presenta, rispetto al genere maschile, per quanto concerne la tratta degli esseri umani. La vulnerabilità non è, però, solo una mera questione uomo/donna, ma anche e soprattutto una questione di gruppi vulnerabili e, tra questi, vi sono sicuramente i minori che, a causa della fragilità intrinseca alla propria condizione, corrono un rischio ancora maggiore di divenire vittime di tratta. All'interno del gruppo dei minori, poi, vi sono altri sottogruppi che presentano delle caratteristiche per cui il rischio di cadere vittima della tratta è ancora maggiore, come nel caso di minori stranieri non accompagnati, i bambini lasciati da soli dalla famiglia emigrata nel Paese d'origine e anche quelli appartenenti a determinate comunità, come quella Rom. Aumentare la conoscenza dei gruppi maggiormente esposti, le loro caratteristiche e le caratteristiche dei traffici e delle tipologie di sfruttamento cui sono sottoposti rappresentano la base per poter agire in maniera più consapevole, perché permette di smettere di “sparare nel mucchio”, ma di intraprendere delle azioni mirate, in grado di aumentare le probabilità di mettere in salvo le vittime senza mettere ulteriormente in pericolo la loro sicurezza fisica e mentale. Sempre in riferimento a questo argomento, la terza azione è mirata allo studio dei metodi con cui avviene il reclutamento online, con lo scopo di combattere lo stesso. La grande diffusione dei social, infatti, ha coinciso con un aumento deciso del reclutamento attraverso annunci di lavoro fraudolenti, con cui l'ignara vittime viene attratta, spesso fuori dal proprio Paese, per poi essere trafficata. La quarta ed ultima azione riguarda le misure a contrasto della tratta, soprattutto per quanto concerne lo sfruttamento della manodopera. In questo caso, l'azione prevede l'adozione di misure quali il finanziamento di corsi di approfondimenti relativi alla legislazione in materia di lavoro, soprattutto per quanto concerne le leggi applicabili agli emigrati che lavorano nel territorio degli Stati UE. Obiettivo ultimo l'elaborazione di una guida delle migliori pratiche per le autorità pubbliche sul controllo e sull'attuazione delle agenzie interinali e degli organismi intermediari. Tra le misure adottate all'interno di questa azione, inoltre, l'intensificazione della collaborazione tra la Commissioni e le autorità locali competenti, al fine di aumentare i servizi di ispezione sul lavoro, al fine di individuare più facilmente vittime di tratta sfruttate per la manodopera.

La strategia è stata successivamente integrata dalla Relazione sul seguito della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani e individuazione di ulteriori azioni concrete, del 4 dicembre 2017. La Relazione, partendo dal presupposto che la strategia 2012 – 2016 sia stata attivata all'interno di un contesto mutato molto rapidamente a causa delle conseguenze della crisi economica, determina nuove priorità mirate allo smantellamento del

modello operativo da cui dipende la tratta degli esseri umani, al miglioramento dell'accesso delle vittime ai diritti e alle garanzie riconosciuti e alla garanzia che le azioni interne ed esterne dell'UE diano una risposta alle varie problematiche inerenti alla tratta che siano coerenti e coordinate.

Le nuove priorità sono due e hanno lo stesso obiettivo, cioè intensificare l'azione dell'UE finalizzata a prevenire la tratta degli esseri umani e, l'unica differenza, è che sono suddivise in "priorità mirate" e "priorità trasversali".

Per quanto concerne le priorità mirate, le azioni sono:

- a) Smantellamento del modello operativo e rompimento della catena della tratta;
- b) Garanzia per le vittime di un migliore accesso ai loro diritti ed un miglior esercizio dei medesimi;
- c) Rafforzamento del coordinamento ed il consolidamento della risposta interna ed esterna dell'UE.

Per quanto concerne la prima azione, permane ancora in UE una legislazione eterogenea per quanto concerne la criminalizzazione dei reati di tratta, che permettono in molti casi un regime di impunità per coloro che compiono il reato e per coloro che si configurano come utilizzatori delle vittime. Per questo motivo, la prima misura da adottare è incoraggiare tutti quegli Stati membri che ancora non lo hanno fatto, a considerare come reato l'uso consapevole di servizi imposti alle vittime di tratta. Inoltre, sul piano concreto, è necessario attivare alcune misure in grado di smantellare il modello operativo, soprattutto dal punto di vista finanziario. In questo modo, quindi, diviene essenziale: a) incoraggiare e assistere le autorità nazionali dell'UE nelle loro iniziative adottate allo scopo di smantellare appunto l'aspetto finanziario del modello operativo, *"attraverso lo sviluppo di attività operative e metodologiche, l'applicazione di buone pratiche, la sensibilizzazione, il rafforzamento delle capacità e l'organizzazione di formazioni, come opportune"*<sup>77</sup>; b) incoraggiare e assistere gli Stati membri a rendere più efficaci le indagini e le azioni penali, attraverso lo scambio di informazioni, le formazioni e anche e soprattutto avvalendosi del sostegno delle agenzie europee competenti, come la rete europea di formazione giudiziaria, la rete europea di prevenzione della criminalità, ecc; c) promuovere pratiche imprenditoriali e condizioni di lavoro sostenibili nei paesi di produzione, di modo che vengano applicati dei modelli che non implicino il ricorso alla tratta; d) promuovere le migliori pratiche e sessioni di formazione, soprattutto per quanto riguarda l'applicazione degli orientamenti comunicativi per lo scambio di informazioni non finanziarie.

---

<sup>77</sup> Relazione sul seguito della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani e individuazione di ulteriori azioni concrete, COM (2017) 728 final, p. 6

Per quanto riguarda la seconda azione, l'UE ha pubblicato un documento intitolato "I diritti nell'UE delle vittime della tratta di esseri umani"<sup>78</sup> e, nel continuo della strategia, obiettivo è implementare soprattutto la capacità di individuare rapidamente le vittime, passo propedeutico per l'accesso delle stesse ai propri diritti e sostenendo gli Stati nell'applicazione delle misure con cui integreranno la protezione già esistente con una aggiuntiva, attenta ad ogni singola esigenza. In particolare, quindi, le azioni da attuare saranno: a) pubblicazione, in collaborazione con l'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere, di orientamenti che aiutino gli Stati membri ad integrare le misure già adottate (o ancora da adottare) di modo che possano sostenere le vittime con azioni mirate, anche sulla base delle specificità dovute al genere; b) sviluppo, in collaborazione con l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, di una guida pratica per migliorare la cooperazione tra agenzie e paesi diversi, con lo scopo di prevenire la tratta dei minori, garantendo la protezione dei minori vittime di tratta e tutelando i diritti loro garantiti; c) potenziamento delle capacità di cooperazione attraverso strumenti di gestione delle frontiere UE e delle migrazioni, al fine di individuare più velocemente e facilmente le vittime di tratta e gli autori della stessa; d) fornire consulenza alle autorità nazionali sugli aspetti essenziali della tratta, al fine di migliorare le politiche, le strategie interne, la raccolta dei dati e la loro comparabilità e comunicazione. Per quanto riguarda la terza azione, ovvero il rafforzamento della risposta interna ed esterna dell'UE, sono state individuate queste azioni chiave: a) individuazione i Paesi e le regioni prioritarie per l'azione contro la tratta, garantendo l'attuazione di misure coerenti e complementari con le priorità e la programmazione in atto in tutti i settori dell'impegno internazionali, soprattutto per quanto concerne migrazione, sicurezza e tutela dei diritti umani; b) conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030<sup>79</sup>; c) promuovere l'impegno e la collaborazione delle agenzie dell'UE nella lotta alla tratta degli esseri umani; d) garantire l'attuazione delle parti relative alla tratta presenti all'interno dell'iniziativa "Spotlight" di UE e ONU per l'eliminazione della violenza contro le donne e le ragazze; e) garantire l'attuazione delle misure relative alla tratta degli esseri umani presenti nel documento di lavoro congiunto dei servizi della Commissione "*Gender Equality and Women's Empowerment: transforming the Lives of Girls and Women through EU external Relations*"<sup>80</sup>, garantendo al contempo il rispetto degli obblighi assunti

---

<sup>78</sup> <https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2013/09/I-diritti-nellUE-delle-vittime-della-tratta-di-esseri-umani.pdf>

<sup>79</sup> "Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro". 2017/C 210/01.

<sup>80</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-staff-working-document-gender-equality-and-womens-empowerment-transforming-lives\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-staff-working-document-gender-equality-and-womens-empowerment-transforming-lives_en)

all'interno dell'Invito ad agire a favore della protezione dalla violenza di genere in situazioni di emergenza.

Per quanto riguarda le priorità trasversali, queste sono due, ovvero: a) azioni trasversali per una solida base di conoscenze e b) azioni trasversali a sostegno delle priorità anti-tratta nei paesi dell'UE ed extra UE. Nell'ambito della prima priorità trasversale, sono state individuate le seguenti misure da adottare:

- Pubblicazione di uno studio sui costi economici, sociali e umani della tratta;
- Pubblicazione di uno studio sull'impatto dell'approccio dell'UE alla lotta alla tratta a fini di sfruttamento sessuale, con l'obiettivo di individuare e promuovere le migliori pratiche tra i Paesi UE;
- Lancio di una campagna di sensibilizzazione in tutte l'UE rivolta ad utenti, consumatori, gruppi vulnerabili e settori ad alto rischio.

Per quanto concerne la seconda priorità, è stata individuata una unica misura, vale a dire il sostegno agli obiettivi e alle priorità anti tratta attraverso vari programmi di finanziamento UE, come il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), il Fondo Sicurezza Interna (ISF), Orizzonte 2020; ecc.

In conclusione, è possibile affermare che la strategia per l'eradicazione della tratta, sia quella inizialmente prevista per il 2012 – 2016 che la sua integrazione e continuazione del 2017, rappresenti uno strumento efficace attraverso il quale i Paesi membri dell'UE possono uniformare i propri standard, mettendo in atto tutte le azioni individuate. Dal punto di vista della lotta alla tratta, il porre la maggiore attenzione alla sua conoscenza evidenzia la volontà dell'UE di arrivare ad una prevenzione pressoché totale dei fenomeni, l'obiettivo è, naturalmente, ambizioso, ma anche raggiungibile. Contando la facilità con cui oggi avviene lo scambio di informazioni e, soprattutto, le tecnologie a disposizione delle autorità competenti, la conoscenza dei modelli operativi, delle modalità con cui avviene il reclutamento, ma anche e soprattutto, della tipologia di vittime più spesso impiegate, è possibile ritenere che in un futuro non troppo lontano, se gli Stati europei continueranno il processo di cooperazione già avviato, integrandolo via via con nuove disponibilità, l'obiettivo potrebbe essere almeno parzialmente raggiunto. L'approccio proattivo e la formazione, quindi, rappresentano le principali armi a disposizione delle autorità europee, armi che devono essere continuamente aggiornate e ordinate, affinché continuino a svolgere il proprio ruolo di prevenzione e repressione dei fenomeni di tratta. La strategia come si è visto, inoltre, pone particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, tra cui principalmente i minori. Questa attenzione particolare è essenziale, poiché può concretamente tradursi in

misure che tengano conto, in maniera uniforme e coordinata, delle esigenze specifiche in primis dei bambini.

#### 1.2.2.1. Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime

La Direttiva 2011/36/UE è uno degli strumenti attraverso cui l'UE combatte il fenomeno della tratta degli esseri umani ai sensi dell'articolo 83 TFUE e costituisce, come già precedentemente enunciato, la base giuridica entro cui si muove la Strategia per l'eradicazione della tratta degli esseri umani. La Direttiva, che sostituisce la Decisione Quadro 2002/629/GAI<sup>81</sup>, è stata emanata il 5 aprile 2011 ed è composta da 25 articoli ed un preambolo, nel quale sono riconosciuti la gravità della tratta, il suo sovente espletamento all'interno della criminalità organizzata e la differenza di genere delle vittime, che si traduce in differenti scopi di sfruttamento e dovrebbe pertanto tradursi in differenti misure di sostegno, protezione, ecc. Sempre nel preambolo è sancito, al punto (11) che la Direttiva adotta una nozione di tratta degli esseri umani più ampia rispetto alla Decisione Quadro del 2002, includendo altre forme di sfruttamento che in tale strumento erano invece state escluse, tra cui lo sfruttamento dell'accattonaggio, che deve essere considerata a tutti gli effetti una fenomenologia collegata alla tratta degli esseri umani.

Per quanto concerne il contenuto degli articoli della Direttiva, l'art. 1 specifica l'oggetto della stessa, ovvero la creazione di norme minime relative alla definizione dei reati di tratta e alla punizione degli stessi, con particolare attenzione alla prevenzione delle vittime, in un'ottica di differenziazione delle misure preventive per età e per genere. Per quanto riguarda la definizione dei reati relativi alla tratta di esseri umani, l'articolo 2 riprende la definizione di tratta dell'articolo 3 del Protocollo di Palermo, mentre nell'articolo 4 vengono sancite delle sanzioni minime, le quali comprendono un massimo di almeno dieci anni di reclusione nei casi in cui il reato sia commesso:

*“(a) [...] nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, compresi, nel contesto della presente direttiva, almeno i minori; (b) [...] nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata; (c) abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave; oppure (d) sia stato*

---

<sup>81</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0629>

*commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave<sup>82</sup>”.*

Il comma 3 stabilisce che sia considerata una circostanza aggravante la commissione del reato da parte di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, mentre il comma 4 prevede che siano puniti, con pene effettive, proporzionali e dissuasive reati previsti dall'art. 3 della Direttiva, ovvero l'istigamento, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo di compimento di un reato relativo alla tratta degli esseri umani.

Gli articoli 5 e 6 sono riferiti alla responsabilità e alle sanzioni applicabili alle persone giuridiche e, in particolare, queste ultime dovrebbero comprendere, tra le altre, anche l'esclusione dal godimento di diritti e aiuti pubblici, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria e provvedimenti di scioglimento<sup>83</sup>”.

L'articolo 7 prevede che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per permettere la confisca degli strumenti utilizzati e dei proventi derivanti per e dalla tratta di esseri umani. L'articolo 8 introduce una prima misura di protezione delle vittime, poiché prevede che le stesse siano escluse da azioni penali, esentandole quindi dal riconoscimento di sanzioni penali, per tutte quelle persone che hanno compiuto reati di varia natura sotto costrizione e, perciò, in qualità di vittima di sfruttamento e di tratta degli esseri umani. L'articolo disciplina le indagini e l'azione penale e al comma 1 sancisce l'importante principio secondo cui le stesse non siano assoggettate ad una querela, una denuncia o un'accusa formulata dalla vittima. In questo modo, prevedendo la continuazione dell'indagine anche in caso di ritrattazione delle dichiarazioni fornite da parte della vittima, si può scongiurare il pericolo di non perseguibilità di un reato così grave come la tratta degli esseri umani. Tale previsione è pensata perché potrebbe capitare che, soprattutto se la vittima è particolarmente vulnerabile o non perfettamente protetta, i trafficanti riescano a giungere alla stessa e a minacciare la sua vita o quella dei suoi affetti, o utilizzando altri mezzi di coercizione, per far sì che essa ritiri la propria rinuncia. Il comma 2 prevede un'altra importante caratteristica che l'azione penale deve possedere, ovvero la sua capacità di continuare per un periodo di tempo congruo, anche dopo il compimento della maggiore età della vittima. Tale disposizione, quindi, sottintende la propria applicazione nei casi in cui la vittima sia un bambino<sup>84</sup> e prevede, quindi, che anche nel caso in cui la vittima abbia

---

<sup>82</sup> Art. 4, c. 2, lettere a) b) c) d), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=IT>

<sup>83</sup> Art. 6, lettere a) b) c) d) e); *Ibidem*

<sup>84</sup> “Qualora richiesto dalla natura dell'atto”, art. 9, c. 2, *Ibidem*

compiuto la maggiore età, i reati a cui era stata sottoposta quando era ancora minorenni siano perseguibili anche dopo un certo periodo, lasciando alla discrezione degli Stati membri la definizione di “congruo”. I commi 3 e 4, invece, sono riferiti alla formazione delle persone, delle unità e dei servizi che sono incaricati delle indagini e della persecuzione dei reati<sup>85</sup> e gli strumenti a disposizione delle autorità, che dovrebbero essere gli stessi che sono messi a disposizione di coloro che si occupano delle indagini contro la criminalità organizzata e le reti gravi<sup>86</sup>.

L'articolo 10 stabilisce i criteri attraverso cui può essere definita la giurisdizione degli Stati membri per il perseguimento e la punizione dei reati collegati alla tratta degli esseri umani. In particolare, il comma 1 sancisce che gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché la propria giurisdizione sia garantita nel caso in cui i reati siano, almeno in parte, compiuti all'interno del proprio territorio, ad esempio nel caso di un Paese di origine, transito o destinazione, o quando l'autore di tale reato sia un cittadino di quel particolare Stato membro. Tali criteri permettono, quindi, che l'azione penale di uno Stato membro venga garantita anche quando il suo territorio è coinvolto solo parzialmente nel compimento del reato stesso, talvolta addirittura per niente, dal momento che è sufficiente che l'autore, o uno degli autori del reato, siano cittadini di quello Stato. In questo modo, ad esempio, Paesi che non si configurano né come luoghi di reclutamento, né come di luoghi di transito e destinazione, possono comunque partecipare alla punizione e alla repressione dei fenomeni di tratta. A tale scopo interviene anche il comma 2, il quale opera un incremento della giurisdizione degli Stati membri per i reati collegati alla tratta, anche quando gli stessi sono commessi fuori dal territorio dello Stato. Lo Stato membro, infatti, ai sensi del comma 2 ha giurisdizione nel caso in cui un reato sia compiuto ai danni di un suo cittadino o di una persona che risiede abitualmente nel suo territorio<sup>87</sup>, se è compiuto a vantaggio di una persona giuridica con sede nel territorio dello Stato<sup>88</sup> o se l'autore del reato, pur non essendo un cittadino dello Stato membro, vi risieda abitualmente<sup>89</sup>. È evidente la volontà di fornire agli Stati membri la più ampia giurisdizione possibile, anche alla luce di quanto sancito nel comma 3, il quale stabilisce che la giurisdizione degli Stati membri, qualora il reato non sia commesso all'interno del loro territorio, non possa essere subordinata alle condizioni secondo cui il fatto costituisca o meno reato nel luogo in cui è stato commesso e che sia perseguibile solo su querela della vittima o su denuncia dello Stato sul cui territorio è stato

---

<sup>85</sup> Art. 9, c. 3, *Ibidem*

<sup>86</sup> Art. 9, c. 4, *Ibidem*

<sup>87</sup> Art. 10, c. 2 lett a), *Ibidem*

<sup>88</sup> Art. 10

<sup>89</sup> Art. 10

commesso il reato, che costituiscono la normalità in caso di giurisdizione dei reati compiuti all'estero.

Gli articoli dal 11 al 17 sono specificamente dedicati alla protezione delle vittime e, in particolare, gli articoli 13, 14, 15 e 16 sono dedicati alla protezione delle vittime minorenni.

Per quanto concerne l'articolo 11, questo stabilisce che gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per assistere e sostenere le vittime di tratta. In particolare, il comma 1 prevede che le vittime ricevano sostegno e assistenza prima, durante e anche dopo un congruo periodo di tempo dalla fine del procedimento penale. Per quanto riguarda il sostegno "prima", il comma 2 stabilisce che gli Stati membri assicurano tutte le misure di assistenza e sostegno non appena le autorità ravvisino un ragionevole motivo per ritenere tale persona vittima di tratta. Il comma 3 prevede che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie affinché il sostegno e l'assistenza non siano subordinate alla volontà della vittima di collaborare durante le indagini e il processo, fatto salvo quanto sancito dalla Direttiva 2004/81/CE e norme nazionali analoghe. In particolare, la Direttiva appena citata riguarda il titolo di soggiorno da rilasciare alle vittime di tratta che siano cittadine di Paesi terzi e stabilisce, quindi, la procedura da seguire nel rilasciare a tali particolari categorie di vittime – che rappresentano la maggioranza dei casi – il titolo di soggiorno di durata limitata ai cittadini che collaborano alla repressione della tratta degli esseri umani. Particolare interesse, soprattutto per questo lavoro, è il trattamento che la Direttiva 2004/81/CE riconosce ai minorenni, per i quali deve essere sempre tenuto in considerazione il superiore interesse del minore<sup>90</sup> e, pertanto, tutte le misure e le decisioni prese per i minorenni devono essere guidate da tale principio. Al minore deve essere concesso l'accesso al sistema scolastico alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato<sup>91</sup>, con l'unica eventuale limitazione riguardante la concessione dell'accesso al solo sistema di istruzione pubblica. Nel caso di MSNA, invece, gli Stati membri devono attuare tutte le misure necessarie per capire l'identità del minore, attuando al contempo tutte le azioni necessarie per ricercare la famiglia di origine e offrire al bambino l'eventuale assistenza legale necessaria<sup>92</sup>. Tornando alla Direttiva 2011/36/UE, la rapida identificazione delle vittime è sancita anche dal comma 4 dell'art. 11<sup>93</sup>, mentre il comma 5<sup>94</sup> specifica che le misure di assistenza e sostegno, oltre ad essere fornite su base consensuale ed informata, devono fare in modo che alla vittima venga garantita uno standard minimo di sussistenza, attraverso la fornitura di un alloggio sicuro, la necessaria sussistenza

---

<sup>90</sup> Art. 10, c. 1, lett. a), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32004L0081>

<sup>91</sup> Art. 10, c. 1, lett b), Ibidem

<sup>92</sup> Art. 10, c. 1, lett c), Ibidem

<sup>93</sup> Art. 11, c. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=IT>

<sup>94</sup> Art. 11 c. 5, Ibidem

materiale e le cure mediche necessarie, nella quale rientrano l'assistenza psicologica, le consulenze e, qualora necessarie, anche servizi di traduzione ed interpretariato. In particolare, il seguente comma 6<sup>95</sup> specifica che le misure di cui al comma 5, devono essere garantite durante il c.d. periodo di riflessione, vale a dire il periodo che è concesso alle vittime, sulla base dell'art. 6 della Direttiva 2004/81/CE, per riprendersi dal trauma subito, sottraendosi all'influenza dei trafficanti e poter decidere in maniera consapevole se collaborare o meno con le autorità. Durante il periodo di riflessione è garantita alla vittima un livello di sussistenza sufficiente alla sopravvivenza, come prescritto dal successivo articolo 7<sup>96</sup>, benché il periodo di riflessione non costituisca in alcun caso un diritto di soggiorno<sup>97</sup>. Sempre il comma 6 della Direttiva 2011/36/UE prevede che, tra le informazioni che devono essere fornite ai sensi del comma 5, rientri il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona bisognosa di assistenza internazionale<sup>98</sup> e le procedure applicate dagli Stati membri per riconoscere o revocare lo status di rifugiato<sup>99</sup>. Il comma 7<sup>100</sup>, infine, prevede che nel fornire assistenza e supporto, gli Stati membri tengano debito conto delle condizioni di vulnerabilità a cui sono sottoposte le vittime, tra cui ad esempio, particolari condizioni mediche, disabilità, gravidanza o anche alla presenza di traumi derivanti dalla sottoposizione a violenze sessuali, psicologiche e fisiche particolarmente gravi.

L'articolo 12 è dedicato alla protezione delle vittime durante le indagini e i procedimenti penali. In particolare, il comma 1 sancisce che le misure contenute nell'articolo sono applicabili in aggiunta a quanto già prescritto dalla Decisione Quadro 2001/220/GAI, all'interno della quale è stata creata una vera e propria "Carte dei diritti delle vittime"<sup>101</sup>, al

---

<sup>95</sup> Art. 11, c. 6, *Ibidem*

<sup>96</sup> Artt. 6, c. 2 e 7, c. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32004L0081>

<sup>97</sup> Art. 6, c. 3, *Ibidem*

<sup>98</sup> Direttiva 2004/83/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>

<sup>99</sup> Direttiva 2005/85/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=celex:32005L0085>

<sup>100</sup> Art. 11, c. 7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=IT>

<sup>101</sup> La Decisione Quadro 2001/220/GAI (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001F0220>) prevede, in particolare, che siano garantiti alle vittime i seguenti diritti: rispetto della propria dignità e riconoscimento delle condizioni di vulnerabilità (art. 2); possibilità di essere sentita durante il procedimento penale e solo quando sia effettivamente necessario per la produzione di prove (art. 3); il diritto all'ottenimento delle informazioni su qualunque aspetto riguardante il caso, in particolare dove e come poter ricevere assistenza (art. 4); garanzia di riduzione al massimo delle difficoltà di comprensione, anche linguistica, di quello che accade durante il procedimento penale (art. 5); garanzia di assicurazione di un'assistenza specifica (art. 6); possibilità di rimborso delle spese sostenute dalla vittima per la sua partecipazione al procedimento penale (art. 7); diritto alla protezione (art. 8); diritto al risarcimento (art. 9); diritto alla mediazione nell'ambito del procedimento penale (art. 10); previsione di particolari procedure per vittime residenti in altri Stati (art. 11); cooperazione tra Stati membri per consentire una maggiore protezione degli interessi delle vittime (art. 12); previsione di servizi specializzati e organizzazioni di assistenza alle vittime (art. 13); adeguata formazione professionale delle persone che lavorano a stretto contatto con le vittime, a qualunque titolo (art. 14); garanzia di non sottoposizione a ulteriori pregiudizi durante il procedimento penale (art. 15).

fine di creare un sistema comunitario omogeneo di tutela dei diritti delle vittime. In particolare, il comma 2<sup>102</sup> prevede l'accesso, senza indugio, alla consulenza e all'assistenza legale che, nel caso in cui le vittime non abbiano a disposizione dei mezzi sufficienti, può essere riconosciuta a titolo gratuito. Il comma 3<sup>103</sup> prevede una valutazione individuale dei rischi, a cui consegue una protezione appositamente strutturata sulla base del pericolo a cui è effettivamente sottoposta la vittima. Tale previsione è particolarmente importante, soprattutto in un'ottica di ottimizzazione delle risorse: attraverso lo studio della situazione di rischio individuale, infatti, è possibile mettere a disposizione un numero maggiore o minore di risorse, così da non incorrere in "sprechi" e mancata equità nell'assegnazione delle stesse. Il comma 4<sup>104</sup> prevede, al fine di evitare una vittimizzazione secondaria<sup>105</sup>, che siano evitate ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso di attività di indagine e procedimento, il contatto visivo tra vittime e imputati, per cui potrebbe essere opportuno ricorrere anche a soluzioni tecnologiche al fine di evitare tale situazione, le deposizioni in udienze pubbliche e le domande superflue e non strettamente necessarie relativamente alla vita privata della vittima.

Come già enunciato poc'anzi, gli articoli dal 13 al 16 sono dedicati alla protezione delle vittime minori. In particolare, l'articolo 13<sup>106</sup> sancisce al comma 1 la preminenza, nell'attuazione di qualunque misura di sostegno e protezione delle vittime minorenni, del superiore interesse del minore, mentre il comma 2 prevede che, quando l'età della vittima è incerta e persiste il ragionevole dubbio che la stessa sia minorenni, vengano ad essa applicate

---

<sup>102</sup> Art. 12, c. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=IT>

<sup>103</sup> Art. 12, c. 3, *ibidem*

<sup>104</sup> Art. 12, c. 4, *ibidem*

<sup>105</sup> "La vittimizzazione secondaria può essere definita una condizione di ulteriore sofferenza e oltraggio sperimentata dalla vittima in relazione ad un atteggiamento di insufficiente attenzione, o di negligenza, da parte delle agenzie di controllo formale nella fase del loro intervento e si manifesta nelle ulteriori conseguenze psicologiche negative che la vittima subisce<sup>1</sup>. In altri termini, in una dimensione che è al contempo sociale e psicologica<sup>2</sup>, il processo di vittimizzazione secondaria implica una recrudescenza della condizione della vittima riconducibile alle modalità di supporto da parte delle istituzioni<sup>3</sup>, spesso connotate da incapacità di comprensione e di ascolto delle istanze individuali che si proiettano sulla esperienza vittimizzante a causa di una eccessiva routinizzazione degli interventi che in letteratura è definita *one size fits all approach*: Molte vittime fanno esperienza di vittimizzazione secondaria in presenza di una lacunosa pianificazione degli interventi di supporto e di una incapacità di ascolto da parte del sistema giudiziario. Se a questo si aggiunge una incapacità dei servizi sociali di comprendere e percepire gli esiti devastanti che l'evento vittimizzante produce sulla vita quotidiana della vittima si perfeziona una esperienza di vittimizzazione secondaria. (...) Il presupposto per la costruzione e la diffusione di adeguati interventi di sostegno consiste nella conoscenza e nella realizzazione di complessi percorsi di consultazione che possono trovare spazio in una organizzazione multiprofessionale come quella già sperimentata presso il servizio di Victim Support", G. FANCI, "La vittimizzazione secondaria: ambiti di ricerca, teorizzazioni e scenari", *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza* – Vol. V – N. 3 – Settembre-Dicembre 2011, [https://www.vittimologia.it/rivista/articolo\\_fanci\\_2011-03.pdf#:~:text=La%20vittimizzazione%20secondaria%20pu%C3%B2%20essere%20definita%20una%20condizione,ulteriori%20conseguenze%20psicologiche%20negative%20che%20la%20vittima%20subisce1.](https://www.vittimologia.it/rivista/articolo_fanci_2011-03.pdf#:~:text=La%20vittimizzazione%20secondaria%20pu%C3%B2%20essere%20definita%20una%20condizione,ulteriori%20conseguenze%20psicologiche%20negative%20che%20la%20vittima%20subisce1.)

<sup>106</sup> Art. 13, c. 1 e 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=IT>

le misure previste dagli articoli 14 e 15. Tali misure prevedono, nel caso dell'articolo 14<sup>107</sup>, lo studio propedeutico della particolare situazione del minore, così da poter attuare una strategia personalizzata di protezione ed assistenza, che deve comprendere anche l'accesso all'istruzione scolastica anche nel caso in cui il minore non sia vittima, ma figlio di una vittima (comma 1<sup>108</sup>), la nomina di un tutore o di un rappresentante legale del minore nel caso in cui esista un conflitto di interessi a carico delle persone legalmente responsabili (comma 2<sup>109</sup>), oltre al riconoscimento di assistenza e supporto anche alla famiglia del minore vittima di tratta, qualora questa si trovi all'interno dello Stato membro (comma 3<sup>110</sup>).

L'articolo è dedicato specificamente alla protezione e all'assistenza delle vittime minorenni nell'ambito del procedimento penale. In particolare, il comma 1<sup>111</sup> prevede, al pari di quanto previsto già dal secondo comma dell'articolo 14, che le autorità competenti provvedano a nominare un rappresentante del minore vittima di tratta se i genitori non potessero rappresentarlo a causa di un conflitto di interessi. Anche il secondo comma<sup>112</sup> riprende una misura già sancita in precedenza, ed in particolare dal comma 2 dell'articolo 12<sup>113</sup>, ovvero la previsione di un accesso senza indugio alla consulenza e assistenza legale per i minorenni vittime di tratta. Il comma 3 prevede, invece, che senza procurare pregiudizi alla difesa, venga garantito che:

*“a) le audizioni del minore abbiano luogo senza ritardi ingiustificati dopo la segnalazione dei fatti alle autorità competenti; b) le audizioni del minore si svolgano, ove necessario, in locali appositi o adattati allo scopo; c) le audizioni del minore siano effettuate, ove necessario, da o mediante operatori formati a tale scopo; d) ove possibile e opportuno, il minore sia ascoltato sempre dalle stesse persone; e) il numero delle audizioni sia il più limitato possibile e solo se esse siano strettamente necessarie ai fini delle indagini e del procedimento penale; f) il minore sia accompagnato da un rappresentante o, se del caso, da un adulto di sua scelta, salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale adulto<sup>114</sup>”.*

---

<sup>107</sup> Le quali sono applicate, ai sensi del comma 4, senza pregiudizio dell'art. 11 della stessa Direttiva.

<sup>108</sup> Art. 14, c. 1, *Ibidem*.

<sup>109</sup> Art. 14, c. 2, *Ibidem*.

<sup>110</sup> Art. 14, c. 3, *Ibidem*.

<sup>111</sup> Art. 15, c. 1, *Ibidem*.

<sup>112</sup> Art. 15, c. 3, *Ibidem*.

<sup>113</sup> Di cui il comma 6 dell'art. 15 stabilisce la non pregiudizialità.

<sup>114</sup> Art. 15, c. 3, lett. A – f, *Ibidem*

Ai sensi del comma 4<sup>115</sup>, è possibile che le testimonianze dei minori vittima di tratta possano essere registrate e quindi non fornite direttamente in aula. Questa possibilità rappresenta, come già osservato nei paragrafi precedenti, una garanzia di protezione in più, soprattutto perché evita al minore la sottoposizione ad un ulteriore stress. Ai sensi del comma 5<sup>116</sup>, sempre nell'ottica di garantire al minore la massima protezione possibile, può essere disposto che l'udienza avvenga a porte chiuse e/o che venga fatto ricorso a particolari tecnologie comunicative che permettano l'ascolto del minore non fisicamente presente (come, ad esempio, la videoconferenza).

L'articolo 16 mira a proteggere una particolare categoria di minori vittime di tratta, la cui presenza su suolo europeo è aumentata esponenzialmente soprattutto a partire dallo sviluppo dei nuovi flussi migratori del Mediterraneo con partenza dal Nord Africa e diretti alle coste soprattutto italiane. Si tratta dei MSNA, i minori stranieri non accompagnati, i quali possiedono al contempo due caratteristiche di vulnerabilità: sono minori e non hanno alcuna figura adulta di riferimento nel luogo in cui si trovano. L'articolo 16 non introduce, in realtà, nessun nuovo principio differente a quelli già sanciti dagli articoli 14 e 15, ma anzi, specifica al comma 5 che non il loro contenuto non dovrà essere pregiudicato dall'applicazione dell'articolo 16, il quale de facto richiede solo agli Stati membri di tenere particolare conto della situazione di MSNA, soprattutto nella valutazione del caso e alla conseguente adozione della strategia specifica di assistenza e protezione<sup>117</sup>.

L'articolo 17 prevede che gli Stati attuino tutte quelle misure necessarie per garantire che la vittima abbia accesso ai vigenti sistemi di risarcimento per le vittime di reati dolosi violenti.

L'articolo 18 è dedicato, invece, alla prevenzione e, a questo proposito, vengono individuati alcuni settori chiave. Il primo comma, infatti, individua la formazione e l'istruzione quali elementi essenziali per la riduzione della domanda. Il secondo comma, invece, individua nelle campagne di sensibilizzazione, attuate anche attraverso le nuove tecnologie come internet, un importante mezzo per la sensibilizzazione, soprattutto dei minori, riguardo ai possibili pericoli derivanti dalla tratta. Il comma 3 prevede per i professionisti che, in qualsiasi modo e in qualsiasi ambito possono venire a contatto con vittime o potenziali vittime di tratta, venga effettuata un'adeguata formazione in grado di fornire loro i mezzi per individuare rapidamente ed occuparsi altrettanto celermente di queste persone.

---

<sup>115</sup> Art. 15, c. 4, *Ibidem*

<sup>116</sup> Art. 15, c.5, *Ibidem*

<sup>117</sup> Art. 16, cc 1 e 2

Gli articoli 19 e 20 sono dedicati, rispettivamente, al relatore nazionale, istituzione che deve garantire la trasmissione di dati aggiornati sulla tratta al fine di misurare gli effetti delle azioni anti-tratta, e alla cooperazione degli Stati per l'attuazione della strategia anti-tratta.

In conclusione, la Direttiva 2011/36/UE rappresenta uno strumento completo attraverso cui gli Stati dell'Unione Europea possono istituire, nei fatti, un sistema di repressione della tratta e di protezione delle sue vittime il più completo ed efficace possibile. Per quanto concerne la giurisdizione, poi, è evidente che l'intento fosse quello di permettere al maggior numero possibile di Stati l'intervento, così da poter effettivamente aumentare le possibilità che i colpevoli di tali reati siano assicurati alla giustizia e che le vittime possano, finalmente, tornare a godere della libertà e della dignità di cui sono state private. Per quanto riguarda la tutela dei minori vittime di tratta è evidente che la loro protezione e la loro assistenza siano considerate di primaria importanza in ambito europeo. Dedicando uno specifico articolo ai minori stranieri non accompagnati, poi, risulta altrettanto evidente la capacità dell'Unione Europea di individuare i punti di maggiore criticità, tentando al contempo di fornire una linea guida valevole per tutti i membri, in grado di creare uno standard minimo comune in grado di attuare azioni repressive e preventive efficaci contro uno dei fenomeni peggiori posti in essere dall'uomo.

## CAPITOLO 5

# LA SITUAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

### 1. Il fenomeno della tratta in Italia

Prima di procedere all'analisi degli strumenti giuridici italiani di prevenzione e repressione dei fenomeni di tratta, è interessante effettuare una breve analisi del fenomeno stesso in Italia.

Il territorio italiano è, a causa della sua posizione geografica<sup>1</sup>, una delle principali mete delle rotte migratorie mediterranee e, per questo stesso motivo, la maggior parte delle vittime di tratta in Italia è straniera. Come evidenzia il rapporto stilato dall'Ufficio per il Monitoraggio e il Contrasto della Tratta degli Esseri Umani a cura dell'Ambasciata e Consolati degli Stati Uniti d'America in Italia<sup>2</sup>, le vittime provengono prevalentemente dall'Africa, soprattutto Nigeria, e dalla Cina, mentre per quanto riguarda le vittime europee, provengono per lo più dall'Europa orientale, Romania in primis, e coinvolgono persone di etnia rom.

Le tipologie di sfruttamento collegate al fenomeno della tratta sono due, quello economico e quello sessuale. Quest'ultimo è composto in larga misura dalla prostituzione di strada, in cui si stima che su circa 40-45000 persone coinvolte, il 60% possa essere vittima di tratta, ovvero un numero compreso tra le 24 e le 27000 persone<sup>3</sup>. Di queste, è stimato che tra il 5 e l'8% siano minori, ovvero che siano coinvolti tra i 2000 e i 3200 bambini. La maggior parte delle vittime di tratta per lo sfruttamento sessuale è di origine nigeriana<sup>4</sup> e si tratta per lo più di donne o di minori stranieri non accompagnati. Le donne e i bambini che finiscono sulle strade italiane sono particolarmente vulnerabili alla tratta, a causa della loro condizione di partenza. Essi, pur di vivere un'esistenza migliore, affrontano un viaggio verso la Libia, in cui spesso cadono vittime di abusi e violenze e, se sono abbastanza fortunati da sopravvivere, vengono fatti salire su una di quelle imbarcazioni, ormai tristemente note, che

---

<sup>1</sup> In realtà, l'Italia è passata da terra di espatrio a terra di accoglienza solo in tempi relativamente recenti, con la prima vera grande migrazione, che ha assunto contestualmente carattere d'emergenza, agli inizi degli anni '90, a seguito del crollo del Muro di Berlino e dei regimi albanese e rumeno. Per approfondire: FORCELLA S., "Il cambiamento del fenomeno migratorio in Italia dopo le "Primavere Arabe": idee e riflessioni per una nuova mediazione culturale", p. 30, [https://www.meltingpot.org/il-cambiamento-del-fenomeno-migratorio-dopo-le.html#.X7o\\_7mTSkyW](https://www.meltingpot.org/il-cambiamento-del-fenomeno-migratorio-dopo-le.html#.X7o_7mTSkyW)

<sup>2</sup> <https://it.usembassy.gov/it/rapporto-sul-traffico-di-persone-2020/>

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> A questo proposito, di grande interesse e molto toccante, è la testimonianza di Isoke Aikpitanyi, autrice del libro "Le ragazze di Benin City", Edizioni Melampo.

attraversano il Mediterraneo. Una volta toccata terra, il debito con la maman<sup>5</sup> è tale, che esso diviene l'arma attraverso la quale queste donne e questi bambini vengono sfruttati e costretti a prostituirsi, con un corrispettivo riconosciuto a prestazione irrisorio (solitamente 10/20€). Con i soldi guadagnati non è molto spesso possibile ripagare il debito, che ammonta a circa 30000€ e queste persone divengono così letteralmente schiave, senza possibilità di liberarsi autonomamente.

Anche per quanto riguarda le vittime di tratta provenienti dall'Europa dell'Est è stata individuata, attraverso le testimonianze fornite, una possibile modalità di reclutamento che, soprattutto in Romania, avviene attraverso le c.d. "sentinelle dei trafficanti", persone che individuano in anticipo negli orfanotrofi le ragazze che stanno per compiere 18 anni e le adescano, utilizzando false promesse d'amore e di un futuro felice in Italia. Le ragazze sono affiancate dai c.d. Lover boy, che durante tutto il periodo di sfruttamento, ne controllano l'attività, utilizzando metodi violenti e coercitivi. Quanto appena descritto evidenzia una situazione drammatica per le vittime, le quali entrano a far parte di un "giro" che, secondo il Ministero dell'Interno, è il terzo più grande nazionale, dopo il traffico di droga e armi.

I trafficanti, che si muovono all'interno della criminalità organizzata internazionale, possono trovare nella criminalità organizzata italiana un valido alleato, visti soprattutto gli enormi guadagni.

Oltre allo sfruttamento sessuale, anche quello economico è particolarmente praticato in Italia, soprattutto nel settore agricolo. Secondo le stime, sono tra i 150000 e i 180000 le persone che corrono il rischio di diventare vittime della tratta e di essere sfruttate a scopo lavorativo.

La situazione in Italia ha subito un lieve peggioramento, a seguito dell'entrata in vigore del c.d. "Decreto Sicurezza", il quale ha limitato fortemente la possibilità di accedere alla protezione umanitaria, favorendo così un maggiore numero di potenziali vittime in una situazione di particolare vulnerabilità. Un altro fattore che influenza il numero di vittime di tratta in Italia potrebbe essere anche il Regolamento di Dublino il quale, in estrema sintesi, prevede per il Paese di arrivo un tempo massimo di sei mesi per rimpatriare la persona presso il proprio Paese di origine e, se non è possibile ottenere tale risultato nei tempi stabiliti, il Paese di arrivo è costretto ad accettare la richiesta di asilo. È evidente, come è stato già sottolineato da più parti, che questo sistema necessita di essere revisionato poiché, soprattutto in un Paese di arrivo come l'Italia, non è materialmente possibile riuscire a

---

<sup>5</sup> La persona che è a contatto con gli sfruttatori e che, per loro, recluta le ragazze, controllandone l'operato attraverso la coercizione e la minaccia di riti voodoo.

identificare tutti i richiedenti asilo e, pertanto, riuscire ad effettuare un rimpatrio qualora ve ne sia l'esigenza.

Per completare il quadro e dare, quindi, una fotografia il più possibile realistica del fenomeno, è utile utilizzare i dati ufficiali del Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza dei Ministri<sup>6</sup>, che evidenziano per il 2019 un numero di 2033 vittime in carico al sistema nazionale anti-tratta. Di queste 2033, come riporta il rapporto Save the Children "Schiavi invisibili" del 2020<sup>7</sup>, 1769 sono donne e ragazze (86,7%), il 12,1% sono uomini e ragazzi (242) e il resto transessuali (24). La statistica, a livello europeo, segnala che 1 vittima su 4 è minorenni e, questo dato, è assolutamente preoccupante, visto che si basa sulle stime che sono effettuate sulle vittime effettivamente individuate. Per quanto riguarda le vittime minorenni che sono state prese in carico dal sistema anti-tratta, per il solo 2019, esse sono 161, che corrisponde al 7,9% del totale delle vittime prese in carico. Di queste 161, il 95% sono femmine e per quanto concerne l'età, la maggioranza (95%) ha tra i 15 e i 17 anni, mentre il 5% tra i 13 e i 14 anni, mentre, per quanto riguarda il Paese di origine, la maggior parte delle vittime (87%) proviene dalla Nigeria, ma a differenza del dato nazionale riferito agli adulti, la seconda e la terza cittadinanza più presenti sono rispettivamente quella ivoriana e quella tunisina.

Il numero delle vittime prese in carico non coincide né con il numero di vittime individuate né, tantomeno, con il numero di vittime effettive. Per il solo 2019, ad esempio, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha individuato 243 casi di occupazione irregolare di bambini e adolescenti i quali, sia italiani che stranieri, potrebbero essere soggetti alla doppia condizione, cioè irregolarmente occupati e vittime di tratta.

Il problema dello sfruttamento lavorativo dei bambini non è un fenomeno nuovo, soprattutto per la storia italiana perché, come si vedrà nel prossimo paragrafo, tra il XIX e il XX secolo, l'Italia è stata protagonista di un particolare caso di tratta, in cui il territorio italiano non costituiva territorio di transito o di arrivo come ai giorni nostri, ma di partenza.

---

<sup>6</sup> Dati processati nell'ambito del Sistema Informatizzato per la Raccolta delle Informazioni sulla Tratta (SIRIT).

<sup>7</sup> [https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2020\\_1.pdf](https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2020_1.pdf)

## **1.1. Analisi di un caso storico. MSNA di oggi, italiani soli di ieri: una comparazione tra la “tratta dei bianchi italiani” tra 1800 e 1900 e il fenomeno della tratta dei MSNA in Italia e in Europa**

### **1.1.1. MSNA in Italia di oggi, alcuni dati.**

La Legge n. 47 del 7 aprile 2017, meglio conosciuta come Legge Zampa, ha finalmente delineato le modalità di gestione dei minori stranieri non accompagnati, MSNA, un fenomeno che, soprattutto negli anni '10 del 2000, ha assunto dimensioni drammatiche. In Italia prima di questa data, infatti, la materia era demandata alla discrezionalità di ogni singolo Comune con conseguenze, facilmente prevedibili, di enorme disparità nella gestione di questi minorenni, che si trovavano sul territorio italiano senza la presenza di un adulto di riferimento. Prima di procedere, è necessario fornire la definizione di minore straniero non accompagnato, che è stata indicata nella Direttiva 2011/95/UE, la quale definisce il MSNA come il minore che giunge nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto di riferimento, sulla base della normativa e della prassi dello Stato interessato e/o che viene abbandonato dallo stesso adulto di riferimento una volta entrati nel territorio dello Stato membro.

Come si vedrà di seguito, le dimensioni del fenomeno hanno assunto carattere emergenziale soprattutto a seguito della c.d. “Primavera araba”, che ha segnato un punto di svolta nella storia migratoria italiana, comportando un numero di arrivi dal Nord Africa mai registrati fino a quel momento. Esplicativa è l’analisi dei dati sugli arrivi degli MSNA in Italia nel periodo 2013 – 2019, in cui ben si evidenzia il carattere emergenziale del fenomeno soprattutto dal 2013 al 2017 e la progressiva modifica delle rotte migratorie dei MSNA, che vede un progressivo aumento dei minori stranieri albanesi, rispetto ai nordafricani (Egitto in primis). Tale fenomeno, in realtà, potrebbe essere probabilmente una diretta conseguenza del c.d. “*Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*” firmato il 2 febbraio 2017 dall’allora Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Paolo Gentiloni e dal primo ministro del Governo di Riconciliazione Nazionale Libico Fayez al-Sarraj. Il memorandum, senza entrare nei particolari, ha una durata di tre anni e prevede aiuti economici e supporto tecnico forniti dall’Italia, al fine di ridurre i flussi migratori del Mediterraneo, in cambio dell’impegno libico di migliorare le condizioni dei propri centri di accoglienza. Il Memorandum è stato duramente criticato da

molte fonti giornalistiche e non solo, anche l'ONU ha ritenuto che tale Accordo non ottenga il risultato sperato, ma anzi alimenti lo sfruttamento e la tratta dei migranti, a causa della collusione di molti membri della Guardia Costiera libica con alcuni trafficanti di esseri umani. I centri di accoglienza, inoltre, sono stati da più parti paragonati a dei lager e molte testimonianze tendono a confermare tale versione. Una delle dirette conseguenze, come affermato poc'anzi, oltre a numerose violazioni dei diritti umani in Libia, come da più parti testimoniato, è il blocco del flusso migratorio dall'Africa. Da questo fatto ne discende, quindi, che improvvisamente il numero di MSNA di provenienza africana è crollato, con un contestuale aumento del flusso migratorio di MSNA dall'Albania. In realtà, un'attenta lettura dei dati, come si potrà effettuare di seguito, evidenzia che l'aumento di MSNA di origine albanese è irrilevante ai fini statistici, ma assume una rilevanza relativa contestualmente al blocco forzato delle migrazioni africane. Inoltre, da non sottovalutare anche il dato secondo cui molti dei bambini albanesi censiti in Italia senza la presenza di una figura di riferimento, sono volontariamente mandati dalle proprie famiglie e, perciò, protagonisti loro malgrado di una truffa i cui numeri si sono dimostrati relativamente corposi.

Per quanto riguarda i dati, di seguito una tabella esplicativa:

	Al 31/12 anno precedente	Al 31/12 anno di riferimento	Variazione rispetto all'anno precedente
2013	7575	8461	+12%
2014	8461	10536	+25%
2015	10536	11921	+13%
2016	11921	17373	+46%
2017	17373	18303	+5%
2018	18303	10787	-41%
2019	10787	6054	-44%

Tabella 1: Presenze MSNA in Italia

Per quanto concerne le cittadinanze di provenienza, le stesse sono riportate nella tabella di seguito:

CITTADINANZE MSNA	TOT. 2013	TOT. 2014	TOT. 2015	TOT. 2016	TOT. 2017	TOT. 2018	TOT. 2019
EGITTO	1415	2455	2753	2766	1807	930	531
ERITREA	275	1303	1177	1331	1459	770	trasc. *
GAMBIA	206	1104	1161	2302	2202	892	260
SOMALIA	475	1097	686	818	837	475	trasc. *
ALBANIA	779	1043	1432	1611	1677	1550	1676
BANGLADESH	1063	611	681	885	860	trasc. *	482
MALI	88	474	465	865	1071	596	184
SENEGAL	184	412	512	841	1006	505	239
AFGHANISTAN	551	391	328	372	trasc. *	trasc. *	trasc. *
NIGERIA	84	356	697	1437	1274	563	trasc. *
MAROCCO	277	231	201	179	trasc. *	trasc. *	trasc. *
GHANA	52	172	241	347	trasc. *	trasc. *	trasc. *
TUNISIA	143	123	70	trasc.	trasc. *	trasc. *	278
KOSOVO	127	114	268	298	trasc. *	trasc. *	328
SIRIA	70	77	trasc.	trasc.	trasc. *	trasc. *	trasc. *
COSTA D'AVORIO	trasc.	72	234	922	1388	769	286
GUINEA	27	70	70	trasc.	1752	802	217
ALTRO	347	431	582	844	trasc. *	2383	1072
PAKISTAN	trasc.	Trasc	181	trasc.	trasc. *	552	501
SUDAN	trasc.	Trasc	trasc.	87	trasc. *	trasc. *	trasc. *

Tabella 2: presenze MSNA per cittadinanza al 31/12 di ogni anno

\*negli anni 2017, 2018 e 2019 sono prese in considerazione solo le prime 11 cittadinanze di provenienza

Un dato ancora più preoccupante riguarda i MSNA non reperibili, ovvero quei minori che, dopo la loro segnalazione ed accoglienza presso i Centri competenti, si allontanano dagli stessi facendo perdere le proprie tracce. La preoccupazione maggiore riguardo a questa particolare categoria è che, come facilmente intuibile, rispetto ai minori che sono seguiti da un Centro competente, da un tutor e/o da una famiglia, questi minorenni sono più soggetti al rischio di sfruttamento.

Nel report sui MSNA stilato a cura del Ministero del Lavoro e riferito al 31 dicembre 2019<sup>8</sup>, il numero totale di MSNA irreperibili è di 5383<sup>9</sup>, un dato che si riferisce al totale dei MSNA non reperibili segnalati negli anni e che al 31 dicembre 2019 erano ancora minorenni. I motivi per cui un minore debba rendersi irreperibile sono vari e potrebbero avere origini differenti, ad esempio anche in base alla nazionalità. Per esempio, la presenza radicata di

<sup>8</sup> [Report-MSNA-mese-dicembre-2019.pdf \(lavoro.gov.it\)](#), p. 3

<sup>9</sup> Nel 2018, [Report-MSNA-mese-dicembre-2018-15012019.pdf \(lavoro.gov.it\)](#) p. 3, erano 5229, mentre nel 2017 e 2016 erano rispettivamente: 5828 ([Report MSNA 31-12-2017 \(lavoro.gov.it\)](#), p. 3), 6561 ([Report MSNA 31\\_12\\_2016 \(lavoro.gov.it\)](#), p. 3). Il report del 31 dicembre 2015 non conteneva alcun dato inerenti ai MSNA irreperibili, mentre al 31/12 del 2014 essi erano 3707. È evidente, quindi, che dal 2014 in poi vi sia stato un aumento in termini relativi vicino al 100%.

origine in Italia potrebbe essere uno dei motivi per cui un minore si rende irreperibile. Alcuni di essi assumono questo status, per poter transitare, ovvero poter raggiungere conoscenti o familiari che sono soggiornanti in un altro Paese, senza passare dalla burocrazia che potrebbe rallentare il raggiungimento. Un caso particolare è stato quello dei MSNA egiziani. Nel 2016, anno di maggior presenza di MSNA egiziani e prima del Memorandum citato sopra, infatti, sono stati segnalati 2766 MSNA provenienti dall'Egitto, di cui ben 1468 irreperibili. Secondo una ricerca condotta dal Gruppo Locale Treviso della Fondazione *Centesimusannus*<sup>10</sup>, la maggioranza si reca in Italia, spinta dai propri genitori, nella speranza di trovare un impiego e inviare i soldi a casa, con l'eventuale aiuto di eventuali già familiari e/o altri connazionali già presenti in loco. Molti di questi giovani hanno rifiutato le proposte di percorsi formativi loro rivolte, a causa delle tempistiche troppo lunghe, venendo impiegati in attività in nero dai propri connazionali. Il rischio per questi ragazzi, di cui una buona parte è ancora oggi minorenne, è di finire all'interno di traffici criminali, in cui possono venire sfruttati e divenire così vittime della tratta, sfruttando la normativa italiana in fatto di migrazione minorile, ripresa anche dalla Legge Zampa all'art. 3, per cui il MSNA non può essere espulso, se non per fatti eccezionali, legati alla sicurezza nazionale. Sempre la stessa ricerca evidenzia una criticità, che potrebbe giocare un ruolo fondamentale nella gestione dei MSNA non reperibili. Viene rilevato, infatti, che l'irreperibilità di un MSNA, e quindi di fatto la sua scomparsa, non ha lo stesso carattere di priorità ed urgenza tipico della situazione in cui a scomparire è un minore non migrante. Questo è probabilmente dovuto al fatto che, almeno nel momento in cui il minore si rende irreperibile, tale azione è frutto della sua volontà. In realtà, sarebbe necessario e auspicabile, che tale situazione venisse affrontata ponendo come aspetto prioritario il fatto che ad essere scomparso è un minore, al di là della volontarietà o meno del proprio gesto. Molti adolescenti, infatti, potrebbero decidere di intraprendere questa strada e, perciò, di rendersi irreperibili, come nel caso poc'anzi citato dei MSNA egiziani, a causa di pressioni della famiglia in tal senso. In casi come questo, il minore potrebbe non rendersi conto della pericolosità del proprio gesto, a causa della fiducia riposta nella sua famiglia o, comunque, nella rete di connazionali presenti in Italia. Tale situazione, quindi, rappresenta un rischio elevatissimo, che soltanto un'adeguata presa in carico del caso specifico potrebbe aumentare le possibilità di ritrovamento e salvataggio da traffici pericolosi. In questa ottica, quindi, assume una importanza enorme quanto stabilito dalla Convenzione di Varsavia e dalla Direttiva 2011/36/UE, le quali individuano nella

---

<sup>10</sup> [2kjlq1465288992.pdf \(centisimusannus.org\)](https://www.centisimusannus.org/2kjlq1465288992.pdf), p. 2

formazione degli operatori la chiave di volta su cui basare una strategia efficiente per la repressione dei fenomeni legati alla tratta degli esseri umani.

### 1.1.2. MSNA in Italia ieri e di oggi, un confronto.

Una situazione molto simile a quella dei MSNA egiziani odierni coinvolse i bambini italiani del XIX secolo. Il Parlamento italiano dedicò una grande attenzione al fenomeno che, come sottolineò Giuseppe Guerzoni<sup>11</sup> nel 1868 sulle pagine della Nuova Antologia<sup>12</sup>, era “*vecchio, storico, ereditario*”. Già prima dell’unificazione, infatti, alcuni governi locali avevano emanato delle disposizioni di polizia, come ad esempio il Governo di Napoli, sull’espatrio dei bambini impiegati in mestieri ambulanti. Il fenomeno era talmente diffuso da portare Giuseppe Mazzini a fondare una scuola a Londra, in Hitton Garden, che era appositamente rivolta ai piccoli girovaghi italiani, con lo scopo di toglierli dalla strada e dai pericoli che essa portava con sé. Questa situazione era legata ad un fenomeno che, tra il 1869 e il 1914, interessò circa 14 milioni di italiani: l’immigrazione. Dal 1876 cominciarono ad essere raccolti dati sui bambini migranti e si stima che i bambini al di sotto dei 15 anni rappresentassero, nello stesso periodo di tempo sopra indicato, il 12% del totale, vale a dire una cifra ragguardevole.

Fu con la proclamazione del Regno d’Italia che il Parlamento prese finalmente atto della situazione, anche se solo attraverso l’emanazione di disposizioni e circolari che raccomandavano ai prefetti una maggiore vigilanza sulla concessione dei passaporti ai minori, con il fine di evitare abusi ai loro danni. Nel 1868 il deputato Carlo Arrivabene Valenti Gonzaga denuncia per la prima volta la tratta dei bambini italiani in questi termini: “[...] *la tratta dei bianchi [...] il commercio estero che si fa in America o in Inghilterra di quei poveri ed infelici fanciulli, i quali mostrano [...] la povertà italiana ad orrendo spettacolo nelle strade di Londra, di Birmingham, di Manchester e di Nuova York*<sup>13</sup>”. Il deputato continua, poi, descrivendo una situazione che potrebbe tristemente descrivere la situazione di un bambino vittima di tratta ai giorni nostri:

*“se l’infelice creatura non porta a casa ogni sera il prezzo di ciò che lo snaturato iniziatore di quella società industriale chiama i suoi frutti, non solamente quegli infelici vanno a letto a digiuno, ma qualche volta*

---

<sup>11</sup> Giovanni Guerzoni (1835 – 1886) patriota, volontario Garibaldino, fu deputato dal 1865 al 1874.

<sup>12</sup> GUERZONI, G.; “*La tratta dei fanciulli. Rapporto della commissione della Società italiana di beneficenza residente a Parigi*”; Nuova Antologia, Vol. III, 1868, p. 363

<sup>13</sup> Di Bello G.; Nuti V.; “*Soli per il mondo. Bambine e bambini emigranti tra Otto e Novecento*”, Unicopli, 1° dicembre 2003 p. 22

*sono battuti, quando non vengono gettati sulla via, dove poi, maceri dalla pioggia, intirizziti dal freddo vengono arrestati come vagabondi [...]. Ed avviene poi di frequente che il magistrato infligge loro una pena, alcuna volta la multa, più spesso la prigionia, giacché i capi dell'industria ribalda sfuggono all'azione della legge, il rigore di questa riversandosi così sugli innocenti tormentati<sup>14</sup>”.*

In particolare, la tratta dei minori italiani riguardò bambini e ragazzi tra i 6 e i 15 anni che venivano letteralmente venduti a trafficanti, che li utilizzavano nelle proprie attività. Benché, finalmente, il Parlamento incominci a preoccuparsi della loro condizione, il fine con cui viene fatto è solo in parte legato al desiderio di permettere a questi bambini un normale sviluppo psicofisico: è lo stesso Arrivabene, che denunciò con tanta enfasi il fatto, ad aggiungere che “quei tapini, sventuratamente, perché italiani rappresentano in qualche modo l'Italia”. In gioco, dunque, non c'è solo la salute dei bambini, ma il buon nome dell'Italia, il quale rischia di essere macchiato gravemente da una siffatta situazione. Le motivazioni che portarono i parlamentari dell'epoca a questo duplice rapporto possono essere facilmente comprese, soprattutto se si pensa che, essendo stata formalizzata l'unità nel 1861, l'Italia era un Paese giovane che ambiva, però, a ricoprire un ruolo relativamente importante all'interno dello scacchiere europeo ed internazionale. La prosecuzione e la pubblicità di una situazione come quella della tratta dei bambini italiani, avrebbe avuto delle conseguenze politiche ben maggiori di una cattiva pubblicità, poiché avrebbe potuto mettere in mostra senza pietà l'arretratezza economica e sociale del Paese. Il già citato Guerzoni, infatti, inserisce consapevolmente il fenomeno all'interno del quadro dell'arretratezza economica e sociale del Paese, affermando che:

*“Noi abbiamo la tratta dei bianchi perché abbiamo più analfabeti della Spagna e il doppio di poveri della Francia, e metà scolari dell'Irlanda, e 376 comuni senza scuole; e i latifondi abbandonati, e le maremme mortifere e i laghi pestilenziali, e le valli senza strade dove cresce l'olivo, e i torrenti che scendono a due mari senza ponti, e un eccesso di conviventi, un difetto di officine, una tradizione interminabile di errori e di pregiudizi, un retaggio inesauribile di miserie, di dolori e di tenebre; perché noi pure abbiamo una questione sociale che la carità conforta, non guarisce, la poesia ingentilisce, non doma, la religione confina in altra*

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 23

*patria e non decide in questa, e la civiltà stessa, che è giustizia, libertà, legge, lavoro, virtù, non può risolvere che col tempo<sup>15</sup>”.*

Leggendo quanto affermato, anche in vena polemica dal Guerzoni, è evidente che quella fotografata non è una situazione tipica soltanto dell'Italia del 1868, ma che potrebbe facilmente descrivere le condizioni di arretratezza dei Paesi più poveri anche nel mondo contemporaneo. La presenza di analfabeti, di un numero enorme di poveri, la mancanza di scuole, di infrastrutture adeguate, di lavoro sono tra le condizioni sociali che spingono moltissime persone a migrare dal proprio Paese e che espongono gli individui al rischio di divenire vittime di traffici di esseri umani.

Una descrizione migliore del fenomeno è fornita dalla *Société italienne de bienfaisance de Paris*, la quale aveva incaricato quattro dei suoi membri di studiare il fenomeno. Nella relazione viene messo in evidenza il legame, esistente ancora oggi, tra povertà, tratta, vendita ed emigrazione, in cui i bambini, utilizzati spesso dalle famiglie di origine come soluzioni ai propri problemi, cadono vittime di adulti senza scrupoli, che fanno incetta di bambini per traghettarli in un mondo di schiavitù e disperazione. La tratta dei bianchi italiani, quindi, veniva così descritta dai membri della *Société*:

*“tutti gli anni, in ogni stagione, partono dai loro paesi parecchie centinaia di bambini di tutte le età, di tutti i sessi, a gruppi da due a dieci fanciulli, sotto la guida di individui che si dichiarano loro genitori o loro tutori. Ma, in realtà, questi uomini sono dei veri padroni di schiavi; perché questi fanciulli sono loro affittati, venduti, venduti, o affidati in virtù di contratti firmati da entrambe le parti, che li considerano leciti poiché qualche volta reclamano l'assistenza dei consoli all'estero per far eseguire delle clausole alle quali i contraenti cercano di sottrarsi<sup>16</sup>”.*

Questa situazione rispecchia una mentalità molto diffusa nell'Ottocento, ma che può essere individuata anche ai giorni nostri, soprattutto in aree molto povere. Per tale mentalità, infatti, i figli rappresentano una sorta di proprietà dei genitori, che possono disporre liberamente degli stessi, arrivando talvolta a venderli e/o cederli, in cambio di una somma di denaro o qualche altro benefit.

Ai bambini veniva richiesto di assumere una parte attiva nel processo che avrebbe portato alla loro tratta e sfruttamento: venivano addestrati a non dichiarare la propria identità e a

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 29

<sup>16</sup> Ibidem, p. 25

dare indicazioni generiche sul domicilio e sulla provenienza, per sottrarsi alla legislazione del Paese ospitante e quindi al rischio di espulsione. Una situazione simile è presente anche oggi, anche se come si è potuto vedere nelle pagine precedenti il rischio di espulsione per un minorenne è praticamente impossibile. È impensabile, infatti, che i MSNA irreperibili non vengano mai a contatto con altre persone ed è perciò facilmente presumibile che la maggior parte di questi faccia ricorso ad azioni di questo tipo, fornendo dati sbagliati o indicazioni poco chiare relativamente alla loro condizione, al fine di evitare, anche dietro esplicito ordine, di finire all'interno di determinati programmi di recupero, che li escluderebbero da un giro o che impedirebbero loro di raggiungere la propria meta o il proprio scopo.

Per quanto riguarda le leggi, Guerzoni rileva che non ci sarebbe bisogno di creare nuove normative, se quelle già presenti nell'Italia di fine XIX secolo fossero state rettamente applicate. Egli si riferisce in particolare all'art. 233 del Codice civile del 1865, che prevedeva la perdita della patria potestà (disciplinata dall'art. 138 dello stesso Codice e ivi subordinata al dovere di mantenimento, educazione e istruzione della prole) per tutti coloro che abbandonavano i propri figli ad un mestiere vietato. Il Codice penale prevedeva, invece, all'art. 445 il carcere e l'ammonizione per tutti quei genitori che permettessero ad altri di servirsi dei propri figli per mendicare, mentre l'art. 441 prevedeva addirittura la stessa pena per i genitori che lasciano vagabondare e/o oziare i propri figli. Inoltre, benché la Legge di Pubblica Sicurezza del 20 marzo 1865, riconoscesse la possibilità agli esercenti di professioni girovaghe di tenere con sé minorenni, la stessa legge all'art. 63 riconosceva la facoltà alle autorità di allontanare tale minore qualora fosse stato sottoposto a maltrattamenti. Secondo Guerzoni, quindi, la normativa esistente era già sufficiente allo scopo di reprimere la tratta dei bianchi. Eppure, nel 1869, l'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Luigi Menabrea, aveva assunto l'impegno, insieme al Ministro degli Interni, Carlo Cadorna, di presentare in Senato un disegno di legge sul *Divieto di impiego di fanciulli d'ambo i sessi in professioni girovaghe all'estero*. Anche in questo caso, obiettivo dichiarato è porre rimedio ad un fatto che gettava cattiva luce sul buon nome del neonato Stato italiano. Di particolare interesse è il contenuto di questa proposta di legge, che è particolarmente indulgente verso i genitori, per i quali sono proposte pene meno severe rispetto agli incettatori. Eppure, come si è potuto vedere in precedenza, i bambini venivano iniziati a questi traffici proprio dai genitori i quali, annientati dalla povertà e dalla disperazione, arrivavano ad affittare o vendere la propria prole. In un'ottica contemporanea, dunque, i genitori non potrebbero essere considerati meno colpevoli, ma anzi maggiormente colpevoli, a causa del loro venir meno di uno dei doveri fondamentali riconosciuto in capo ad essi, ovvero la cura ed il mantenimento del proprio figlio sotto ogni aspetto. Come si legge negli Atti Parlamentari

della X Legislatura, Menabrea afferma che la maggior responsabilità degli incettatori rispetto ai genitori è dovuta al fatto che questi ultimi erano spesso illusi di fare il bene dei loro figli, senza rendersi conto che invece li mandavano incontro ad un destino triste e crudele di sfruttamento<sup>17</sup>». Ancora più interessante è il punto di vista di Menabrea, il quale afferma che obiettivo della Legge è quello di sottrarre i bambini dall'immoralità tipiche dell'oziosità, del vagabondaggio e della mendicanza, senza tuttavia tutelare il lavoro minorile, impedendolo se troppo precoce. Menabrea, infatti, come la maggior parte dei suoi contemporanei, non considera illegale o riprovevole di per sé la stipulazione di contratti di questo tipo tra genitori e conduttori, quanto piuttosto il mancato rispetto degli stessi da parte dei trafficanti, i quali utilizzano i bambini per effettuare puro accattonaggio, senza garantire agli stessi adeguate formazione e educazione. Non bisogna dimenticare, infatti, come molti studiosi hanno affermato, l'infanzia è stata scoperta solo nel XIX secolo, soprattutto attraverso la letteratura di Dickens e Collodi. Nella seconda metà del 1800, quindi, esisteva la convinzione che l'infanzia fosse un periodo della vita differente rispetto all'età adulta, ma non si era ancora in quello che è stato definito, a posteriori, il secolo del bambino. Nel corso del 1800, quindi, si assiste ad atteggiamenti ambigui nei confronti dei bambini, che cominciano ad assumere caratteristiche proprie e non vengono progressivamente più considerati uomini in miniatura. Gli atteggiamenti, quindi, vanno dalla protezione dell'infanzia, con una attenzione sempre più marcata verso il gioco e l'istruzione come elementi chiave dello sviluppo del bambino, alla necessità di utilizzare l'infanzia come manodopera. Il XIX secolo è, infatti, il secolo della rivoluzione industriale e i bambini sono considerati, soprattutto all'interno delle famiglie più povere, una forza lavoro. Non deve quindi sorprendere il fatto che non fosse vietato il lavoro minorile in sé, quanto il mancato rispetto di accordi stipulati che davano, de facto, avvio al traffico di bambini italiani. Come riportano Di Bello e Nuti in Soli per il mondo, Menabrea conferma quanto sopra affermato, riconoscendo

*“che i padri possono impiegare i loro figli nel modo che reputano più conveniente finché non violano la legge, né disconosce, in linea di principio, il diritto di quelle famiglie povere e rozze che non sono in grado di nutrire ed educare in patria i loro figli [...] a cercare un legittimo sollievo inviando all'estero quelli che possiedono qualche talento artistico, per procacciar loro un'educazione e, forse, una posizione proficua, ma constatata che, [...] solo in qualche caso l'esito è fortunato, le*

---

<sup>17</sup> Atti Parlamentari, Camera del Senato, Legislatura X, sessione 1868-1869, Discussioni, p. 1378

*migliaia hanno invece conseguenze miserande e terribili; perciò l'interesse pubblico, la coscienza del Paese, le istanze dall'estero devono prevalere sull'interesse dei padri, tanto più che il vero confine della patria potestà emerge dal suo fondamento, che è quello di operare pel bene della prole<sup>18</sup>”*

È evidente, soprattutto in queste parole, l'ambiguità con la quale le autorità italiane dell'epoca approcciarono il fenomeno, riconoscendo che lo stesso fosse causato dalla grande povertà delle famiglie, ponendo però come obiettivo ultimo la tutela della dignità del Paese, e non la tutela della dignità e della libertà del bambino, la quale rappresenta invece il principale motore del superiore interesse del minore. Ulteriore evidenza di questa ambiguità è l'adozione nel febbraio 1886 della Legge sulla “Tutela dei fanciulli negli opifici, nelle cave e nelle miniere”. La Legge, emanata a tutela dei bambini, stabiliva l'età minima di nove anni per l'impiego negli opifici, nelle cave e nelle miniere. È evidente, quindi, che, all'alba del XX secolo, l'infanzia era considerata tale solo dalla parte di popolazione che, per cultura e ceto, poteva permettersi la cura del bambino<sup>19</sup>.

Il disegno di Legge del 1869 verrà ripreso più volte in Parlamento, sino al 21 dicembre 1873, in cui venne adottata la Legge Proibizione dell'impiego di fanciulli d'ambo i sessi in professioni girovaghe. Per la prima volta, come affermano Di Bello e Nuti,

*“nelle aule del Parlamento italiano, raggiunta ormai la completa unità territoriale, sembra cominciare ad imporsi una idea di infanzia titolare di molti diritti, come quelli ad una corretta crescita psicofisica, un'alfabetizzazione emancipatrice, una sollecita attenzione da parte degli adulti e dello Stato, in primo luogo, che spesso nei dibattiti parlamentari viene paternalisticamente ricordato come il «protettore dell'infanzia», «dell'età tenera dei fanciulli»<sup>20</sup>”.*

---

<sup>18</sup> Di Bello G.; Nuti V.; “Soli per il mondo. Bambine e bambini emigranti tra Otto e Novecento”, Unicopli, 1° dicembre 2003, p. 35

<sup>19</sup> La stessa borghesia ha avuto un ruolo attivo nell'adozione di questa Legge. Grazie alla diffusione dei giornali, infatti, le cronache sugli incidenti, anche mortali, dei bambini impiegati in cave, miniere e fabbriche, scosse a tal punto l'opinione pubblica che i ceti più ricchi arrivarono a manifestare il proprio dissenso anche attraverso boicottaggi di quei marchi in cui i bambini venivano impiegati più spesso. Le motivazioni alla base dell'adozione di questa legge, quindi, non hanno come obiettivo primario la tutela della dignità e libertà del bambino che, anzi, diviene un obiettivo collaterale, rispetto al principale fine di salvaguardia del profitto delle aziende stesse.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 41

Senza entrare nel merito dei passi successivi, che hanno portato alla definizione di tutta una serie di Leggi e di previsioni a tutela dei bambini in Italia, tra cui le varie riforme scolastiche riguardanti la scuola dell'obbligo e le successive norme sul lavoro minorile, in questa sede è utile effettuare un confronto tra i minori soli del XIX secolo e i MSNA odierni. La prima caratteristica comune ad entrambi è, come si è visto, l'estrema povertà, una condizione così tragica da spingere le famiglie italiane del XIX secolo a stipulare contratti di affitto o di vendita dei propri figli con trafficanti senza scrupoli e che, oggi, porta le famiglie a far viaggiare la propria prole su natanti di fortuna, con i quali effettueranno una traversata del Mediterraneo, durante la quale potrebbe anche trovare la morte. Per quanto riguarda la tipologia di sfruttamento, come si è visto, i minori soli italiani venivano sfruttati per lo più per accattonaggio e altri mestieri, mentre i MSNA odierni vengono sfruttati lavorativamente, ma anche sessualmente. Sono molte le ragazze sotto i 18 anni che vengono iniziate alla prostituzione e sfruttate, senza possibilità di liberarsi. Un esempio lampante è la tratta delle ragazze nigeriane, che rappresenta uno degli episodi più bui e tristi dei fenomeni migratori in Italia.

Il fattore più interessante da osservare, a posteriori, è l'assenza in Italia fino al 2017 di una legge che tutelasse esplicitamente i minori stranieri non accompagnati. sembra strano, visto che nella storia nazionale sono presenti episodi di questo tipo, ma la possibile motivazione a tale assenza è rinvenibile in ciò che è stato affermato nelle pagine precedenti. Dal punto di vista del Parlamento del Regno d'Italia, il problema non è mai stato un problema nazionale da risolvere internamente, quanto piuttosto un problema nazionale con proiezioni all'esterno. La preoccupazione principale era, infatti, quella di mantenere il buon nome dell'Italia sulla scena internazionale. È evidente, quindi, che non si è mai sviluppata, o non ha mai avuto modo di svilupparsi veramente, una sensibilità nei confronti di questo tema. Inoltre, l'Italia è stata per la gran parte della sua storia un Paese di emigrazione che ha visto, fortunatamente, una variazione nelle modalità della stessa, grazie al progressivo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e, soprattutto, della scolarizzazione sempre più vasta durante il XX secolo. Quando poi, a partire dagli ultimi trent'anni del '900, l'Italia ha visto trasformarsi da paese di emigrazione e Paese di immigrazione, la sua legislazione in materia era praticamente inesistente, a differenza degli altri Paesi europei e mondiali che, invece, erano da molto tempo meta di immigrazione. Per questo motivo, data anche la natura nuova dell'immigrazione verso l'Italia, non può sorprendere più di tanto la mancanza di una legge nazionale a tutela dei minori stranieri non accompagnati. In realtà, come si è visto in precedenza, il fatto che non esistesse una normativa nazionale, non significava che non venissero riconosciute tutele ai MSNA, anzi, venivano tutelati e protetti

su base territoriale, con fondi comunali che, sulla base del luogo di arrivo, potevano essere ampiamente sufficienti o ampiamente insufficienti, quest'ultima possibilità soprattutto in quei Comuni tipicamente di arrivo, ovvero quelli ubicati lungo le coste dell'Italia meridionale.

## **2. La tutela delle vittime di tratta nell'ordinamento italiano**

La normativa italiana in tema di tutela delle vittime di tratta deriva, in primis, dagli obblighi internazionali al cui rispetto l'Italia è soggetta a causa della firma e della ratifica dei trattati internazionali e sovranazionali dedicati all'argomento. L'Italia, in quanto membro dell'Unione Europea è naturalmente soggetta agli obblighi che derivano dalla legislazione comunitaria e, ovviamente, anche alle ispezioni che sono dalla stessa previste, come avvenuto nel 2018, anno in cui l'Italia è stata sottoposta all'esame del GRETA. Il GRETA ha prodotto una serie di osservazioni, le quali sono utili per capire lo stato delle cose per quanto concerne la situazione normativa italiana e, per questo motivo, l'autore di questo ha ritenuto utile riportare le osservazioni all'interno dello stesso contesto, senza dedicare quindi alle stesse paragrafi a parte.

Prima di entrare nel merito, è opportuno effettuare una sorta di volo ad angelo sui principali strumenti normativi italiani, i quali sono: gli artt. 600, 601 e 602 del Codice Penale, così come modificato dalla Legge 228 del 2003, denominata "Misure contro la tratta di persone"; l'art. 18 del D.Lgs n. 286 del 1998 (TUI); il D.Lgs 24 del 2014 denominato "Attuazione della Direttiva 2011/36/UE, la Legge 199 del 2016, "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni di lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo", la già citata Legge 47 del 2017 ed il D.Lgs 113 del 2018, c.d. Decreto Sicurezza, convertito in Legge n. 132 del 2018.

### **2.1. La Legge 228 del 2003 e la modifica agli articoli 600, 601 e 602 del Codice penale**

Nell'ordinamento italiano si è avuto un progressivo aumento dell'attenzione nei confronti dei reati di sfruttamento sessuale, della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale configurabili come nuove forme di schiavitù a partire dalla Legge n. 269/1998, denominata, appunto, "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù". Con l'emanazione di questa legge si sono poste le basi per la realizzazione della tutela della personalità individuale, soprattutto in riferimento ai reati a sfondo sessuale che, soprattutto

nei minori, possono causare gravi pregiudizi dal punto di vista dello sviluppo psico-fisico. La Legge introduceva alcune modifiche agli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies, 600-sexies e 601, tra cui alcune relativamente alla prostituzione minorile<sup>21</sup>, la pornografia minorile<sup>22</sup>, la detenzione di materiale pornografico<sup>23</sup>, il turismo sessuale con vittime minorenni<sup>24</sup> e le circostanze aggravanti<sup>25</sup> mentre prevedeva l'introduzione all'art. 601 di uno specifico comma riguardante la tratta dei minori<sup>26</sup>.

Durante la XIV Legislatura il Parlamento ha approvato la legge 11 agosto 2003, n. 228, con cui sono state recepite le disposizioni contenute nella Decisione Quadro 2002/629/GAI e con cui sono state conseguentemente introdotte nuove disposizioni penali e, soprattutto, sono state modificate le disposizioni contenute negli articoli 600, 601 e 602 del Codice Penale, concernenti rispettivamente i reati di "riduzione o mantenimento in schiavitù o

---

<sup>21</sup> "Art. 600-bis. - (Prostituzione minorile). - Chiunque induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire trenta milioni a lire trecento milioni. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa fra i quattordici ed i sedici anni, in cambio di denaro o di altra utilità economica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni o con la multa non inferiore a lire dieci milioni. La pena è ridotta di un terzo se colui che commette il fatto è persona minore degli anni diciotto", [Legge n. 269 del 1998 \(camera.it\)](#)

<sup>22</sup> "Art. 600-ter. - (Pornografia minorile). - Chiunque sfrutta minori degli anni diciotto al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire cinquanta milioni a lire cinquecento milioni.

Alla stessa pena soggiace chi fa commercio del materiale pornografico di cui al primo comma.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga o pubblicizza il materiale pornografico di cui al primo comma, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire cinque milioni a lire cento milioni.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo, consapevolmente cede ad altri, anche a titolo gratuito, materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione fino a tre anni o con la multa da lire tre milioni a lire dieci milioni", *ibidem*

<sup>23</sup> "Art. 600-quater - (Detenzione di materiale pornografico). Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nell'articolo 600-ter, consapevolmente si procura o dispone di materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni o con la multa non inferiore a lire tre milioni", *ibidem*

<sup>24</sup> Art. 600-quinquies. - (Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile). - Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire trenta milioni a lire trecento milioni", *ibidem*

<sup>25</sup> "Art. 600-sexies. - (Circostanze aggravanti ed attenuanti). - Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, primo comma, e 600-quinquies la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso in danno di minore degli anni quattordici. Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso da un ascendente, dal genitore adottivo, o dal loro coniuge o convivente, dal coniuge o da affini entro il secondo grado, da parenti fino al quarto grado collaterale, dal tutore o da persona a cui il minore è stato affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia, lavoro, ovvero da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni ovvero se è commesso in danno di minore in stato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata. Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter la pena è aumentata se il fatto è commesso con violenza o minaccia. Nei casi previsti dagli articoli 600-bis e 600-ter la pena è ridotta da un terzo alla metà per chi si adopera concretamente in modo che il minore degli anni diciotto riacquisti la propria autonomia e libertà", *ibidem*.

<sup>26</sup> "Chiunque commette tratta o comunque fa commercio di minori degli anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione è punito con la reclusione da sei a venti anni", *ibidem*

servitù”, “tratta di persone” e “acquisto e alienazione di schiavi”. Per i reati appena menzionati, viene previsto un sensibile aumento delle pene, che arrivano fino ad un massimo di vent’anni. In particolare, l’art. 600 del Codice Penale punisce con la reclusione da 8 a 20 anni chiunque riduca una persona in schiavitù o in una condizione analoga, riferendosi pertanto all’esercizio su una persona di poteri che possono corrispondere a quelli tipici derivanti dal diritto di proprietà o, per quanto concerne le situazioni analoghe alla schiavitù, al mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa tale da costringere la stessa a prestazioni lavorative o sessuali, all’accattonaggio o comunque tutte quelle prestazioni che possono comportarne lo sfruttamento. La differenza con l’art. 600 in vigore prima della modifica del 2003<sup>27</sup> è evidente, non solo per quanto riguarda l’aumento della pena, che passa da un minimo di 5 anni ad un minimo di 8 e da un massimo di quindici anni ad un massimo di venti, ma anche nella specificazione delle situazioni analoghe alla schiavitù che, nel precedente testo vigente, erano solo accennate e la presenza di circostanze aggravanti quali la minore età della vittima e lo sfruttamento della stessa a fini di prostituzione o di prelevamento degli organi, per le quali la pena può venire aumentata da un terzo alla metà<sup>28</sup>. Per quanto riguarda la specificazione delle situazioni analoghe, viene definita tassativamente le modalità con cui la condotta deve essere attuata, ovvero attraverso:

- Violenza, minaccia ed inganno;
- Abuso di autorità o approfittamento di una qualsiasi situazione di inferiorità, fisica o psichica della vittima, così come di una situazione di necessità e vulnerabilità<sup>29</sup>;
- Promessa o donazione di somme di denaro e/o altri vantaggi da parte di chi esercita autorità sulla vittima.

L’articolo 601 del Codice penale è stato oggetto di più modifiche, di cui le più recenti sono quella operata dalla L. 228/2003 e quella operata dal D.Lgs 24/2014. Il testo oggi vigente descrive la fattispecie di reato prevedendo per la sua configurazione:

- Reclutamento, introduzione nello Stato, trasferimento fuori dallo Stato, cessione dell’autorità, ospitalità a persone che si trovano in condizione di schiavitù come definite dall’art. 600 c.p.;
- Realizzazione delle medesime condotte su una o più persone, attraverso l’uso dell’inganno, della violenza, della minaccia, l’abuso di autorità o l’approfittamento di

---

<sup>27</sup> Il testo in vigore prima della sostituzione avvenuta a causa della L. 228/2003 era il seguente: “600. Riduzione in schiavitù. Chiunque riduce una persona in schiavitù o in una condizione analoga alla schiavitù, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni”.

<sup>28</sup> Tale aggravante è stata poi soppressa in seguito alla ratifica della Convenzione di Varsavia, avvenuta con la Legge 108/2010 (v. par. 2).

<sup>29</sup> L’approfittamento di una situazione di vulnerabilità è stato aggiunto successivamente dal D.Lgs 24/2014 di attuazione della Direttiva 2011/36/UE.

una situazione di vulnerabilità, inferiorità fisica, psichica o di necessità o anche attraverso la promessa del riconoscimento di una somma di denaro o di altri vantaggi alla persona su cui essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a fornire prestazioni di tipo sessuale, lavorativo, di accattonaggio o il compimento di qualsiasi altra tipologia di atti illeciti, tra cui la sottoposizione al prelievo di organi.

Gli articoli 600 e 601 appaiono irrimediabilmente connessi. In particolare, come evidenzia Diana Genovese,

*“l’applicazione dell’art. 601 dipende in toto dal contenuto e dai limiti dell’art. 600 c.p. che [...] sono stati con il tempo definiti dalla stessa giurisprudenza di legittimità. Non sembra dunque sussistere uno spazio autonomo applicativo dell’art. 601 c.p. che non rimandi al presupposto o alla finalità della riduzione in schiavitù, a differenza [...] della tendenza internazionale [...] orientata a fornire una definizione autonoma di tratta di esseri umani improntata al fine dello sfruttamento, non necessariamente di tipo schiavistico o para-schiavistico<sup>30</sup>”.*

La Legge 228/2003 ha modificato anche l’art. 602, che prevede e disciplina la fattispecie di acquisto e alienazione di schiavi. Tale norma ha, però, mero carattere residuale, poiché disciplina le sole ipotesi che non ricadono già nella fattispecie di tratta di persone (art. 601). Come rileva sempre Genovese, la distinzione tra le due fattispecie era, prima delle modifiche del 2003,

*“ricavata, sotto un profilo quantitativo, dalla diversa consistenza numerica delle vittime coinvolte, considerando la tratta come reato necessariamente plurisoggettivo e l’art. 602 c.p. applicabile ai casi di offesa a singola persona, (ma) con la novella del 2003, quest’ultimo elemento viene definitivamente a cadere, ritenendo la maggioranza della dottrina applicabile la fattispecie di tratta anche in presenza di un unico soggetto passivo. Inoltre, l’identità di pena tra le due fattispecie evoca una parità di disvalore sociale dei fatti che vanifica qualsivoglia funzione sussidiaria dell’art. 602 c.p. Alla luce di queste considerazioni, [...] la fattispecie di cui all’art. 602 si presenta sostanzialmente inutile,*

---

<sup>30</sup> GENOVESE D.; “Difficoltà applicative nell’ordinamento italiano. il quadro giuridico-repressivo in materia di schiavitù, tratta di esseri umani e sfruttamento lavorativo: quali prospettive”, Capitolo III di “La Direttiva europea sulla tratta di esseri umani”, Firenze 2015, ISSN 1827-0565

*mancando di fatto uno spazio applicativo autonomo nei confronti della fattispecie di cui all'art. 601 c.p.<sup>31</sup>”.*

La Legge 228/2003 ha novellato, inoltre, il delitto di associazione a delinquere (art. 416 c.p.) in quanto prevede, quando l'associazione è diretta alla commissione di uno dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602, la reclusione da 5 a 15 anni per i promotori costitutori o organizzatori dell'associazione<sup>32</sup> e dai 4 ai 9 anni per i soli partecipanti all'associazione<sup>33</sup>.

Per quanto concerne, invece, la prevenzione dei reati e soprattutto l'assistenza alle vittime della tratta, la Legge 228 ha previsto:

- L'istituzione del Fondo per le misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 12), da utilizzare per il finanziamento di programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime di tratta e di tutte le altre finalità di cui all'art. 18 del TUI;
- L'istituzione di un programma speciale di assistenza per le vittime di cui agli artt. 600 e 601 c.p. (articolo 13) per assicurare, temporaneamente, alle stesse adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, salva l'applicazione di quanto sancito dal TUI al già citato art. 18 per quanto concerne le disposizioni di carattere umanitario quando la vittima è straniera. Gli interventi inseriti all'interno del programma sono stati successivamente specificati, dal DPR 19 settembre 2005, n. 237<sup>34</sup>, con cui l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ne ha emanato il relativo regolamento;
- Speciali politiche di cooperazione con i Paesi interessati dei reati, organizzando “incontri internazionali e campagne di informazione anche all'interno dei paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone” (articolo 14).

La Legge 228/2003 è stata poi necessariamente superata da altre disposizioni, tra cui la principale il D.Lgs 24/2014, che ha recepito la Direttiva 2011/36/UE, la quale ha sostituito la Decisione Quadro 2002/629/GAI di cui la Legge 228/2003 recepisce il contenuto.

## **2.2. La ratifica della Convenzione di Varsavia**

Dal punto di vista cronologico, tra la Legge 228/2003 e il D.Lgs 24/2014, troviamo la Legge 2 luglio 2010, n. 108, con la quale il Parlamento ha ratificato, nel corso della XVI

---

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Art. 416, c. 1, c.p.

<sup>33</sup> Art. 416, c. 2, c.p.

<sup>34</sup> [Decreto Presidente Repubblica 19 settembre 2005, n.237 - Olir.](#)

Legislatura, la Convenzione di Varsavia, sulla cui base è stato conseguentemente adeguato l'ordinamento interno.

Le modifiche apportate dalla Legge di ratifica riguardano per lo più le circostanze aggravanti grazie alla riforma dell'ordinamento operata nel 2003, che ha reso possibile l'adeguamento senza importanti stravolgimenti. In particolare, sono state abrogate tutte le circostanze aggravanti contenute negli articoli 600, 601 e 602, ed è stato invece appositamente creato l'art. 602 ter, rubricato Circonstanze aggravanti. Quest'ultima, in particolare, prevede l'aumento da un terzo alla metà della pena nelle ipotesi già previste dalle norme previgenti, ovvero i casi in cui la vittima abbia meno di 18 anni e i fatti siano relativi allo sfruttamento della prostituzione o siano commessi al fine di sottoporre la vittima al prelievo di organi, alle quali vengono aggiunte due ulteriori circostanze aggravanti, una relativa all'ipotesi in cui, a seguito della commissione dei reati di tratta derivi per la vittima un grave pericolo per la propria vita o per la propria incolumità fisica e/o psichica e l'altra relativa ai delitti di falsità in atti. La Legge 108 recepisce, infatti, quanto sancito dall'articolo 20, il quale impegna le parti ad attribuire rilevanza penale ad alcuni fatti, quando compiuti intenzionalmente con lo scopo di procedere al traffico di esseri umani, ovvero la fabbricazione di un documento di viaggio e/o di identità falso, il procurare o fornire un documento di questo tipo e, infine, la detenzione, la sottrazione, l'alterazione, il danneggiamento o la distruzione di un valido documento di viaggio e/o identità di un'altra persona. A norma del capitolo VII della Convenzione, inoltre, l'Italia – al pari di tutte le Parti – accetta il potere di monitoraggio ed ispezione da parte del GRETA, ovvero del Gruppo di Esperti contro la Tratta di esseri umani, il cui secondo rapporto sull'Italia è stato pubblicato in data 25 gennaio 2019 e sarà successivamente affrontato.

### **2.3. Attuazione della Direttiva 2011/36/UE: il D.Lgs 24/2014**

Con il D.Lgs n. 24 del 2014 è stata data attuazione, nel corso della XVII Legislatura, della Direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani. A differenza della disciplina previgente, contenuta nella Decisione Quadro 2002/629/GAI e attuata con la Legge 228/2003, la Direttiva del 2011 riordina, come si è visto nel precedente capitolo, la materia in maniera più organica proponendo una nuova e più ampia definizione del delitto di tratta degli esseri umani<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> V. Capitolo 4, par. 2.2.2.1, p. 148

Il D.Lgs, quindi, integra il contenuto degli art. 600 e 601 del Codice penale, facendo assumere agli stessi la forma odierna. Il D.Lgs 21/2014, all'art. 3, integra anche la formulazione dell'art. 398<sup>36</sup> del codice di procedura penale al quale viene aggiunto il nuovo comma 5-ter che prevede l'estensione delle cautele previste dal comma 5 bis, su richiesta della parte, anche alle persone maggiorenne che si trovino in condizioni di particolare gravità. Le misure previste saranno, in particolare, la deposizione con modalità protette e che l'udienza venga svolta in un luogo diverso rispetto al tribunale, come ad esempio l'abitazione della persona maggiorenne stessa. Tra i diritti su cui è intervenuta la riforma vi sono anche quelli relativi ai MSNA vittime di tratta, benché poi la disciplina sia stata trattata più completamente nella Legge 47 del 2017, la c.d. Legge Zampa. In ogni caso, l'articolo 16 del D.Lgs 24/2014 prevedeva per il minore straniero non accompagnato il diritto di essere informato in riferimento ai suoi diritti e al suo possibile accesso alla protezione internazionale. Tra le altre disposizioni previste dal Decreto attuativo della Direttiva 2011/36/UE, vi sono la previsione di specifici percorsi formativi per i pubblici ufficiali impiegati per questioni inerenti alla tratta di esseri umani (art. 5), la previsione del diritto all'indennizzo delle vittime di tratta (art. 6)<sup>37</sup>, attraverso l'istituzione di un Fondo per le misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio ad integrazione dell'art. 12 della Legge 228/2003, affidamento dei compiti di coordinamento ed indirizzo, di valutazione delle tendenze fenomenologiche e di relazione biennale sui risultati del monitoraggio nei confronti

---

<sup>36</sup> “[.]5-bis. Nel caso di indagini che riguardano ipotesi di reato previste dagli articoli 572, 600, 600 bis, 600 ter 600 quinquies, 601, 602, 609 bis, 609 ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600 quater 1, 609 quater e 609 octies, 609 undecies e 612 bis del codice penale, il giudice, ove fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano minorenni, con l'ordinanza di cui al comma 2, stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno. A tal fine l'udienza può svolgersi anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova. Le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva. Quando si verifica una indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia ovvero della consulenza tecnica. Dell'interrogatorio è anche redatto verbale in forma riassuntiva. La trascrizione della riproduzione è disposta solo se richiesta dalle parti (4).

*5-ter. Il giudice, su richiesta di parte, applica le disposizioni di cui al comma 5-bis quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggiorenne in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede [..]”. Art. 398 c.p.p, cc 5 bis e 5 ter, [Art. 398 codice di procedura penale - Provvedimenti sulla richiesta di incidente probatorio - Brocardi.it](#)*

<sup>37</sup> Il Decreto Legislativo, in particolare, precisa che il Fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio è da utilizzarsi anche per l'indennizzo delle vittime di tratta, indennizzo che deve essere della misura di 1500 euro per ogni vittima. Lo stesso articolo disciplina, infine, l'accesso al Fondo, che deve avvenire mediante domanda di indennizzo che deve pervenire entro un anno dal passato in giudicato sulla sentenza di condanna o, nel caso di autore del reato ignoto, dal deposito dell'archiviazione emessa e l'unica condizione ostativa del diritto all'indennizzo, ovvero la condanna della vittima per uno dei reati previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a), ovvero atti di strage, di guerra civile e appartenenza ad associazioni mafiose. Per ultimo, inoltre, è previsto anche l'istituto della surroga del Fondo per le misure anti tratta nei diritti della parte civile o dell'attore, nei confronti del condannato al risarcimento.

del coordinatore anti-tratta della UE al Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio, l'adozione di un Programma Unico di emersione, assistenza ed integrazione in favore di cittadini stranieri, anche comunitari (art. 8), ad integrazione di quanto contenuto nell'art. 18 del TUI<sup>38</sup>. Tuttavia, la principale novità introdotta dal D-Lgs 24/2014 è l'adozione del Piano Nazionale Anti-Tratta, ovvero il documento programmatico finalizzato alla definizione delle strategie di lungo periodo da attivare per prevenire e contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani e la creazione del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale. Tale programma nasce dall'unione di due differenti programmi, il programma di assistenza e integrazione sociale degli stranieri vittime di violenza e sfruttamento previsto dal comma 1 dell'art. 18 TUI ed il programma di assistenza transitoria previsto dall'art. 13 della Legge 228/2003. il programma di emersione prevede la garanzia alle vittime di un adeguato alloggio, vitto e assistenza sanitaria e la prosecuzione, una volta a regime, del programma di assistenza e integrazione sociale.

### 2.3.1. Il Piano Nazionale Anti-Tratta

A causa della sua complessità e dell'importanza che dovrebbe rivestire nella definizione ed attuazione delle strategie anti-tratta all'interno dell'ordinamento italiano, il PNA merita di essere analizzato distintamente rispetto alle altre misure previste dal Decreto di attuazione delle Direttiva 2011/36/UE.

Il primo (e finora unico) Piano Nazionale Anti Tratta è stato adottato nel 2016<sup>39</sup>, con riferimento al biennio 2016-2018. Il Piano, d'ora in avanti PNA, come affermato nelle indicazioni di merito<sup>40</sup>, non può prescindere dal quadro delineato a livello europeo ed internazionale, con particolare riferimento alla Strategia UE per l'eradicazione della tratta, della Convenzione di Varsavia e dalle Raccomandazioni provenienti da tutti gli organi e/o

---

<sup>38</sup> Dopo il comma 3 è inserita la seguente disposizione: "3-bis. Per gli stranieri e per i cittadini di cui al comma 6-bis del presente articolo, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del presente articolo si applica, sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, di cui all'articolo 13, comma 2-bis, della legge 11 agosto 2003, n. 228, un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa con la Conferenza Unificata, è definito il programma di emersione, assistenza e di protezione sociale di cui al presente comma e le relative modalità di attuazione e finanziamento." [dlgs\\_24\\_2014.pdf \(regione.lazio.it\)](#)

<sup>39</sup> Adottato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 26 febbraio 2016

<sup>40</sup> [Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento \(cesdop.it\)](#), p. 3

organizzazione competenti, come il GRETA e lo Special Rapporteur on trafficking in persons.

Per quanto riguarda i principi generali, nel PNA è affermata l'importanza dell'adozione di misure gender-specific, essenziali e necessarie per poter adottare misure efficaci e, soprattutto, che tengano conto degli effettivi bisogni delle vittime, dal momento che uomini, donne, bambini e bambine subiscono la tratta con modalità tra loro differenti. La prima azione effettuata nell'ambito del PNA è l'analisi del contesto, fondamentale ai fini dell'elaborazione del PNA stesso, poiché permette:

- la definizione dei problemi e i conseguenti obiettivi strategici;
- l'identificazione dei principali attori impegnati nel settore anti-tratta e quelli che potrebbero essere coinvolti;
- la definizione della struttura del PNA e le priorità da considerare;
- la definizione della struttura di coordinamento e di referral da implementare a livello nazionale;
- la definizione di un set di dati utili all'effettuazione di future valutazioni per quanto riguarda azioni, attività o programmi anti-tratta.

Il PNA è strutturalmente suddiviso in due parti, la prima dedicata all'inquadramento del PNA nell'ambito della Strategia UE per l'eradicazione della tratta, alla governance istituzionale sulla tratta e, infine, alla descrizione delle priorità, obiettivi strategici, azioni ed interventi; la parte II, invece, è dedicata al sistema di monitoraggio e verifica del PNA.

Con riguardo alla prima parte, vengono definiti gli obiettivi del PNA (*“definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione delle vittime”*<sup>41</sup>), raggiunti attraverso la realizzazione dell'obiettivo strategico di miglioramento della risposta nazionale al fenomeno della tratta e dell'obiettivo operativo della definizione di una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica. Vengono definiti, inoltre, gli attori del PNA attraverso la definizione di un sistema di governance multilivello e multi-agenzia, poiché le azioni per la lotta alla tratta seguono sostanzialmente due canali. Il primo, relativo al contrasto e alla repressione del crimine vede quali attori principali le forze dell'ordine, il secondo relativo invece alla prevenzione alla protezione delle vittime che vede come attori principali i servizi

---

<sup>41</sup> Ibidem, p. 5

sociali pubblici e privati<sup>42</sup>. Tra gli attori che partecipano alla repressione del crimine vi rientrano, oltre alle forze di polizia, carabinieri, guardia di finanza, ecc, figurano alcuni Ministeri<sup>43</sup> e l'Autorità Giudiziaria, quest'ultima mediante l'azione svolta dalla Direzione Nazionale Antimafia che coordina e dà impulso a tutte le indagini, svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia, contro la criminalità organizzata tra cui rientra anche il traffico di persone.

Il PNA definisce, inoltre, gli stakeholders che sono in qualche misura legati agli interventi di protezione e di lotta alla tratta, tra cui sono presenti:

- organizzazione del terzo settore (ONG, volontariato, associazioni o altre categorie che gestiscono servizi di accoglienza, contatto, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà, ecc);
- associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati;
- organizzazione internazionali impegnate trasversalmente nella lotta alla tratta e nella protezione delle vittime;
- organizzazioni sindacali e organizzazioni che svolgono un ruolo attivo nella tutela dei lavoratori;
- mondo accademico e organizzazioni che si occupano dell'attività di ricerca e di approfondimenti sul fenomeno.

Per quanto riguarda l'articolazione del PNA, questa è effettuata sulla base delle cinque priorità individuate dalla strategia UE, declinandole in principali obiettivi strategici nell'area della Governance e delle quattro direttrici (sistema di coordinamento; prevenzione; assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate; attività di indagine e contrasto al fenomeno), i cui contenuti saranno di seguito analizzati.

#### 2.3.1.1. Governance istituzionale sulla tratta degli esseri umani

Il PNA dedica una grande attenzione alla Governance, con particolare riferimento al sistema di coordinamento e alla pianificazione e ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse. Entrambe le parti sono fondamentali, poiché costituiscono le modalità di traduzione nella pratica delle azioni previste dal Piano stesso. In particolare, propedeutica all'individuazione del sistema di coordinamento è stata la mappatura degli interventi anti-tratta sul territorio

---

<sup>42</sup> Per servizi sociali privati si intendono i servizi sociali privati accreditati attraverso l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, così come previsto dal c. 1 dell'art. 52 del Regolamento di attuazione del TUI, D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334.

<sup>43</sup> Il PNA ricorda, in particolare, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della Salute, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione, il Ministero della Giustizia e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

nazionale, che ha evidenziato alcuni problemi relativi al coordinamento tra le realtà che operano effettivamente sul campo e i fondi utilizzati per finanziare gli interventi che devono essere realizzati. In particolare, è stato individuato il sistema di offerta di servizi che si è consolidato nel Paese attraverso l'utilizzo di diversi canali di finanziamento e, in particolare, quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 13 della Legge 228/2003 e dell'art. 18 del TUI. Tale sistema di offerta si compone di cinque fasi principali, a cui si riferiscono tutti gli enti attuatori che operano a livello regionale, e che sono:

- Fase 1: Area servizi/azioni proattive rivolte alle popolazioni a rischio;
- Fase 2: Area servizi/azioni proattive multi-agenzia di emersione, identificazione, segnalazione e invio delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento;
- Fase 3: Area servizi/protezione sociale: tutela dei diritti e risarcimento;
- Fase 4: Area servizi/accoglienza e residenzialità;
- Fase 5: Area servizi/interventi formativi e lavorativi.

La mappatura ha evidenziato, quindi, che con le risorse destinate all'art. 13 della Legge 228/2003 e all'art. 18 del TUI, si sono indistintamente finanziate tutta la gamma di interventi per tutte e 5 le fasi individuate, limitando di fatto l'efficienza complessiva degli interventi. Per questo motivo, una delle azioni prioritarie è lo sviluppo di una maggiore cooperazione Stato, Regioni, Enti locali, al fine di stabilire in maniera più puntuale gli ambiti di intervento e le conseguenti azioni finanziabili, categorizzandole in maniera da rendere più facilmente intellegibile il canale di finanziamento da utilizzare e la governance di competenza.

Per quanto concerne il finanziamento delle azioni anti-tratta, viene affermato che il sistema di contrasto della tratta e di protezione sociale delle vittime risulta ancora troppo concentrato sui fondi previsti dalla Legge 228/2003 e dall'art. 25 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, sulle cui risorse si basano gli interventi promossi annualmente dal Dipartimento per le pari Opportunità, che utilizza in media 12, 5 milioni di euro l'anno<sup>44</sup>. Accanto ai programmi e alle azioni derivanti dagli articoli sopra menzionati, sono attivati in Italia anche altre tipologie di intervento, che si presentano come complementari nei riguardi delle azioni nazionali, che sono finanziati dagli enti locali, spesso attraverso fondi comunitari e che sono attuati o direttamente dagli stessi o attraverso organizzazioni del terzo settore. Per la maggior parte dei casi, gli interventi che rientrano in questa categoria, riguardano per lo più la formazione professionale, l'accesso e la permanenza sul mercato del lavoro e la partecipazione ad altre tipologie di attività sociale.

---

<sup>44</sup> [Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento \(cesdop.it\)](#), p. 15

Per quanto riguarda la Governance, il PNA afferma che si attua con processi di democrazia attiva ed è basata sull'integrazione di due ruoli differenti, ovvero quello relativo all'indirizzo programmatico, che compete al governo, e quello di gestione e fornitura dei servizi che compete, invece, alle strutture operative ed amministrative. È necessario, quindi, che tali livelli vengano integrati maggiormente tra loro, dal momento che sembrano ancora troppo poco integrati<sup>45</sup>, intendendo con quest'ultima osservazione, l'attuale sistema che vede il livello nazionale, quello regionale e quello locale così come sono fotografati nel 2016, presentando contestualmente uno schema ideale di integrazione tra i tre livelli. Per quanto concerne la fotografia al 2016, il livello nazionale è rappresentato dal Dipartimento per le Pari Opportunità che agisce attraverso i fondi ex art. 13 della Legge 228/2003 ed ex art. 18 del TUI. La sua azione è volta al finanziamento del sistema nazionale per gli interventi in favore delle vittime e alla raccolta dei dati sul fenomeno, attraverso un sistema di operatività interno e al Numero Verde Anti-tratta. Per ultimo, ma non per importanza, effettua un costante monitoraggio sulle prese in carico e sugli esiti degli interventi. Il sistema regionale è rappresentato, invece, dagli assessorati preposti e competenti sul fenomeno della tratta e dalle Autorità di Gestione del FSE<sup>46</sup>. Infine, il livello locale, parte attiva nell'implementazione di azioni a supporto delle vittime di tratta, agisce mediante i Piani Sociali di zona ed è contraddistinto dalla presenza di numerosi attori locali.

Per quanto riguarda la ridefinizione dell'attuale sistema, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, il PNA prevede che la maggiore integrazione possa essere ottenuta mediante le seguenti modifiche ai tre livelli:

- Livello nazionale: il Dipartimento per le Pari Opportunità deve raccordarsi con il Ministero dell'Interno e gli altri ministeri competenti per promuovere e rafforzare il sistema integrato di interventi per prevenire e contrastare il fenomeno;
- Livello regionale: deve essere ulteriormente suddiviso in due piani differenti, che vedono coinvolti Assessorati differenti. Nel primo piano, infatti, vi sono gli Assessorati alla sanità e al welfare che devono operare, attraverso anche finanziamenti, per permettere l'emersione di casi di tratta e grave sfruttamento e l'attuazione delle politiche anti-tratta a livello locale. Nel secondo piano, invece, si trovano gli Assessorati al lavoro e alla formazione che, attraverso la gestione del FSE, devono garantire che tra i beneficiari delle misure volte all'accesso e alla permanenza nel mondo del lavoro, vi siano anche le vittime di tratta;

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 16

<sup>46</sup> Ogni regione attiva al proprio interno un'autorità specificamente dedicata alla gestione del Fondo Sociale Europeo, che sono solitamente inserite all'interno degli Assessorati al lavoro e alla Formazione.

- Livello locale: a livello locale grava la responsabilità della gestione della presa in carico attraverso il programma unico di emersione da parte dei servizi sociali e dei soggetti privati convenzionati, che si completa con la valutazione di tutte le azioni a supporto delle vittime di tratta mediante i Piani Sociali di zona<sup>47</sup> e la presenza di specifici attori sociali<sup>48</sup>. Il livello locale, inoltre, attraverso il monitoraggio del fenomeno attuato dal Prefetto, con la collaborazione delle forze dell'ordine, contribuisce ad alimentare la banca dati a cura del Dipartimento per le pari opportunità.

È evidente che, per un sistema come quello appena presentato, in cui ogni singolo livello ha determinati compiti e, soprattutto, un raggio di azione ben determinato, è essenziale prevedere la presenza della c.d. “cabina di regia”, costituito all'interno del Dipartimento per le pari opportunità senza costi aggiuntivi e con compiti di individuazione del fabbisogno, di definizione delle modalità di finanziamento del sistema nazionale di lotta alla tratta, di coordinamento dei diversi livelli, oltre che di impulso per una progettualità che coinvolga attivamente tutti i livelli e le realtà attive sul territorio nazionale, con particolare riguardo di quelle attive all'interno del terzo settore e la comunità scientifica, con cui è essenziale attivare un dialogo continuo ed efficace, per poter creare un sistema di early warning in grado di incidere sulle politiche successive.

#### 2.3.1.2. Le quattro direttrici: la prevenzione, l'azione penale, la protezione e la cooperazione

Per quanto riguarda, invece, le quattro direttrici (prevention. Prosecution, protection e partnership), il PNA dedica alle stesse una grande attenzione. Per quanto riguarda la prima, la prevenzione, viene anzitutto affermato che in Italia, tale ambito non ha avuto lo stesso sviluppo di quelle, ad esempio, dedicate alla protezione sociale. Come si legge nel PNA, infatti, nel corso degli anni sono state poche le misure preventive che sono state adottate a livello nazionale, a differenza del livello locale, in cui le stesse sono molto più numerose, anche se spesso limitate al singolo target group a cui sono rivolte, agli strumenti, al periodo di attivazione e, inevitabilmente, alle risorse impiegate<sup>49</sup>”.

---

<sup>47</sup> Strumento di pianificazione territoriale attuato ai sensi della Legge 328/2000, che permette una pianificazione delle azioni da attivare localmente per fornire assistenza e aiuti concreti alle famiglie in difficoltà. Gli interventi che vengono attivati nell'ambito di questi piani devono avere come obiettivo la creazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali ed è fondamentale. La dimensione locale è fondamentale per la buona riuscita delle strategie e degli interventi, poiché permettere di unire la conoscenza del territorio e delle sue peculiarità, con la conoscenza degli abitanti e delle loro caratteristiche.

<sup>48</sup> Ad esempio, i circoli arci che si occupano di immigrazione ed assistenza sociale per la c.d. zona grigia.

<sup>49</sup> [Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento \(cesdop.it\)](#), p. 21

Il PNA continua, poi, fornendo una definizione di informazione e di prevenzione, poiché in molti casi esse vengono fatte coincidere. In particolare, “[..] l’informazione è finalizzata a diffondere notizie su un dato fenomeno a fasce larghe di popolazione, mediante l’impiego di un linguaggio neutro e scientifico<sup>50</sup>”, mentre la prevenzione ha l’obiettivo di modificare i comportamenti dei destinatari, risultato che può essere ottenuto solo con “[..] l’avvio di una relazione con la popolazione beneficiaria dell’iniziativa<sup>51</sup>”. Viene affermata l’esigenza, quindi, di procedere quanto prima alla costruzione di un quadro concettuale, nel quale vengano presi in considerazione i diversi livelli di azione, i target group coinvolti e gli ambiti territoriali di riferimento. A questo riguardo viene evidenziata l’esigenza di coinvolgere, ad esempio le associazioni di migranti e altre associazioni che, a vario titolo, possono venire in contatto con immigrati vittime di traffico o presunti tali. La tratta è, come si è visto, un fenomeno largamente coincidente con l’immigrazione e coinvolgere associazioni di questo tipo, quindi, permetterebbe di poter rafforzare la partecipazione degli stranieri alla vita sociale e civile, attivando così quella relazione necessaria a modificare i comportamenti della popolazione cui sono indirizzate le azioni di prevenzione.

Per quanto concerne le misure preventive da attuare, e che vedono quali soggetti istituzionali e non istituzionali coinvolti il Dipartimento per le Pari Opportunità, alcuni Ministeri<sup>52</sup>, Organizzazioni Internazionali e Regioni, Provincie (Città Metropolitane) Comuni, Associazioni, ONG, Anci, Enti del terzo settore e Rete del lavoro agricolo di qualità. Il PNA ne presenta cinque: 1) migliorare la conoscenza del fenomeno e la diffusione di tale conoscenza; 2) prevenzione ed azione nei Paesi di origine; 3) prevenzione ed azione nei Paesi di destinazione; 4) attività di comunicazione e sensibilizzazione; 5) controlli amministrativi. Tra le azioni attuate all’interno delle 5 misure vi sono la specifica formazione congiunta di tutti gli operatori del settore, prevedendo tra questi un sempre maggiore coinvolgimento degli ispettori del lavoro e degli ispettori delle ASL, per poter fornire agli stessi strumenti sempre più efficaci per la individuazione di casi di sfruttamento lavorativo che potrebbero essere collegati alla tratta di esseri umani, la promozione di eventi formativi volti ad adempiere agli obblighi previsti dall’art. 5 del D.Lgs 24/2014, che devono essere aperti anche ad una lista allargata di professionisti del settore<sup>53</sup> e che devono prevedere

---

<sup>50</sup> Ibidem

<sup>51</sup> Ibidem

<sup>52</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Ministero dell’Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della Salute, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

<sup>53</sup> FFOO, magistratura, polizia locale, ecc.

approfondimenti sulla normativa internazionale, europea e nazionale riguardo la tutela delle vittime, sulla conoscenza e lo scambio delle buone prassi, relative anche alle modalità di controllo sul territorio e al ritorno volontario assistito degli immigrati e sull'implementazione delle capacità di identificazione delle potenziali vittime. Altre azioni che rientrano in queste misure sono la valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post degli interventi formativi e progetti di sensibilizzazione su vari argomenti, tra cui un turismo consapevole, soprattutto per quanto concerne il c.d. turismo sessuale, il grave sfruttamento lavorativo e tutte le altre tematiche relative al trafficking e al re-trafficking.

Per quanto concerne la seconda direttrice, l'azione penale, il PNA riconosce alla Scuola Superiore della Magistratura un ruolo fondamentale, poiché si occupa della formazione dei Magistrati e, pertanto, dovrebbe formare gli stessi nel miglior modo possibile anche riguardo alle tematiche connesse al traffico di esseri umani. All'interno della seconda direttrice sono individuate due tipologie di azioni: 1) il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in un approccio multi-agenzia e 2) adeguamento delle norme in ambito nazionale ed internazionale. Le misure da attuare riguardano, in particolare, l'elaborazione e la promozione di intese multi-agenzia, che permettano di mettere in campo simultaneamente competenze anche differenti, in grado di affrontare il problema del traffico di esseri umani in un'ottica che sia la più completa possibile, a cui devono essere sicuramente affiancate squadre investigative comuni, formate anche da personale di diversa provenienza, oltre che una più ampia collaborazione, mediante la stipulazione di accordi soprattutto bilaterali, tra Paesi di origine e di destinazione, con la finalità principale di provvedere ad una formazione comune e congiunta sui temi dello sfruttamento e della tratta. Tali misure devono essere attuate in un contesto in cui deve essere presente una costante attività di studio e di monitoraggio delle fattispecie concrete attraverso cui le attività criminali vengono attuate, al fine di garantire una efficace risposta normativa, soprattutto per quanto riguarda i fenomeni transnazionale e la loro rapida evoluzione.

La terza direttrice è dedicata alla protezione e all'assistenza delle persone trafficate e si compone di cinque tipologie di azioni/misure:

- 1) il miglioramento dell'emersione del fenomeno, unitamente ad una sempre maggiore garanzia di risposte efficaci e coordinate al fenomeno;
- 2) promozione di una sempre più rapida identificazione delle vittime, che rappresenta il primo fondamentale passo per poter dare avvio a tutte quelle misure di protezione a cui le vittime hanno diritto;
- 3) la costituzione di un Meccanismo Nazionale di Referral (MNR), ovvero definendo la cooperazione attraverso cui gli attori statali adempiono ai propri

obblighi di protezione delle vittime in un'ottica di “*partnernariato strategico con la società civile*”<sup>54</sup>;

- 4) aggiornamento delle misure di accoglienza al fine di renderle maggiormente rispondenti alle nuove fenomenologie e alle caratteristiche delle vittime;
- 5) adozione di azioni che permettano il ritorno volontario assistito.

I soggetti istituzionali coinvolti sono il Dipartimento per le Pari Opportunità, i Ministeri del Lavoro, dell'Interno, della Giustizia, della Salute e delle Politiche Agricole, unitamente a Regioni, Province e Comuni, mentre tra i soggetti non istituzionali figurano Associazioni, ONG, Enti, Sindacati, Realtà attive nel settore e Anci. Tra le misure più interessanti, vi è il MNR, il quale è un sistema di cooperazione, il cui perno fondamentale è il Numero Verde Antitratta che, grazie alle sue caratteristiche intrinseche, è un istituto facile da utilizzare e di rapida fruizione. Il MNR per essere efficace deve basarsi su una serie di approcci e principi che possono essere facilmente riassunti nella lista di seguito: 1) approccio basato sui diritti umani. Dal momento che i reati di tratta ledono principalmente i diritti e la dignità umana, è importante che un sistema di MNR sia basato sul rispetto di questi standard, di modo da poter garantire in ogni momento un pieno rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti; 2) responsabilità del Governo. Data la particolarità e, soprattutto, la gravità dei reati connessi al traffico di esseri umani, è essenziale che tutte le misure di protezione delle vittime discendano direttamente dalla responsabilità del Governo e, nel caso italiano, questo avviene attraverso il Dipartimento per le Pari Opportunità, di cui la Presidenza del Consiglio dei ministri detiene la diretta responsabilità; 3) Partecipazione della società civile. È già stata affermata, nelle pagine precedenti, l'importanza della partecipazione della società civile ai meccanismi di protezione delle vittime di tratta, soprattutto per il principio di prossimità. Le associazioni, le ONG o tutte quelle realtà che operano a stretto contatto con persone vittime di tratta possono attuare nel concreto tutte quelle misure di protezione previste dalla normativa nazionale. È il caso, ad esempio, di Associazioni come Arci che, grazie alle attività di sportello per i migranti, possono venire a conoscenza di vittime di traffico e, soprattutto, possono fornire indicazioni sulle modalità per accedere e godere delle protezioni cui si ha diritto; 4) approccio pluridisciplinare e intersettoriale. Anche questo argomento è stato già ampiamente trattato nelle pagine precedenti, ma vale comunque la pena porre nuovamente enfasi sull'importanza di un approccio multisettoriale e pluridisciplinare. Le vittime di traffico di esseri umani possono essere individuate anche da personale non facente funzioni di pubblico ufficiale. Anche in questo caso, un esempio emblematico è fornito da

---

<sup>54</sup> [Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento \(cesdop.it\)](#), P. 34

tutte quelle Associazioni che operano nel sociale, sia in contesti contraddistinti da una forte immigrazione, ma non necessariamente soltanto in questi, in cui operatori impegnati a svolgere attività differenti, possono venire in qualche modo in contatto con una vittima o una sospetta tale. In questo caso è essenziale prevedere un sistema facilitato di comunicazione tra la persona che a vario titolo individua la vittima e il rappresentante dell'agenzia che in quel momento (forze dell'ordine, personale giudiziario, ecc) ha la competenza per la gestione del caso specifico. È evidente, quindi, che un approccio pluridisciplinare e intersettoriale sia l'unica strada possibile affinché avvenga questo tipo di comunicazione tra realtà diverse tra loro; 5) interesse superiore del minore. Tale principio, che si configura come uno dei principi cardine della tutela dei diritti umani, fa in modo che ogni volta che viene individuata come vittima un minore, allo stesso venga garantito un trattamento che prenda in considerazione non solo la condizione di fragilità intrinseca dovuta alla minore età, ma anche la particolare situazione personale, che potrebbe modificare di volta in volta la definizione delle misure più idonee; 6) responsabilità e trasparenza. Tale principio risponde ad una più generica esigenza di responsabilità e trasparenza, necessaria a livello istituzionale e nei rapporti tra istituzioni differenti. Il MNR deve tenere anche conto di alcune tematiche trasversali, come la sicurezza e l'incolumità delle vittime; la partecipazione; la trasmissione e lo scambio delle informazioni; la protezione dei dati; l'interpretariato e la mediazione culturale; la formazione e la supervisione; il monitoraggio e la valutazione e l'ammontare delle risorse umane e finanziarie.

La gestione efficace del MNR avviene attraverso una serie dettagliata di Procedure Operative Standard (POS), le quali sono volte a garantire un'adeguata protezione delle vittime di tratta nelle fasi di: a) identificazione; b) prima assistenza e protezione; c) assistenza a lungo termine e inclusione sociale; d) rientro e inclusione sociale; e) procedimenti penali e civili. Il MNR deve essere adottato, inoltre, acquisendo le "Linee guida per lo sviluppo di un Sistema transnazionale di Referral per le presone trafficate in Europa: TRM:EU", elaborate dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dall'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Per i minori, invece, si attuano le Procedure Operative Standard definite dal progetto AGIRE<sup>55</sup>, unitamente al Progetto Protection First<sup>56</sup>, finanziati

---

<sup>55</sup> [www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-5-pos-minori.pdf](http://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-5-pos-minori.pdf)

<sup>56</sup> "Protection First. Strumento destinato a operatori di comunità per minori per l'emersione di potenziali vittime di tratta o sfruttamento in Italia". Il documento, che come evidenziato nel titolo stesso è rivolto a operatori di comunità per minori, ha l'obiettivo di fornire gli strumenti necessari per identificare un minore vittima di tratta (capitolo 2: Indicatori di un potenziale minore vittima di tratta o sfruttamento che l'operatore di comunità deve saper riconoscere) e un vademecum sulle azioni da attuare (capitolo 3: cosa fare e come agire per favorire l'identificazione e la presa in carico precoce delle minori vittime di tratta).

nell'ambito del Programma "Prevenzione e Lotta Contro la Criminalità" della Commissione Europea. Il progetto AGIRE, il cui nome completo è "AGIRE. Austria, Grecia, Italia e Romania. Agire per potenziare la partnership tra soggetti pubblici e privati nell'identificazione e supporto di minori vittime e a rischio di tratta in Europa. Il progetto, in particolare, elenca le Procedure Operative Standard (POS) da attivare per l'identificazione delle vittime, per la loro assistenza e protezione e per la formazione di prassi nazionali. Ogni POS è redatta rispondendo a quattro/cinque quesiti, a seconda dei casi, che ne delineano le varie fasi di attuazione.

Le domande sono:

- 1) COSA, che descrive l'azione primaria, ovvero l'individuazione di una potenziale vittima e la successiva valutazione di segni rivelatori relativamente al grave sfruttamento;
- 2) DOVE, che indica il luogo in cui è possibile individuare la possibile vittima ed è applicabile soltanto a questa fase;
- 3) QUANDO, indica la tempistica e/o l'eventualmente in una determinata deve essere attivata. Un esempio è l'esercizio del beneficio del dubbio, che deve essere esercitato fino al momento in cui non è certamente esclusa la condizione di minorenni della vittima;
- 4) CHI, che identifica i soggetti via via coinvolti nell'attuazione di una determinata misura, ad esempio, forze dell'ordine, professionisti del terzo settore, ecc;
- 5) COME, che delinea le modalità attraverso cui deve essere attuata una determinata azione.

Le POS che vengono definite all'interno del documento riguardano:

- 1) Per l'identificazione delle vittime:
  - Emersione/identificazione della presunta vittima a rischio di tratta o grave sfruttamento;
  - Prima valutazione rispetto ai profili e gli indicatori di tratta e grave sfruttamento;
  - Riferimento ad un primo contatto;
  - Nomina di un tutore;
  - L'accertamento dell'età e il beneficio del dubbio;
  - Accertamento delle relazioni parentali;
  - Tempestiva valutazione dei rischi;

- Informazione;
  - Valutazione e soddisfazione dei bisogni primari;
  - Identificazione formale;
  - Valutazione del superiore interesse;
- 2) Per la prima assistenza a minori vittime e a rischio di tratta e grave sfruttamento:
- Invio ad un centro di accoglienza specializzato;
  - Informazione;
  - Accoglienza e valutazione dei bisogni;
  - Assistenza e piano per la sicurezza;
  - Procedure per il consenso informato;
  - Determinazione del superiore interesse del minore.

La quarta e ultima direttrice riguarda, invece, la cooperazione con i Paesi di origine della tratta, un'azione essenziale per eliminare o, comunque, ridurre alla radice il problema del traffico di esseri umani. In particolare, rientrano in questa famiglia di misure, tutte quelle azioni svolte alla prevenzione del traffico nella sua fase iniziale, che può essere raggiunta attraverso due tipologie di azioni, quella istituzionale e quella sociale, le quali comprendono rispettivamente la formazione della totalità degli operatori coinvolti, il miglioramento degli strumenti normativi, il supporto agli uffici di frontiera la promozione di una cooperazione su base interregionali con i Paesi posti ai confini<sup>57</sup>; 2) creazione e rafforzamento sul territorio di una rete di servizi che siano in grado di garantire interventi preventivi, tra cui ad esempio l'accompagnamento educativo delle potenziali vittime di tratta, unitamente alla realizzazione di attività di sensibilizzazione comunitaria e di informazione sui temi legati alla tratta, con l'obiettivo di aumentare la consapevolezza nei possibili soggetti coinvolti.

## **2.4. La Legge 199/2016 e la Legge 47/2017: tutele speciali, per categorie speciali**

### **2.4.1. La tutela contro la tratta e la schiavitù dei lavoratori agricoli: il caporalato**

Sia la Legge 199 del 2016 sia la Legge 47 del 2017 prevedono la tutela di due categorie particolari, entrambi però legati al fenomeno migratorio. Nel primo caso, infatti, si tratta dei lavoratori agricoli vittime del c.d. caporalato, la seconda, invece, è invece dedicata alla tutela dei MSNA che, come si è visto all'inizio del capitolo, sono una categoria fragile e che facilmente può cadere vittima di fenomeni di tratta.

---

<sup>57</sup> [Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento \(cesdop.it\)](#), P. 46

Per quanto riguarda il caporalato, fenomeno a cui è dedicata la Legge 199 del 2016 - senza entrare nei particolari poiché argomento molto vasto impossibile da analizzare in uno spazio così limitato come questo lavoro – non esistono dati ufficiali, anche se si stima che la percentuale di lavoratori irregolari in agricoltura rappresenti circa il doppio rispetto al totale di tutti gli altri settori, con il 23% dei primi contro il 12,8% dei secondi. L'intervento normativo, composto da 12 articoli, prevede per le vittime di caporalato l'accesso al Fondo anti-tratta, in quanto vittime di un fenomeno che, riguardando lo sfruttamento delle proprie prestazioni lavorative, rientra nei reati che configurano la tratta degli esseri umani. Oltre a questa importante inclusione, l'intervento prevede anche: a) la riscrittura del reato di caporalato, inteso come intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, introducendo tra l'altro anche la sanzionabilità del lavoro; b) l'applicazione di attenuanti in caso di collaborazione con le forze dell'ordine; c) l'arresto obbligatorio in caso di flagranza di reato; d) il rafforzamento dell'importante istituto della confisca; e) l'adozione di misure cautelari nei confronti dell'azienda agricola entro la quale vengono commessi i reati; f) l'estensione della responsabilità per il reato di caporalato anche per le persone giuridiche; g) il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità<sup>58</sup>, quale strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura; h) il graduale riallineamento della retribuzione all'interno del settore agricolo.

Tra le novità più importanti apportate dalla Legge 199/2016 vi è la riformulazione del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis del Codice penale). Il nuovo articolo 603 bis, infatti, prevede che:

*“è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di*

---

<sup>58</sup> La Rete del lavoro agricolo di qualità è istituita presso INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) con lo scopo di selezionare imprese agricole e altri soggetti assimilabili secondo la normativa vigente (Art. 2135 del Codice civile, Circolare INPS n. 94 del 20 giugno 2019, art. 6, c. 1 D.L. 24 giugno 2014 n. 91) che si distinguono nel rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e valore aggiunto. In particolare, possono essere inserite nella rete solo le imprese che non abbiano riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, oltre che per delitti contro la pubblica amministrazione, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, l'industria e il commercio e, soprattutto, per delitti di cui agli articoli 600, 601, 602 e 603bis del Codice penale. Le aziende non devono, inoltre, essere state destinatarie di sanzioni amministrative, anche non definitive, per violazioni in materia di lavoro, legislazione sociale e rispetto degli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse. Sono ammesse, quindi, tutte quelle aziende che, unitamente alle caratteristiche di cui sopra, siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi e che applichino i contratti collettivi di cui all'articolo 15 giugno 2015, n. 81. La Rete del lavoro agricolo di qualità è monitorata da una Cabina di regia, la quale delibera sulle istanze di partecipazione, escludendo le imprese che perdono i requisiti di legge per l'adesione.

*intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno<sup>59</sup>”.*

Corrisponde a circostanza aggravante la commissione dei reati di cui sopra attraverso l'utilizzo della violenza e/o della minaccia, alla quale *“si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato<sup>60</sup>”*. L'articolo prosegue, poi, fornendo una definizione di sfruttamento, il quale si configura quando sono presenti una o più delle condizioni di seguito descritte, ovvero:

*“1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti<sup>61</sup>”.*

L'articolo si conclude, infine, designando le condizioni aggravanti specifiche per le quali la pena è aumentata per un terzo della metà, ovvero quando il numero dei lavoratori reclutati è superiore a 3, quando almeno uno dei soggetti reclutati è minorenni in età non lavorativa e quando gli stessi lavoratori sono esposti a gravi situazioni di pericolo, dovuto alle caratteristiche dell'attività lavorativa che sono costretti a svolgere<sup>62</sup>.

Per effetto delle modifiche apportate dalle Legge 199/2016 sono inseriti nel Codice penale due ulteriori articoli, il 603-bis.1 e il 603-bis.2, i quali sono relativi rispettivamente alle condizioni attenuanti del delitto di caporalato e alla confisca obbligatoria di tutti gli strumenti utilizzati per la commissione del reato e di tutti gli eventuali prodotti e profitti dello stesso. Il disegno di Legge in oggetto, infatti, aggiunge il delitto di caporalato tra i reati per i quali

---

<sup>59</sup> [Art. 603 bis Codice penale - Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro - Brocardi.it](#)

<sup>60</sup> *Ibidem*

<sup>61</sup> *Ibidem*

<sup>62</sup> *Ibidem*

è sempre disposta la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non è in grado di giustificare la provenienza.

Per quanto concerne, invece, l'importante aspetto della tutela delle vittime di caporalato, è già stato detto in precedenza che per queste ultime è stata prevista l'inclusione nel Fondo anti-tratta e l'importante previsione che, all'interno di quest'ultimo, confluiscano tutti i proventi confiscati in fase di condanna, con i quali si potrà provvedere all'indennizzo delle vittime stesse.

#### 2.4.2. La tutela dei Minori Stranieri non accompagnati vittime di tratta: categorie fragili all'interno di una categoria fragile

La tutela dei MSNA è prevista, come si è già visto, dalla Legge 47 del 2017, conosciuta anche come Legge Zampa, la quale va a colmare un vuoto legislativo, definendo la disciplina della tutela dei minori stranieri non accompagnati dal punto di vista nazionale, dal momento che fino ad allora la stessa era gestita da ogni singolo Comune secondo le proprie disponibilità.

Anche in questo caso, a causa dell'ampiezza dell'argomento e dello spazio relativamente limitato all'interno di questo lavoro, non è possibile analizzare la legge nella sua interezza, ma è di grande interesse per lo scopo ultimo di questo elaborato soffermarsi soprattutto su alcune parti di essa, in particolare quelle relative alla tutela dei MSNA che sono vittime di tratta o presunte tali, ovvero l'art. 17 della Legge 47. In quest'ambito la norma effettua un intervento additivo della Legge 228/2003, poiché al comma 2 dell'art. 13 è aggiunta una nuova previsione, nella quale è sancito che una tutela particolare deve essere garantita nei confronti dei minori non accompagnati, attraverso la predisposizione di specifici programmi di assistenza che prevedano soluzioni di lungo periodo in grado di assicurare adeguate condizioni di accoglienza e supporto psico-sociale, sanitario e legale.

Il comma 2 dello stesso articolo 17 precisa invece la normativa applicabile nel caso specifico in cui un MSNA sia una vittima di tratta, ovvero i commi 2, 2 *bis* e 2 *ter* dell'articolo 18 del D.Lgs 142/2015, così come novellati dall'art. 15 della L. 47/2017, unitamente al comma 4 *quater* dell'articolo 76 T.U. in materia di spese di giustizia DPR 115/2002, anche al fine di garantire un'adeguata assistenza per il risarcimento del danno. Le succitate disposizioni prevedono, nei fatti: a) l'ascolto dei minori<sup>63</sup>; b) l'assistenza affettiva

---

<sup>63</sup> *“Per la valutazione dell'interesse superiore del minore occorre procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani”*, Art. 18, c. 2, D.Lgs 142/2015

e psicologica al MSNA<sup>64</sup>; c) il diritto alla partecipazione a tutti i procedimenti che lo riguardano e, soprattutto, il diritto all'ascolto, esercitato anche mediante la presenza di un mediatore culturale<sup>65</sup>; d) il patrocinio a spese dello Stato<sup>66</sup>. Il patrocinio dello Stato è fondamentale, soprattutto perché si pone ad ulteriore garanzia dell'esercizio del diritto del minore al risarcimento del danno subito.

La Legge 47 del 2017 impone per il MSNA, inoltre, il divieto di espulsione, di allontanamento e di trattenimento dei centri di identificazione e permanenza temporanea, a meno che il minore non segua un genitore e/o l'affidatario espulso e che la sua permanenza all'interno del territorio statale non costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale. Prima dell'entrata in vigore della Legge 47/2017, inoltre, veniva sovente utilizzato nei casi in cui era necessaria una protezione tempestiva del minore l'intervento ex art. 403 del Codice civile<sup>67</sup>, denominato "intervento della pubblica autorità a favore dei minori". Tale intervento, in realtà, non ha terminato la propria efficacia, poiché può essere utilizzato comunque in via d'urgenza, anche parallelamente a quanto prescritto dalla Legge Zampa. Il principio di base della suddetta previsione è rappresentato dall'immediato collocamento del minore in un luogo sicuro, da parte della pubblica autorità e "*a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia [...] (e) sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione*"<sup>68</sup>. Il minore viene poi segnalato alle strutture e ai servizi di competenza, i quali provvedono ai seguiti necessari. L'utilizzo della disposizione contenuta nell'art. 403 del cc ha permesso e permette, soprattutto nei casi in cui il bambino è una presunta vittima di tratta, un collocamento del minore in luoghi sicuro ed in tempi piuttosto rapidi.

In conclusione, quindi, è possibile affermare che, nonostante sia esplicitamente dedicata alla tutela dei MSNA, la Legge 47/2017 offre una protezione relativamente completa anche per il minore vittima di tratta, anche attraverso gli istituti della nomina tempestiva del tutore, la presenza del mediatore culturale e la possibilità di nominare un legale di fiducia. Il tutto, unitamente all'importante principio del divieto di respingimento e, soprattutto, del divieto di espulsione se questa non rappresenti l'ipotesi più raccomandabile secondo il principio del

---

<sup>64</sup> "L'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati è assicurata [...] dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza [...] previo consenso del minore", Art. 18, c. 2 bis, *Ibidem*

<sup>65</sup> "Il minore straniero non accompagnato ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito. A tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale", Art. 18, c. 2 ter, *Ibidem*

<sup>66</sup> "Il minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia[...] e di avvalersi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento", Art. 76, c. 4 quarter, TU in materia di spese di giustizia DPR 115 del 30 maggio 2002

<sup>67</sup> [Art. 403 Codice civile - Intervento della pubblica autorità a favore dei minori - Brocardi.it](#)

<sup>68</sup> *Ibidem*

superiore interesse del minore e se la permanenza del minore stesso non rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale, apre alla possibilità di eseguire interventi mirati non sui minori, ma sul minore, come testimoniato dalla previsione di un'assistenza non solo psicologica, ma anche affettiva e che sia quindi in grado di porre in essere misure accuratamente studiate sulla base della storia personale del bambino e dei suoi trascorsi, azione fondamentale soprattutto nel caso di minori vittime di tratta. I bambini che sono vittime del traffico degli esseri umani portano e porteranno sul proprio corpo le ferite di tale sfruttamento, ma nessuna ferita fisica sarà così opprimente per il bambino stesso e il suo sviluppo quanto le ferite psicologiche. Queste, che sono le meno facili da individuare, soprattutto se non si hanno le competenze necessarie, sono anche quelle che comportano la sofferenza maggiore e che potrebbero portare il bambino a compiere gesti non consoni per la sua età, ma anche lesivi della propria persona e delle persone che ha intorno. Per questo motivo l'assistenza psicologica, unitamente all'assistenza affettiva, rappresentano istituti fondamentali e necessari per fornire un aiuto concreto al bambino vittima di tratta e per progettare un suo reintegro all'interno della società e delle dinamiche sociali, il più sereno possibile.

## **2.5. Il sistema di accoglienza alla luce delle modifiche apportate dal Decreto Sicurezza e il pericolo per le vittime di tratta**

Dal momento che il fenomeno della tratta e quello della migrazione sono legati da una relazione molto stretta, è interessante analizzare anche il sistema di accoglienza italiano, soprattutto in riferimento alla tutela delle vittime di tratta e/o di tutti quei soggetti "fragili", quali le potenziali vittime e le sospette tali.

L'Italia ha recepito le condizioni di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale contenute nella direttiva 2013/33/UE<sup>69</sup> con il Decreto Legislativo 140/2005, successivamente abrogato e sostituito dal Decreto Legislativo 142/2015. La normativa, dedicata agli apolidi e agli stranieri non comunitari richiedenti protezione internazionale, prevede l'applicazione delle misure di accoglienza per il richiedente e i familiari eventualmente inseriti nell'istanza stessa e comprendono assistenza a vari livelli e fasi così suddivisi: a) il soccorso e la prima assistenza<sup>70</sup>; b) l'accesso ai centri governativi di prima

---

<sup>69</sup> Direttiva che, a sua volta, sostituisce la vecchia Direttiva 2003/9/UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0033> e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0009>

<sup>70</sup> D.Lgs 142/2015, art. 8, c. 2. La prima assistenza ed il soccorso avvengono nei punti di sbarco e in quelli che vengono definiti hotspot, punti di crisi, sulla base degli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'Agenda Europea sulla Migrazione.

accoglienza<sup>71</sup>, atti all'identificazione dello straniero. Nel caso di esaurimento di posti all'interno di tali centri, è possibile ospitare i richiedenti presso strutture temporanee d'emergenza<sup>72</sup>; c) per i richiedenti asilo privi di mezzi è prevista la possibilità di accedere al cd SPRAR (Sistema di Protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, ovvero servizi predisposti su base volontaria dalla rete degli enti locali attraverso progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo).

Tra le previsioni del D.Lgs 142/2015, l'attuazione di specifiche misure di accoglienza per le persone portatrici di esigenze particolari, come i minori e le vittime di tratta<sup>73</sup>. Ai richiedenti che appartengono ad una di queste categorie è garantita l'assistenza mediante l'adozione di particolari misure, tra cui vi è un adeguato supporto psicologico, assicurato anche attraverso la collaborazione con le ASL competenti sul territorio. Inoltre, tutte le persone che hanno subito danni per effetto di torture, stupri o altri gravi atti di violenza, tra cui potrebbero essere ricompresi anche i danni derivanti da uno grave sfruttamento all'interno della tratta degli esseri umani, hanno il diritto di accedere a tutte le cure mediche appropriate, secondo quanto previsto dalle linee guida del Ministero della Salute per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei beneficiari di protezione internazionale che hanno subito violenze. Il comma 2 dell'articolo 17 è specificamente rivolto alle vittime di tratta e prevede che per i richiedenti protezione internazionale che sono identificati come vittime della tratta deve essere applicato il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3-bis del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Il programma unico di emersione assicura alle vittime dapprima adeguate condizioni di vitto, alloggio e assistenza sanitaria e prosegue, poi, con l'assistenza e l'integrazione sociale delle stesse. L'art. 18 è specificamente dedicato ai minori, destinatari di default di una protezione maggiore vista la loro fragilità conseguente alla loro particolare condizione fisica e psicologica. In particolare, l'art. 18 afferma che nell'applicazione delle misure di accoglienza, deve sempre essere riconosciuta la massima priorità al superiore interesse del minore<sup>74</sup> e che per la valutazione

---

<sup>71</sup> Ibidem, art. 9. Si tratta dei CARA (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo) e i CDA (Centri di accoglienza). È il prefetto che deve predisporre l'invio del richiedente presso queste strutture, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

<sup>72</sup> Ibidem, art. 11. Tali strutture, che sono denominate CAS (Centri di accoglienza straordinaria) sono individuate dalla prefettura, in accordo con l'ente locale competente e la permanenza presso queste strutture è permessa per un periodo limitato.

<sup>73</sup> Rientrano in questa categoria: i minori, i minori stranieri non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime di tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie e/o disturbi mentali, persone di cui è stato accertato lo status di vittime di abusi sessuali, torture e altre gravi forme di violenza e le vittime di mutilazioni genitali.

<sup>74</sup> D.Lgs 142/2015, art. 18 c 1

dello stesso, è necessario procedere all'ascolto del minore tenendo sempre comunque conto della sua età, della sua maturità e del grado di sviluppo personale, così da poterne valutare correttamente le esperienze passate e stabilire se il minore è una vittima della tratta di esseri umani<sup>75</sup>. L'ascolto del minore assume un ruolo centrale e si erge come principio propedeutico a qualsiasi misura eventualmente applicabile.

Il 28 novembre 2018 il Decreto-legge 113/2018, più comunemente conosciuto come Decreto Sicurezza o Decreto Salvini, è stato convertito in Legge. Non è qui possibile analizzare interamente il testo e i suoi effetti, ma è importante sapere che tra le novità più importanti introdotte da tale Decreto vi sono le modifiche al sistema di accoglienza, precedentemente stabilite, come si è visto, dal TU Immigrazione (DL 286/1998) e dal D.Lgs 142/2015. In particolare, viene abrogato l'art. 5, paragrafo 5, comma 6, del TU Immigrazione relativo alla protezione umanitaria. L'art. 1 del Decreto Sicurezza, infatti, introduce un permesso di soggiorno speciale rivolto alle sole persone vittime di violenze domestiche e/o di grave sfruttamento, unitamente a tutti coloro che a) necessitano di cure mediche urgenti; b) provengono da paesi in cui vi siano stati gravi disastri naturali; c) si sono distinti dal punto di vista civico. È evidente che tale previsione produce una restrizione del numero dei soggetti a cui è riconosciuto il diritto di richiedere il permesso di soggiorno al quale consegue un aumento direttamente proporzionale di immigrati che soggiornano illegalmente sul territorio. Altra preoccupante novità riguarda l'accesso al Sistema per l'Accoglienza dei Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar) che, per effetto delle disposizioni del Decreto Sicurezza, sarà accessibile soltanto a coloro che sono già titolari di protezioni internazionale e ai MSNA. L'impossibilità di accesso al sistema di accoglienza per tutti coloro che non sono già titolari di protezione internazionale ha, tra le varie gravi conseguenze possibili, l'aumento di probabilità per una persona migrante di finire alla mercé di sfruttatori. Basti pensare, ad esempio, alle donne e alle ragazze migranti che, non godendo di alcuna protezione, potrebbero essere costrette a prostituirsi e divenire così vittime di sfruttamento, in seguito al loro arrivo nel Paese. Le vittime di tratta possono, in teoria, trovare protezione attraverso il c.d. "permesso di soggiorno per casi speciali" per grave sfruttamento, la cui durata massima è pari ad un anno (6 mesi con possibilità di rinnovo di un anno nei casi di grave sfruttamento lavorativo) e che è rilasciato in caso di denuncia. La persona che vuole usufruire del permesso di cui sopra, quindi, deve aver denunciato il proprio sfruttatore. La questione della denuncia è, come facilmente comprensibile, estremamente delicata, poiché tutte quelle persone che per qualsiasi motivo, compresa la paura o l'incapacità di rendersi

---

<sup>75</sup> Ibidem, art. 18 c. 2

conto della propria situazione, non denunciano i propri sfruttatori, rischiano di rimanere senza un titolo di soggiorno e senza tutele legali, rimanendo al di fuori della protezione umanitaria che veniva invece loro riconosciuta precedentemente. In realtà, la potenziale vittima di tratta che non ha denunciato, può comunque ricevere il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 del TU Immigrazione attraverso il c.d. meccanismo del “doppio binario”. Tale meccanismo, illustrato anche all'interno de “*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral – Linee guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*”, permette di rilasciare il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 del TU Immigrazione, in combinato disposto con l'art. 27 del regolamento di attuazione dello stesso, approvato con DPR 394/99, come modificato dal DPR 334/04. In sostanza, viene riconosciuto, a fianco del percorso giudiziario, ovvero del procedimento penale, anche il cd. Percorso sociale. In quest'ultimo caso la vittima non denuncia, ma semplicemente aderisce ad un percorso di assistenza ed integrazione proposto da un ente locale ai sensi dell'art. 52<sup>76</sup> del DPR 394/99. È evidente che, pur permettendo l'accesso al permesso di soggiorno anche alle vittime o potenziali tali, il sistema del doppio binario presenta comunque dei limiti, in primis la difficoltà di individuare tutte le possibili vittime che non vogliono o non possono denunciare e, soprattutto, l'incapacità del sistema stesso di permettere un “accesso universale” al c.d. percorso sociale, a causa dell'elevato costo che una partecipazione massiva comporterebbe e le ridotte risorse a disposizione dei singoli enti locali, rispetto alla portata del fenomeno. Alla potenziale vittima che è rimasta al di fuori dei programmi di aiuto, infine, nel caso in cui il ritorno al proprio Paese possa rappresentare per la persona stessa un pericolo per la propria incolumità fisica, psicologica e/o addirittura per la propria vita, può essere riconosciuto un permesso speciale di validità annuale, che ha però il grande limite di non poter essere modificato in permesso di lavoro, rendendo de facto la permanenza della persona nel Paese precaria e a rischio traffico. Il sistema del doppio binario e, in generale, la questione relativa al permesso di soggiorno, sono argomentazioni che riguardano per lo più le potenziali vittime adulte di tratta, poiché per quanto riguarda i minori, la normativa

---

<sup>76</sup> “*Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per gli affari sociali, è istituito il registro delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono le attività a favore degli stranieri immigrati previste dal testo unico. Il registro è diviso in tre sezioni: a) nella prima sezione sono iscritti associazioni, enti e altri organismi privati che svolgono attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri, ai sensi dell'art. 42 del testo unico; b) nella seconda sono iscritti associazioni ed enti che possono essere ammessi a prestare garanzia per l'ingresso degli stranieri per il loro inserimento nel mercato del lavoro, ai sensi dell'art. 23 del testo unico; c) nella terza sezione sono iscritti associazioni, enti ed altri organismi privati abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza e protezione sociale degli stranieri di cui all'art. 18 del testo unico. 2. L'iscrizione al registro di cui al comma 1, lettera a), è condizione necessaria per accedere direttamente o attraverso convenzioni con gli enti locali o con le amministrazioni statali, al contributo del Fondo nazionale per l'integrazione di cui all'articolo 45 del testo unico[.]”.*

prevede una tutela maggiore e tale per cui, stante la condizione di minore età, il permesso di soggiorno non può essere negato se non per motivi legati alla sicurezza nazionale. A ben vedere le statistiche e, soprattutto quelle inerenti ai MSNA, potrebbe prendere forma il rischio che, nella pratica, il problema della mancata protezione delle vittime di tratta sia reale anche tra i minori. Non è escluso, infatti, che una grande percentuale dei MSNA c.d. irreperibili, siano vittime di tratta o che, proprio nel momento in cui si rendono irreperibili, diventino tali. In tutti gli altri casi, a meno che il superiore interesse del minore non porti a propendere verso un rimpatrio, magari per permettere un ricongiungimento familiare, l'ipotetica situazione in cui un minore potenziale vittima di tratta si trovi sul territorio italiano senza permesso di soggiorno e senza tutele, è assai remota, a meno che non entrino in gioco altri fattori, come quello presentato poc'anzi, in cui il minore si allontana volontariamente (o non volontariamente, non è da escludere tale possibilità) e si renda o venga aiutato nel rendersi irreperibile e, dunque, non tutelabile.

Il decreto Sicurezza introduce nell'ordinamento italiano anche la nozione di "Paese di origine sicuro", dalla cui introduzione è derivata la creazione di una lista, stilata ai sensi dell'art. 2 bis del D.Lgs 25/2008<sup>77</sup> in cui appaiono come Paesi sicuri i seguenti Stati: "Albania, Algeria; Bosnia Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina". Come sottolinea Filippo Venturi<sup>78</sup> nell'articolo "L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata"<sup>79</sup>, tale provvedimento rischia di determinare una compressione del diritto di asilo per tutti coloro che provengono da Paesi definiti "sicuri" e di divenire addirittura una forma di ingiustificata discriminazione, in grado di violare quindi gli articoli 3 e 10 della Costituzione e dell'articolo 3 della Convenzione di Ginevra del 1951.

La creazione della lista di Paesi Sicuri quindi, al netto delle singole osservazioni che potrebbero essere eventualmente prodotte per ogni singolo Paese relativamente alla reale sicurezza dello stesso, rischia di creare una discriminazione verso coloro i quali, pur

---

<sup>77</sup> *Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del [decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251](#), né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone, Art. 2 bis, c. 2, [http://www.edizioneuropee.it/law/html/0/zn10\\_10\\_062.html#\\_ART2\\_bis](http://www.edizioneuropee.it/law/html/0/zn10_10_062.html#_ART2_bis)*

<sup>78</sup> Dottorando della Scuola Universitaria Superiore di Pisa

<sup>79</sup> [https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-ildecreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata\\_18-11-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-ildecreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata_18-11-2019.php)

avendone i requisiti, vedono rifiutarsi l'istituto della protezione internazionale a causa del proprio Paese di provenienza.

Il Decreto Sicurezza è stato modificato dal DL 130/2020, il quale interviene soprattutto sulla disciplina dei permessi di soggiorno e della protezione internazionale. Per quanto concerne il primo aspetto, il nuovo Decreto prevede che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possano essere adottati quando ricorrono seri motivi derivanti dal rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali. Tra questi, il nuovo comma 1.1 dell'art. 19, specifica i casi nei quali deve essere vietato il respingimento e l'espulsione, ovvero ogni qualvolta in cui la persona è soggetta al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti (obbligo derivante anche dall'art. 3 della CEDU) e quando il respingimento o l'espulsione comportino una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare<sup>80</sup> (art. 8 CEDU). Tra le altre novità positive introdotte dal DL 130/2020, poi, vi è sicuramente l'innalzamento della durata da uno a due anni e la maggiorazione delle casistiche del permesso di soggiorno per protezione speciale, che prevede un numero maggiore di possibilità per cui il permesso di soggiorno può essere richiesto. Viene prevista inoltre la riduzione della durata complessiva massima del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio dello straniero, ma tale condivisibile novità è accompagnata da altre previsioni discutibili, tra cui la mancata abrogazione del principio del Paese di origine sicuro, delle sanzioni nei confronti delle imbarcazioni che soccorrono migranti in mare e dei reati ostativi al riconoscimento della protezione internazionale, con conseguenze procedurali anche per coloro che non sono ancora condannati definitivamente ed altre mancate modifiche a quanto disposto nel precedente decreto Sicurezza, che rendono il DL 130/2020 un'occasione perduta per ripristinare un sistema di accoglienza basati su valori più umanitari.

---

<sup>80</sup> L'art. 1, lett. e) 1) afferma: *"il comma 1.1. [dell'art.19 del TU Immigrazione] è sostituito dal seguente: <<1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine>>"*

### 3. Il primo ed il secondo monitoraggio del GRETA

Nel 2013 e nel 2018 l'Italia è stata sottoposta al monitoraggio del GRETA, il gruppo di esperti per la prevenzione della tratta istituito sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa. Il primo monitoraggio<sup>81</sup> evidenziava come il nostro Paese avesse fatto alcuni passi avanti relativamente alla lotta alla tratta, sottolineando al contempo le sfide ancora aperte per il nostro Paese. In particolare, il report lodava gli sviluppi intervenuti sotto il profilo giuridico relativamente alla prevenzione e la lotta alla tratta degli esseri umani, evidenziando l'importanza della partecipazione della società civile, auspicando al contempo un sempre maggiore coinvolgimento della stessa nella lotta al fenomeno. Tra le raccomandazioni che il Gruppo emanò nei confronti dell'Italia, possono essere citati:

- La richiesta di maggiore impegno dello Stato nella sensibilizzazione dei cittadini rispetto al fenomeno della tratta, con lo scopo di ridurre la domanda;
- L'invito a porre maggiore attenzione alla tratta degli esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo, soprattutto nei settori più esposti a tale rischio, come l'agricoltura, l'edilizia, l'industria tessile, il turismo e il lavoro domestico;
- Procedere ad un miglioramento nella procedura di identificazione delle vittime, introducendo un meccanismo nazionale di identificazione e rinvio e, soprattutto, intensificando gli sforzi per procedere ad una corretta individuazione e differenziazione tra richiedenti asilo, migranti irregolari e MSNA;
- Procedere ad un rafforzamento dell'efficacia delle indagini e delle azioni penali per i reati connessi alla tratta, avvalendosi al contempo di tutte le misure possibili per la tutela delle vittime e dei testimoni della tratta.

Rispetto al secondo monitoraggio, effettuato nel 2018, la situazione al 2013 non presentava differenze sostanziali rispetto a quella di cinque anni più tardi, soprattutto in relazione alla tipologia di sfruttamento a cui erano sottoposte le vittime individuate e prese in carico. Lo stato dell'arte del 2013 e quello del 2018 presentavano una situazione che conferma quanto affermato anche nelle pagine precedenti, vale a dire la pressoché totale mancanza di traffico interno, ovvero vittime di nazionalità italiana trafficate su territorio italiano. La quasi totalità delle vittime è di origine straniera mentre, dal punto di vista della tipologia di sfruttamento a cui erano sottoposte le vittime assistite, nel secondo monitoraggio sono presentati i seguenti dati: il 78% e il 90%, rispettivamente nel 2017 e nel 2018, sono

---

<sup>81</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Profiles/ITALYProfile\\_en.asp#TopofPage](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Profiles/ITALYProfile_en.asp#TopofPage)

vittime di sfruttamento sessuale, mentre le principali forme di sfruttamento a seguire sono: sfruttamento lavorativo (13% nel 2017 e 7% nel 2018), criminalità forzata (2,7% nel 2017 e 0,2% nel 2018), accattonaggio forzato (1,9% nel 2017 e 1,5% nel 2018), mentre una minima parte, poco meno dell'1% è sottoposta alla pratica dei matrimoni forzati (0,08%).

Dal punto di vista delle nazionalità delle vittime, il secondo monitoraggio presenta una lieve differenza al primo, poiché – confermando quanto già appreso in precedenza confrontando i dati a disposizione – viene affermato che la maggior parte delle vittime assistite proviene da paesi quali la Nigeria, la Romania, il Marocco, il Bangladesh, il Pakistan, l'Albania e la Bulgaria, mentre nel 2013 tra le principali nazionalità figuravano anche la Cina, l'Egitto, la Tunisia, il Brasile e la Moldavia. Anche per quanto concerne il sesso ed il genere delle vittime coinvolte, il GRETA conferma, in entrambi i monitoraggi, che la maggior parte di queste è composto da persone di sesso femminile (la quasi totalità del 2018 con il 92,6% delle vittime assistite), mentre i bambini, sempre nel 2018, rappresentano il 7,38%.

Il GRETA all'interno del proprio monitoraggio considera il contesto normativo italiano, analizzando le disposizioni che producono direttamente o indirettamente effetti sulla tutela delle vittime di tratta e, soprattutto, sulla prevenzione del fenomeno. In questo caso è interessante approfondire brevemente quanto analizzato nel secondo monitoraggio, soprattutto per quanto concerne la tutela delle vittime minorenni, vista l'introduzione nel 2017 della Legge 47 per la tutela dei MSNA. Il rapporto, infatti, registra il grande numero di MSNA segnalati sul territorio italiano nel 2017 (18803) e il decremento dello stesso a partire dal 2018, dovuto soprattutto agli accordi internazionali siglati dall'Italia in materia di immigrazione, in primis quello con la Libia, di cui si è già brevemente accennato in precedenza. Il GRETA analizza, quindi, dapprima l'art. 19 del D.Lgs 142/2015, soffermandosi poi sulla Legge 47/2017 e, in particolare, sull'articolo 23, per effetto del quale devono essere garantiti ai MSNA tutta una serie di diritti, tra cui la salute, l'educazione, l'assistenza legale ed il diritto all'ascolto. La riduzione del tempo massimo di trattenimento presso i centri di accoglienza dai 60 ai 30 giorni è stata accolta positivamente dal gruppo di esperti, così come il divieto di respingimento alla frontiera (art. 3) e la disposizione secondo cui un MSNA possa ricevere adeguati sostegno e protezione anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età, qualora questo si renda necessario per poter espletare al meglio il processo di integrazione dello stesso (art. 13). Il GRETA ha accolto positivamente anche la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della Legge 47/2017 secondo cui *“qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangono dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge”*.

Per quanto concerne la situazione dei MSNA, il GRETA evidenzia alcune criticità, soprattutto in relazione ai tempi di attesa cui sono sottoposti i MSNA durante la procedura di riunificazione familiare con parenti che risiedono in altri stati UE. In alcuni casi i tempi di attesa superano gli 11 mesi e, secondo dati raccolti da Save the Children<sup>82</sup>, spesso i bambini pur di non aspettare lasciano il centro di accoglienza nella speranza di accumulare denaro sufficiente per raggiungere in autonomia i propri familiari e, soprattutto, per inviare denaro ai genitori o ai tutori che hanno contratto un enorme debito per permettere al bambino di compiere il viaggio che lo ha portato sulle coste italiane, sottoponendo se stessi al reale rischio di finire vittime di sfruttamento, soprattutto lavorativo e sessuale. Centrali in questo processo è la figura del *porteur*, la cui attività è nota soprattutto nel territorio di Ventimiglia, in cui il fenomeno è ampiamente radicato, come si evince dal rapporto 2018 di Save the Children, *Piccoli schiavi invisibili*. Il fenomeno di cui sopra, descritto chiaramente nelle pagine del report sopracitato, è dovuto anche agli inasprimenti dei controlli frontalieri operati dalla Francia, a seguito degli attacchi terroristici di cui è stata vittima nella storia recente. Come si legge nel report:

*“L’inasprimento dei controlli frontalieri operati dalla Francia a partire dallo stato d’emergenza, [...] ha dilatato i tempi di attesa dei minori migranti che sostano nella città frontiera e ha aumentato i tentativi spesso mortali di attraversamento in condizione di estrema pericolosità. Le modalità di superamento del confine sono diverse. Tra quelle utilizzate con maggiore frequenza vi rientra l’attraversamento a piedi, quello a bordo del treno (seduti, cercando di passare inosservati o rinchiusi nei bagni, o peggio, nei vani delle centraline elettriche) o quello effettuato all’interno di automobili e camion. Una fitta rete di porteur, dietro pagamento di una somma di denaro tra i 50 e i 150€, organizzano il viaggio in auto dall’Italia alla Francia. [...] Per chi prova a raggiungere la Francia in treno l’esito certo è quello di un respingimento. [...] Il “Refus d’Entrée”, l’ingresso negato, non basta a dissuadere i minori dall’obiettivo di valicare il confine. In molti, come si evince dal rapporto di Medici Senza Frontiere, tentano l’attraversamento del confine più volte, talvolta con decine di tentativi, alcuni dei quali conclusisi drammaticamente con la morte. [...] A Ventimiglia, i porteur continuano a essere rilevati nei pressi della stazione, dove reclutano i migranti e offrono*

---

<sup>82</sup> Save the Children, *Piccoli Schiavi Invisibili*, luglio 2018, p. 43-55

*la loro facilitazione in cambio di denaro. I facilitatori della mobilità minorile sono sia cittadini provenienti da Paesi terzi che italiani<sup>83</sup>”.*

È evidente che una situazione come quella rappresentata sopra, di cui è possibile un altro triste esempio lungo la rotta balcanica, rappresenta un grave rischio per i minori, soprattutto per quelli che, trovandosi soli su un territorio straniero, possono facilmente cadere vittima di traffico. E la figura del passeur, così come qualsiasi altra figura implicata in traffici di esseri umani, potrebbe approfittare della vulnerabilità dei bambini, traendoli in inganno, con false promesse, costringendoli ad una vita di soprusi e schiavitù. La gravità della situazione assume ancor più valore, se si pensa che quella descritta sopra è una pratica che, permane ancora oggi e che, ai tempi del coronavirus, è forse addirittura peggiorata, come testimoniato da alcuni volontari operanti sul territorio di Ventimiglia, tra cui Simone Alterisio, referente territoriale di Diaconia Valdese. Come dichiarato in un'intervista ad “Altreconomia”, sul confine franco italiano si continuano a registrare impossibilità a presentare richieste di asilo, respingimenti dei MSNA, comportamenti non idonei della polizia e detenzioni arbitrarie<sup>84</sup>.

Relativamente alla tutela dei minori vittime di tratta e, soprattutto alla prevenzione di tali fenomeni, il GRETA emana alcune raccomandazioni all'Italia, tra cui:

- Rafforzare gli sforzi per prevenire la tratta di bambini attraverso una maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica relativamente ai rischi, al fine di raggiungere una maggiore consapevolezza dei pericoli legati al traffico di bambini e, in generale, una maggiore consapevolezza dei segni e delle manifestazioni che la tratta può comportare sulle proprie vittime, aumentando le probabilità di riconoscimento di una possibile vittima, sensibilizzando, a questo proposito, soprattutto gli insegnanti e tutto il personale che, per motivi professionali, è a stretto contatto con bambini vulnerabili e/o a rischio tra cui i MSNA;
- Rafforzare gli sforzi per individuare e mettere in atto tutte quelle azioni, compresa la cooperazione internazionale, per mettere fine alla drammatica cui sono sottoposti i MSNA al confine italo-francese, effettuando una pronta individuazione delle possibili vittime di tratta e garantendo alle stesse un effettivo accesso all'assistenza e alla protezione di cui necessitano e che è richiesta dagli standard internazionali;

---

<sup>83</sup> Ibidem, pag. 43-46

<sup>84</sup> <https://altreconomia.it/respingimenti-migranti-ventimiglia/>

- Rafforzare gli sforzi per combattere il fenomeno dell'apolidia, frequente soprattutto nei bambini di etnia rom, sinti e camminatori, garantendo agli stessi un accesso generalizzato all'istruzione;
- Implementare le misure per prevenire il traffico di persone con lo scopo di prelevarne gli organi. da questo punto di vista, il GRETA incoraggia l'Italia a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa contro il Traffico di Organi<sup>85</sup>, che il nostro Paese ha firmato, ma non ancora ratificato.

Il GRETA fornisce raccomandazioni all'Italia anche in relazione alla tutela dei minori vittime di tratta da un punto di vista più generale, ovvero riferendosi a tutti i bambini e non solo ai MSNA. Da questo punto di vista, il GRETA esorta l'Italia a:

- Adottare prioritariamente un meccanismo nazionale di riferimento che tenga conto delle circostanze e dei bisogni speciali dei bambini e che veda, a tal fine, la partecipazione di esperti del settore e preveda come obiettivo ultimo la tutela del bambino vittima di tratta o sospetto tale, alla luce del rispetto del superiore interesse del bambino;
- Assicurare che qualunque minore sia vittima di tratta, a prescindere dal proprio status (rifugiato, MSNA, ecc) possa beneficiare delle misure previste dalla Convenzione, con particolare riguardo al diritto ad una sistemazione adeguata, accesso effettivo al gratuito patrocinio e sostegno psicologico;
- Affrontare il problema dei bambini, soprattutto MSNA, che si rendono irreperibili, prendendo tutte le adeguate misure, in un'ottica multi-agenzia, con la finalità di trovare il bambino e provvedere alla sua protezione ed assistenza;
- Garantire un'assistenza a lungo termine, che preveda come fine ultimo l'integrazione del bambino vittima di tratta all'interno della società.

Il GRETA naturalmente, non si limita ad analizzare e monitorare la sola situazione dei minori vittime di tratta ma, più in generale, effettua una fotografia dello stato dell'arte relativamente alla lotta alla tratta, alla sua prevenzione e alla tutela delle vittime in Italia. Sotto questo punto di vista, è interessante analizzare le raccomandazioni che il GRETA rivolge all'Italia. Queste ultime si dividono in “questioni che richiedono un'azione immediata” (issues for immediate action) e “solleciti” (urges).

Per quanto concerne il primo punto, il GRETA invita l'Italia a sviluppare e mantenere una statistica sistematica dei dati inerenti alle vittime di tratta, che contenga al suo interno

---

<sup>85</sup> Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs, (v. Cap. 4, par. 2.1.4.)

tutti i possibili dati che riguardano, in un modo o nell'altro, le vittime di tratta. Le informazioni che devono essere contenute in queste statistiche, quindi, non riguardano solo il sesso, l'età, il tipo di sfruttamento ed il paese di origine, ma anche tutte le altre tipologie di informazioni che potrebbero pervenire da altre fonti, come quelle investigative. Ulteriore attenzione, inoltre, deve essere data alla protezione dei dati personali delle vittime, diritto che prevale anche quando, ad esempio, vengono richiesti dati alle ONG al fine di reperire informazioni per la banca dati nazionale.

Per quanto riguarda i solleciti, il GRETA invita le autorità nazionali a:

➤ Combattere più efficacemente lo sfruttamento lavorativo attraverso

1. la formazione degli ispettori del lavoro, di modo che possano facilmente individuare, nell'espletamento delle proprie funzioni, casi di sfruttamento lavorativo collegati alla tratta, provvedendo al contempo ad un aumento delle loro competenze in relazione alla prevenzione dei fenomeni di traffico, soprattutto in casi di lavoratori domestici e in piccole imprese operanti nel settore della ristorazione e del turismo;
2. monitorare la frequenza e l'efficacia del lavoro degli ispettori, assicurando agli stessi l'adeguatezza delle risorse umane necessarie, in particolare per quanto concerne il settore agricolo che, per sua natura, è un settore tra i più soggetti al rischio tratta e con minori probabilità di facile individuazione delle vittime;
3. separare le funzioni di controllo dell'immigrazione dai ruoli dell'ispettorato del lavoro, assicurando che questi ultimi abbiano quale priorità maggiore l'individuazione di potenziali vittime o persone che potrebbe potenzialmente divenire vittime del traffico di esseri umani;
4. assicurare lo svolgimento di ispezioni anche in case private in cui sia certo l'impiego di migranti per lo svolgimento dei lavori domestici, al fine di verificare e di prevenire abusi e sfruttamenti;
5. monitorare le modalità di reclutamento delle agenzie di somministrazione del lavoro, al fine di verificare che non sussistano casi di vittime o potenziali vittime della tratta;
6. supportare forme di commercio etico, che basino la propria produzione sul non utilizzo di persone vulnerabili o vittime di tratta, soprattutto nel settore della produzione di frutta e verdura;

7. aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica, attraverso opere di sensibilizzazione, soprattutto per quanto concernono le pratiche di sfruttamento lavorativo;
  8. stabilire meccanismi che permettano a migranti irregolari di presentare reclami nei riguardi dei datori di lavoro che si macchiano di sfruttamento lavorativo, senza mettere a rischio la presenza del migrante stesso;
- Migliorare l'identificazione delle vittime di tratta attraverso
    1. Il rafforzamento del coinvolgimento multi-agenzia nell'identificazione delle vittime introducendo, nella pratica, un meccanismo nazionale di riferimento che definisca procedure e ruoli di tutti gli attori in prima linea nella lotta alla tratta;
    2. Attivare una efficace cooperazione con le ONG, in grado di implementare la quantità di dati in possesso delle singole realtà e consentendo uno scambio efficace delle competenze;
    3. Assicurare l'identificazione di possibili vittime di traffico di esseri umani al confine con altri Paesi, in accordo con le linee guida dell'OHCHR<sup>86</sup> e garantendo al contempo la disponibilità di centri dedicati per tutti i richiedenti asilo che sono potenziali vittime di tratta;
  - Garantire l'applicazione dell'art. 26 della Convenzione, ovvero garantire la non punibilità dei reati commessi da vittime di tratta. Inoltre, durante le procedure di identificazione, è necessario garantire la non punibilità delle potenziali vittime di tratta, anche relativamente a reati collegati all'immigrazione.
  - Continuare a sviluppare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito delle vittime di tratta, al fine di garantire un rimpatrio delle vittime sicuro, in accordo con l'UNHCR's Guidelines on the applications of the Refugees Convention to trafficked persons.
  - Garantire la punibilità delle persone che si macchiano di reati collegati alla tratta, attuando tutte le misure necessarie ad assicurare lo svolgimento delle indagini e dei processi, prevedendo appropriate sanzioni che siano proporzionate al reato commesso e che possano efficacemente il compito di dissuadere il compimento di reati relativi al traffico di esseri umani.

---

<sup>86</sup> OHCHR's Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders

- Migliorare le operazioni di identificazioni delle vittime della tratta tra migranti e rifugiati, in mare e nei porti, attraverso la revisione del codice di condotta delle ONG che intraprendono attività di salvataggio dei migranti in mare.

Il GRETA, inoltre, esprime preoccupazioni riguardo all'applicazione degli articoli 13 e 15 della Convenzione, relativi al periodo di riflessione e alla garanzia per le vittime di esercitare il loro diritto al risarcimento, prevedendo una serie di facilitazioni, ad esempio fornendo informazioni in una lingua a loro comprensibile e rivedendo il limite massimo di 1500 euro quale risarcimento versato dallo Stato, al fine di garantire una corrispondenza tra danno subito e risarcimento ricevuto. Relativamente al periodo di riflessione, invece, il GRETA chiede di rivedere la legislazione, al fine di inserire una disposizione che preveda specificamente il diritto al periodo di riflessione, attualmente non presente nell'ordinamento italiano.

In conclusione, è possibile affermare che, mentre sicuramente da un lato si è assistito ad un miglioramento soprattutto dal punto di vista giuridico, attraverso l'adozione di nuovi strumenti normativi, dall'altro è evidente che la strada per combattere il traffico di minori è ancora per lo più in salita. A dimostrazione di tale affermazione, la mancata adozione del PNA a seguito della scadenza nel 2018. Il fatto che il Piano Nazionale non abbia ricevuto un seguito è sicuramente una grave mancanza. Le sole disposizioni normative, infatti, non sono e non possono essere sufficienti senza un'adeguata programmazione alle spalle, funzione svolta proprio dal PNA.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come si è visto nei capitoli precedenti, la schiavitù, entro la quale è ricompreso anche il traffico di esseri umani, è un fenomeno antico che trova continuità anche in epoca moderna. Al giorno d'oggi la principale forma di schiavitù è proprio la tratta, di cui una larga parte delle vittime è composta da bambini. Nel mondo contemporaneo si è assistito ad un incremento del fenomeno, il quale potrebbe essere risultante da un effettivo aumento di casi di traffico e/o anche dalla migliorata capacità di un numero sempre maggiore di Paesi di individuare e tenere statistiche più o meno precise riguardo al numero di vittime, la loro nazionalità, la provenienza, il sesso, l'età, ecc. Tale migliorata capacità ha portato, potrebbe portare e porta, anche ad una maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica verso questi argomenti, elemento essenziale per poter combattere efficacemente la tratta. Una delle modalità più efficaci di lotta alla tratta consiste, infatti, nell'abbattere la domanda di servizi effettuati da persone sfruttate ed inserite all'interno di traffici di esseri umani, ottenibile solo attraverso campagne di sensibilizzazione mirate alla popolazione. La sensibilizzazione si accompagna alla formazione che rappresenta, senza dubbio alcuno, la principale arma contro la tratta. Professionisti diversi per tipologia di lavoro svolto e luoghi in cui lo stesso è praticato potrebbero venire a contatto con vittime o potenziali vittime del traffico di esseri umani e la capacità di riconoscere i segni rivelatori di tale situazione è estremamente importante. Per capirne l'importanza, basti pensare al medico o all'educatore che, ognuno nel proprio contesto, potrebbero venire in contatto con una presunta vittima. Entrambi, inoltre, sono soggetti all'obbligo di denuncia, che in Italia è disciplinato dall'art. 361 del Codice penale. Tale obbligo, unitamente alla capacità di individuare celermente possibili indizi relativi ad una vittimizzazione o ad una potenziale tale, si rivelano essenziali al fine dell'individuazione e identificazione delle vittime, primo passo necessario a dare avvio a tutto il procedimento. La formazione è imprescindibile anche e soprattutto nel caso delle forze dell'ordine, a cui spetta l'onere delle indagini. Non è un caso, infatti, che la cooperazione tra Paesi abbia tra gli scopi principali lo scambio di informazioni, azione necessaria ed essenziale per pervenire ad una formazione adeguata del personale a contatto con le vittime o presunte tali.

Il traffico di esseri umani è, come si è detto nelle pagine precedenti, un business, portato avanti da organizzazioni criminali, il cui unico scopo è ricavare guadagni dalla persona sfruttata. La principale forma di sfruttamento è quello sessuale, che coinvolge un numero

enorme di donne e bambini di tutto il mondo. L'epoca moderna, contraddistinta dall'utilizzo delle tecnologie, facilita sotto un certo punto di vista lo sfruttamento sessuale delle vittime ed è proprio in questo frangente che entra in gioco la prevenzione. Cittadini informati possono capire, anche in settori contraddistinti ad esempio da contenuti fortemente sessualizzati, chi può essere vittima di traffico e, soprattutto, quali comportamenti mettere in atto per evitare di sfruttare potenziali vittime, andando ad agire sulla domanda. Esempi tipici sono la pedopornografia e la pedofilia. A questo proposito, uno dei casi più famosi dell'ultimo decennio, il caso Epstein, dimostra nella maniera più assoluta come il traffico internazionale di minori possa avere luogo anche in ambienti "insospettabili" e come sia fortemente favorito da comportamenti sbagliati portati avanti dai fruitori dei servizi offerti dai trafficanti.

Oltre allo sfruttamento sessuale, si registra ogni anno un numero considerevole di vittime, per la maggior parte di sesso maschile, che viene trafficata ai fini dello sfruttamento lavorativo, mentre tra le forme di sfruttamento meno frequenti vi è il prelievo di organi.

I bambini rappresentano in tutti i casi una larga parte delle vittime e tale situazione si verifica a causa della fragilità e della vulnerabilità che la condizione di minore porta con sé. Al di là del livello di maturità raggiunta, che è differente da individuo a individuo e che spesso prescinde dalla mera età anagrafica, le persone minorenni sono individui in formazione, che non hanno ancora l'esperienza necessaria a percepire il contesto sociale in cui sono inseriti nella sua interezza e, potrebbero più facilmente, a causa di questa limitata visione, cadere vittime di false promesse o coercizione. Dal punto di vista del traffico dei minori, è interessante procedere con alcuni brevi focus, relativi al tipo di sfruttamento delle vittime e alla loro localizzazione e provenienza, al fine di evidenziare, alla luce di quanto affermato nel capitolo 3 relativamente alle diverse modalità educative (a basso ed alto contatto) se effettivamente può esistere un legame tra la cultura, l'educazione (il parenting) e la più o meno probabile eventualità di cadere vittime di traffici illeciti. Prima di procedere, è utile riportare un'affermazione di Roberto Marcone e Carla Poderico, secondo cui: *"[...] è possibile partire da una certezza: bambini appartenenti a culture diverse sicuramente sperimentano esperienze diverse durante l'infanzia<sup>1</sup>"*. Questo è sicuramente vero. Basti pensare, ad esempio, alle differenze che possono essere sperimentate da un bambino italiano e un bambino congolese durante la propria infanzia. Ciò che salta alla mente prima di tutto è che, a prescindere dal tipo di educazione che verrà impartita al bambino, una prima grande differenza è dovuta al contesto in cui lo stesso è inserito. È evidente che un bambino italiano,

---

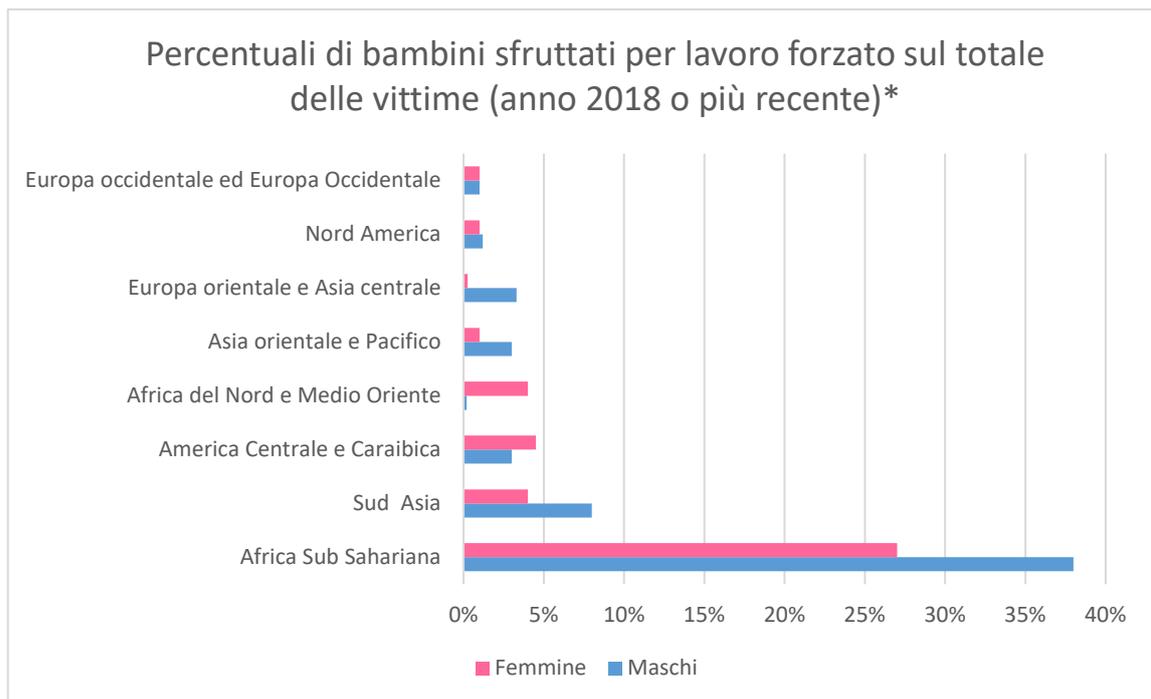
<sup>1</sup> Marcone R.; Poderico C.; "L'intreccio culturale" capitolo di "Diverse culture, bambini diversi? Modalità di parenting e studi cross-culturali a confronto"; Edizioni Unicopli, ottobre 2020, Milano, p. 24

così come un qualsiasi bambino di una qualsiasi area industrializzata, avrà molte più possibilità di vivere in un contesto urbano, fortemente industrializzato e contraddistinto dall'enorme presenza di servizi di differente tipologia e modalità di utilizzo rispetto ad un bambino africano. Un contesto di questo tipo gioca in qualche modo un ruolo nell'educazione del bambino, perché influenzerà notevolmente la vita dei genitori i quali, a loro volta, influenzeranno in maniera preponderante, la vita del bambino stesso. Lo stesso discorso può essere portato avanti anche per il bambino che nasce e cresce in un contesto come quello africano, in cui i bambini sono spesso chiamati ad affrontare gravi carenze di istruzione, acqua, cibo e salute.

## **1. Sfruttamento lavorativo e possibile legame con la cultura di appartenenza**

Il contesto africano, menzionato poco sopra, è quello in cui lo sfruttamento lavorativo dei bambini è di gran lunga il più preponderante. Una delle motivazioni dietro a tale incidenza del fenomeno, è rinvenibile nel considerare socialmente accettabile che un bambino presti la propria attività lavorativa al servizio della comunità. In questo caso, quanto affermato nel capitolo 3 sembra avere un qualche nesso. Il contesto africano è caratterizzato da modelli di *parenting* definiti ad alto contatto e, come si è visto, tale concezione ha tra le sue principali conseguenze il fatto che il bambino non sia "proprietà" esclusiva della coppia, ma sia considerato come una risorsa dell'intera comunità. Fin da piccoli i bambini partecipano, con modi e tempi differenti a seconda dell'età, alla vita della comunità, svolgendo anche piccoli lavori che vengono via via assegnati sulla base della difficoltà, della pericolosità e della effettiva possibilità che il bambino possa dare il proprio, se pur modesto, contributo. È chiaro che, in una società in cui sussiste una tale visione, un bambino che occupa il proprio tempo a svolgere del lavoro potrebbe non destare particolari preoccupazioni. Ecco, quindi che almeno nel contesto africano, è possibile rinvenire quanto meno superficialmente una possibile relazione tra concezione del bambino, le idee alla base della sua educazione e la possibilità che lo stesso possa venire sfruttato. Non è da sottovalutare poi la condizione economica, poiché è altrettanto chiaro che in contesti caratterizzati da una grande povertà, è facile che gli individui, in particolare i bambini, vengano sfruttati, a volte anche dagli stessi membri familiari.

Il traffico di bambini a scopo di sfruttamento lavorativo comunque non è un problema che riguarda solo l'Africa. Come si può notare nel grafico sottostante, il fenomeno è presente in modo rilevante anche in Asia e in America.



\*Dati Global Report on Trafficking in Persons 2020<sup>2</sup>

In particolare, in Asia sono stati documentati casi di bambini con meno di 12 anni trafficati per sfruttarne la manodopera in lavori domestici, piccoli hotel, industria dell'abbigliamento e agricoltura, mentre numerosi sono i bambini sfruttati nelle piantagioni del sud America<sup>3</sup>. In Asia e in America poi, in modo forse più marcato rispetto a quanto avvenga in Africa, convivono fortissime differenze tra società diverse, fatto che in parte è sicuramente dovuto alla vastità dei territori asiatico ed americano. Si assiste quindi alla coesistenza di concezioni diverse di educazione, che mischiano ciò che è tradizionale a ciò che è innovazione, portando a risultati talvolta paradossali. Tale situazione è evidente soprattutto nelle grandi metropoli del sud est asiatico e del sud America, in cui convivono

<sup>2</sup> Global Report on Trafficking in Persons 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/recent-publications.html>, p. 82

<sup>3</sup> Ibidem, p. 84,

ricchezza e povertà estreme e in cui le etno-culture si mischiano a concezioni sempre più moderne della vita. Non è possibile quindi stabilire quanto effettivamente la concezione che gli individui asiatici e sudamericani condividono con i propri connazionali possa influire sui traffici di bambini nelle stesse aree geografiche. A questo proposito, sarebbe interessante valutare se l'applicazione del modello educativo conosciuto come Tiger parenting<sup>4</sup> possa in qualche modo influire sullo sfruttamento e sul traffico di bambini ai fini di sfruttamento. Principali fautori di tale – estremo – metodo educativo sono soprattutto le madri asiatiche, in primis cinesi, che si sono guadagnate così l'appellativo di mamme tigri. Caratteristica peculiare sono le grandi aspettative che le madri e i genitori in generale ripongono nei figli, aspettative così elevate da giustificare talvolta abusi emotivi e fisici. La genitorialità della tigre è, infatti, una genitorialità che viene da più parti considerata violenta. La differenza principale rispetto alla genitorialità tipicamente occidentale è proprio la concezione di bambino che, nella maggior parte delle società è visto come un individuo fragile, incapace di affrontare da solo determinate sfide e/o situazioni. Per i genitori tigre, invece, il bambino è un individuo forte, che può e deve reggere tutte le possibili situazioni a cui è sottoposto. Per questo motivo i bambini che crescono all'interno di una famiglia in cui prevale questa concezione, sviluppano una capacità di ascolto e obbedienza impensabili per gli standard educativi ad esempio occidentali. Tali comportamenti se, da un lato, portano il bambino ad impegnarsi oltre misura fin da piccolo, antepoendo il sacrificio e l'esercizio al divertimento, ponendo le basi per la creazione di un futuro possibile individuo di successo, dall'altro comportano conseguenze psicologiche anche di una certa gravità. Non sono rari i casi di tentato suicidio o di atti di autolesionismo in molti adolescenti che crescono all'interno di famiglie con madri e/o padri tigri (inserire dati). Non è attualmente possibile provare empiricamente l'esistenza di un legame tra questo tipo di genitorialità e il traffico di bambini, ma è possibile supporre che una genitorialità abusante come quella delle mamme tigri potrebbe portare il bambino e l'adolescente a sviluppare comportamenti che potrebbero esporlo più facilmente a fenomeni di sfruttamento di vario genere, tra cui quello lavorativo e quello sessuale, a causa dei risultati disadattivi del tiger parenting, come depressione, ansia e scarse abilità sociali, come dimostrato anche dalla recente ricerca di Qing Zhou. Quanto appena detto, non esistendo letteratura inerente al rapporto tra il *tiger parenting* e l'effettiva maggiore vulnerabilità a fenomeni di sfruttamento, rappresenta una mera ipotesi di chi scrive e potrebbe essere meritevole di ulteriori approfondimenti se ritenuto di interesse.

---

<sup>4</sup> Il termine Tiger Mother è stato coniato da Amy Chua, docente di diritto presso l'Università di Yale, che nel 2011 ha pubblicato il libro "Battle Hymn of the Tiger Mother".

## 1.1. Un caso particolare: il vidomégon

Tra i fattori sociali di cui è invece provato il possibile legame con lo sfruttamento è il c.d. Vidomégon. Tale pratica, che può essere descritta come “affidamento educativo” è attualmente tipica della società del Benin, dalla cui lingua ha origine il nome stesso che significa, letteralmente, “bambino affidato a qualcuno”<sup>5</sup>. Il fenomeno è collegato, come ha sottolineato Simona Morganti, all’idea di ricchezza che è rappresentata nella società del Benin dal bambino, il quale in cambio dell’educazione, del vitto e dell’alloggio che riceve dal tutore è obbligato a rendere alcuni servizi domestici che, sovente, svolge parallelamente al percorso scolastico. In questo modo, quindi, il bambino si trova ad essere il fulcro di un accordo bilaterale e, al contempo, la cristallizzazione dell’investimento economico, materiale e simbolico dei genitori biologici e di quelli sociali<sup>6</sup>.

La pratica può essere definita nei fatti una vera e propria piaga sociale perché molto spesso i bambini dati in affidamento a terzi corrono il rischio, spesso decisamente concreto, di essere utilizzati come manodopera gratuita e di essere, quindi, sfruttati e/o in qualche modo avviati allo sfruttamento. Le famiglie, che in buona sostanza vendono i propri figli per pochi franchi, non si rendono conto o ignorano volontariamente le conseguenze che tale scelta da loro operata ha sulla libertà e sull’effettivo sviluppo sano della propria prole. Paolo Valente, raccontando dell’esperienza delle suore salesiane di Cotonou<sup>7</sup> che offrono riparo alle bambine *vidomégon*, descrive le stesse come

*“bambine dai sei ai tredici anni che vendono tutto il giorno ai banchi<sup>8</sup> delle loro padrone oppure girando per il mercato con i loro carichi di piccole merci sulla testa. [...] analfabete, sradicate dalla loro famiglia e senza cure mediche, rischiano di essere preda di violenze o di sfruttamento sessuali o di essere cedute a trafficanti che le inviano all’estero”<sup>9</sup>.*

Benché tipico, come si è già visto, del Benin, il fenomeno del *vidomégon* è stato presente in passato anche in altri Paesi occidentali, tra cui l’Italia. Come già precedentemente affermato nel capitolo 4, uno dei fattori che diede avvio e/o che alimentò la c.d. tratta dei bianchi in Italia fu proprio la cessione (e anche la vendita) del bambino ad un tutore, il quale doveva in qualche modo provvedere alla sua formazione professionale. È un concetto non

---

<sup>5</sup> Il termine è l’unione delle parole vi, do, me e gon che significano, rispettivamente, bambino (vi), affidato (do), qualcuno (me) e presso (gon).

<sup>6</sup> Valente P.; “Studi e testimonianze sulla pratica del vidomégon nello Stato del Benin”, p. 1

<sup>7</sup> Principale città del Benin.

<sup>8</sup> Banchi del mercato di Dantokpa, mercato di Cotonou tra i più estesi dell’intera Africa occidentale.

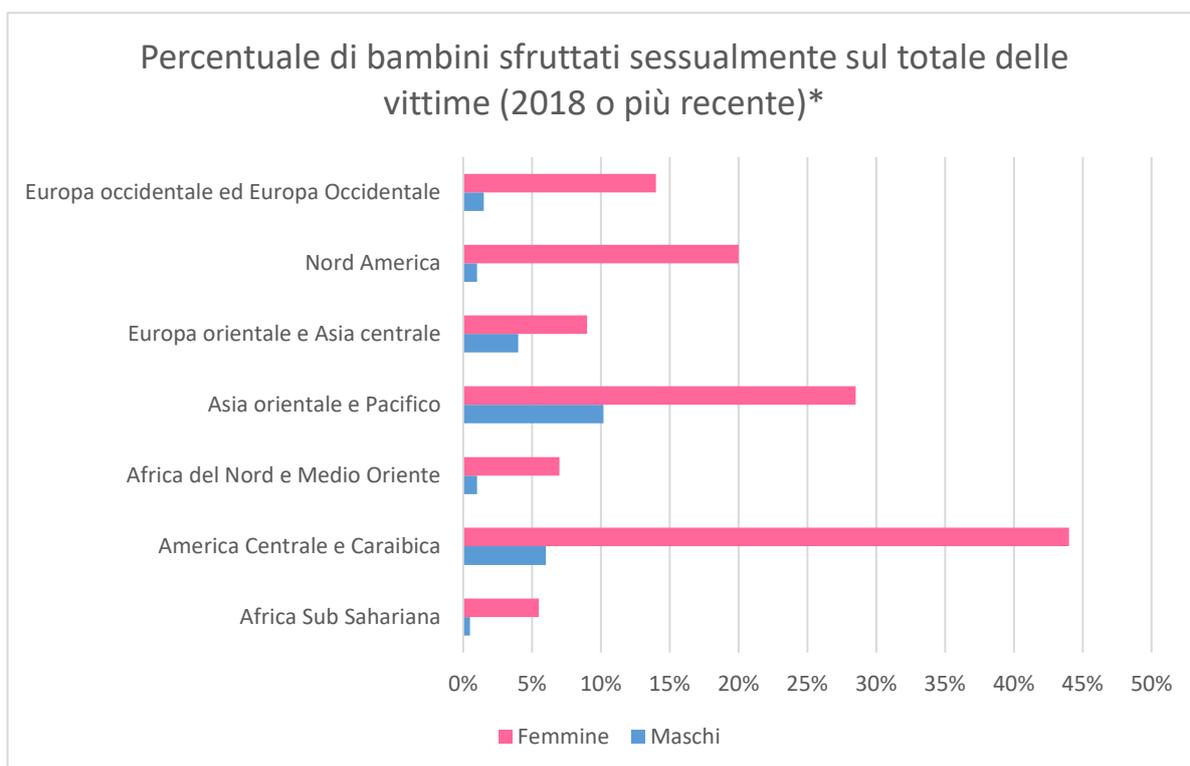
<sup>9</sup> Valente P.; “Studi e testimonianze sulla pratica del vidomégon nello Stato del Benin”, p. 3

lontano dal moderno fenomeno registrato in Africa, che vede tra le altre cose protagonisti bambini della stessa età che si trovano a divenire facili vittime di traffico a causa della lontananza dalla famiglia, della totale mancanza di scolarizzazione e dell'estrema precarietà delle condizioni nelle quali si trovano a vivere.

Quanto affermato poco sopra evidenzia un legame realmente esistente tra pratiche socioculturali e possibilità di finire vittime di traffici, probabilità che diviene tanto più realistica quanto più le condizioni di vita sono precarie. In molte famiglie il lavoro dei bambini rappresentano l'unica via d'uscita da un'esistenza di estrema povertà e tale situazione rischia facilmente di degenerare in sfruttamento lavorativo e traffico ai fini dello stesso. Tale situazione è peggiorata dalla già citata ideologia dell'alto contatto, la cui principale conseguenza è un precoce inserimento attivo del bambino nella comunità, per cui l'idea del bambino che svolge qualche tipo di lavoro non è sconvolgente di per sé, ma la normale partecipazione dello stesso alle attività necessarie alla sopravvivenza della comunità.

## **2. Sfruttamento sessuale, matrimoni forzati, turismo sessuale**

In ogni luogo del mondo una larga parte dei bambini identificati come vittime della tratta sono sfruttati sessualmente. La maggior parte delle vittime è di sesso femminile, con un'età compresa tra i 14 e i 17 anni mentre, dal punto di vista geografico, è possibile individuare come, rispetto allo sfruttamento economico, quello sessuale raggiunge percentuali ragguardevoli in praticamente ogni parte del globo, con numeri elevatissimi in America centrale e caraibica, come si evince nel grafico sottostante.



\*Dati Global Report on Trafficking in Persons<sup>10</sup>

Come facilmente osservabile, pur rimanendo un fenomeno molto presente anche nell’area dell’Africa sub-sahariana, lo sfruttamento sessuale delle bambine (e dei bambini) è particolarmente presente, come già evidenziato, in America centrale e caraibica, in Asia orientale e Pacifico, in Nord America ed in Europa occidentale ed orientale. Come si è visto nei capitoli precedenti, le vittime individuate nei Paesi più industrializzati, ad esempio in Europa e in Nord America, hanno sovente nazionalità differenti rispetto allo Stato in cui sono effettivamente identificate, poiché tali Paesi rappresentano il luogo di destinazione (o, al limite, di transito) piuttosto che quello di origine.

Relativamente allo sfruttamento sessuale, occorre operare alcune osservazioni. Anzitutto, lo sfruttamento sessuale smuove capitali immensi e ha avuto un ulteriore enorme impulso con l’avvento di Internet. Le cause dello sfruttamento sessuale dei minori sono numerose e varie e non dipendono solo dalla cultura di appartenenza anche se, come dimostra il caso italiano di Indro Montanelli, che si vedrà brevemente in seguito, l’idea che in una certa cultura “funziona così” potrebbe portare ad un aumento della domanda verso appartenenti a quella determinata cultura. In generale, si può dire che le cause dello sfruttamento sessuale dei minori dipendano soprattutto da due fattori principali, ovvero il contesto esterno e quello

<sup>10</sup> Global Report on Trafficking in Persons 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/recent-publications.html>, p. 85

interno. Il contesto esterno è la società in cui il minore è inserito ed è infatti possibile affermare che, in linea di massima, lo sfruttamento sessuale dei bambini è tanto più frequente in quei Paesi che sono contraddistinti da un elevato tasso di povertà. Il contesto interno, che dipende in larga misura anche dal contesto esterno, è la famiglia. Questa rappresenta, infatti, la prima rete di relazioni in cui è inserito il bambino e se quest'ultima non fosse in grado di proteggerlo, potrebbe renderlo più vulnerabile a pressioni dall'esterno. In questo caso è evidente il rapporto tra contesto esterno e contesto interno, poiché la famiglia inserita in un contesto di estrema povertà potrebbe rappresentare un terreno più fertile di altre rispetto a questi problemi. Nel 2016 *l'Human Trafficking for Sexual Exploitation Purposes in Guatemala* ha evidenziato come il principale fattore dell'esistenza della tratta in Guatemala è la cultura patriarcale, dove la stessa è definita come un contesto culturale dinamico in cui donne e bambini che vivono in una casa sono una mera proprietà dell'uomo<sup>11</sup>. Sono numerose le società che possono essere definite fortemente patriarcali, in cui cioè la figura della donna è posta in netta subordinazione nei confronti dell'uomo. Anche le società occidentali più avanzate non sono del tutto scese da tali situazioni, in quanto è presente in praticamente tutte le culture mondiali un gender gap che, nel caso dei paesi più industrializzati, si presenta sotto forma di gap per lo più salariale ma che, in Paesi meno industrializzati o contraddistinti da particolari forme di governo e/o particolari contesti sociali (ad esempio, Paesi che abbracciano il fondamentalismo islamico), assumono anche manifeste carenze dal punto di vista dei diritti. In molte di queste realtà i fattori culturali si mischiano a fattori economico-sociali come la povertà, l'instabilità, le guerre, ecc, creando un mix potenzialmente esplosivo, che può sfociare nella violenza di genere, la quale può a sua volta facilitare lo sfruttamento sessuale. Anche in questo caso è bene non dimenticare che l'avviamento alla prostituzione e allo sfruttamento dell'attività sessuale della bambina o del bambino potrebbe avvenire tra le mura domestiche, come risposta a condizioni di vita precarie. In questo senso, anche i matrimoni forzati, al pari del lavoro dei bambini, rappresentano in molti casi una strategia per la sopravvivenza familiare. Spesso, infatti, i matrimoni forzati sono fortemente legati alla sopravvivenza economica della famiglia e lo dimostra il fatto che in alcuni Paesi dell'Asia meridionale e dell'Africa sub sahariana tali eventi si verificano soprattutto dopo fenomeni naturali altamente distruttivi come siccità ed inondazioni o in concomitanza con gravi crisi economiche. Le bambine divengono, così, moneta di scambio per le famiglie, le quali possono ottenere vantaggi dalla loro cessione allo scopo di prevederne il matrimonio. Tra gli altri fattori che influenzano i matrimoni

---

<sup>11</sup> *Human Trafficking for Sexual Exploitation Purposes in Guatemala*; p. 72

forzati non vi sono solo quelli puramente economici, ma anche quelli culturali. In alcune culture, infatti, vengono portate avanti tradizioni antiche che possono in qualche modo favorire i matrimoni forzati e lo sfruttamento sessuale. È il caso, ad esempio, di alcuni Paesi dell'Asia meridionale, come l'India, in cui le pratiche della *devadasi* hanno creato e creano ancora un certo numero di prostitute bambine. Il termine, di origine sanscrita, significa letteralmente serva (dasi) del dio (deva) ed indica bambine e donne che vengono dedicate al servizio delle divinità per tutta la vita. La pratica, che è vietata dalla legge e che consiste nella selezione di una bambina in età prepuberale per offrirgliela in sposa alla divinità, è tuttora ancora praticata in alcune regioni dell'India del Sud. Rito molto antico, che prevedeva originariamente la consacrazione di giovani fanciulle dinnanzi a una divinità locale e che veniva perfezionato con una seconda cerimonia, una volta raggiunta la pubertà, attraverso cui avveniva l'iniziazione sessuale ad opera di un sacerdote, un re, o un altro personaggio di spicco della società. Le devadasi, serve di Dio, venivano quindi poste al servizio del divertimento e del piacere della divinità, di cui rappresentavano le cortigiane e non potevano sposarsi nel corso della propria vita, in quanto già sposate con una divinità e, perciò, tra le altre cose, mai vedove. Le devadasi erano le cortigiane non solo del Dio, ma anche della comunità e/o della corte entro cui “prestavano servizio”: erano infatti parte della c.d. prostituzione religiosa che è apparsa in India sin dal III secolo d.C. Inizialmente esponenti delle caste più alte, le devadasi odierne appartengono invece alle caste più povere e, in particolare, provengono da famiglie molto povere che, con il pretesto di continuare la tradizione, di fatto vendono le proprie figlie, segnando il loro destino e condannandole ad una vita di sfruttamento e prostituzione. Interessante è notare che, benché la maggior parte delle vittime identificate nell'Asia meridionale sia trafficata ai fini dello sfruttamento lavorativo (52%<sup>12</sup>), una buona parte delle bambine procurate a fini sessuali, in un'area del mondo in cui le vittime di sfruttamento sessuale rappresentano la cifra ragguardevole del 36%<sup>13</sup> del totale, si rileva ad esempio in regioni come la Karnataka, la Maharashtra e l'Andhra Pradesh<sup>14</sup>, che rappresentano contestualmente anche alcuni dei Paesi in cui il fenomeno della devadasi è più frequente. Non è possibile stabilire l'esistenza di un effettivo legame tra le bambine devadasi e il traffico di bambini ai fini dello sfruttamento sessuale, ma è facilmente ipotizzabile immaginare che la pratica sopra descritta rappresenti un importante fattore di rischio.

---

<sup>12</sup> Global Report on Trafficking in Persons 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/recent-publications.html>, p. 149

<sup>13</sup> Ibidem, p. 149

<sup>14</sup> <https://ncrb.gov.in/sites/default/files/CII%202019%20Volume%201.pdf> p. 303

Il rapporto tra pratiche culturali e sfruttamento è evidente soprattutto a livello di costruito mentale, che si presenta come una sorta di etichettamento che, in una certa misura, può fungere da giustificazione allo sfruttamento. Un caso emblematico è rappresentato dal già citato Indro Montanelli. Il giornalista sosteneva pubblicamente di aver acquistato una bambina africana dal padre al fine di farla divenire sua moglie, per poi rivenderla come schiava sessuale al generale Alessandro Pirzio Biroli, che la inserì nel proprio harem personale. Al di là della veridicità o meno di questa bruttissima storia, una cosa in particolare dovrebbe colpire: in un'intervista del 1969<sup>15</sup>, nel raccontare la propria esperienza durante la guerra d'Etiopia, all'affermazione dell'intervistatore circa la sposa bambini, "la più bella di tutte"<sup>16</sup>, Montanelli confermò, a sua volta affermando "pare che avessi scelto bene"<sup>17</sup>. Successivamente l'attivista femminista Elvira Banotti incalzò il giornalista, accusandolo di aver violentato una bambina di 12 anni all'età di 25, affermando che lo stesso avesse utilizzato come giustificazione il fatto che "in Africa queste cose si fanno"<sup>18</sup>. Il giornalista rispose con la seguente affermazione: "[...] nessuna violenza. In Abissina le ragazze si sposano a dodici anni"<sup>19</sup>. Ancora più chiaro è il passaggio successivo, in cui la stessa attivista rispose affermando che, se lo avesse fatto in Europa, avrebbe rischiato di violentare una bambina, ricevendo l'assenso di Montanelli stesso<sup>20</sup>. Questo esempio dimostra come la cultura di appartenenza e, soprattutto l'idea costruita intorno alla stessa, possano influire su molti aspetti della vita delle persone, tra cui lo sfruttamento ed il traffico di esseri umani. È il caso, ad esempio, del turismo sessuale di cui si farà un breve approfondimento nel successivo paragrafo.

## 2.1. Il turismo sessuale

Il turismo sessuale è un fenomeno che, contrariamente a quanto si possa comunemente pensare, riguarda uomini e donne, i cui viaggi vedono tra le destinazioni preferenziali tutti quei Paesi in cui la prostituzione è legalizzata o in cui, al contrario, non è presente alcuna norma a regolare i comportamenti e gli atti di tipo sessuale. I motivi alla base del fenomeno sono vari e potrebbero comprendere fattori come la debolezza dei bambini e la loro incapacità a difendersi, la miseria, il piacere personale per un atto di trasgressione e, non per ultimo, l'enorme interesse economico che si cela dietro al fenomeno: lo sfruttamento

---

<sup>15</sup> <https://youtu.be/PYgSwluzYxs>

<sup>16</sup> <https://youtu.be/PYgSwluzYxs>, minuto 0.36

<sup>17</sup> <https://youtu.be/PYgSwluzYxs>, minuto 0.45

<sup>18</sup> <https://youtu.be/PYgSwluzYxs>, minuto 1.35

<sup>19</sup> <https://youtu.be/PYgSwluzYxs>, minuto 1.47

<sup>20</sup> <https://youtu.be/PYgSwluzYxs>, minuto 2.00

sessuale a fini commerciali smuove, come già affermato in precedenza, capitali immensi (che si aggirano intorno agli 80/100 milioni di dollari l'anno). I paesi più colpiti dal fenomeno risultano essere la Thailandia, la Cina, il Brasile e l'India, mentre il prezzo medio a prestazione è pari a 15 euro, con punte tra i 5 dollari in Brasile, Filippine, Russia e Vietnam e i 50 dollari a Taiwan<sup>21</sup>. Il turismo sessuale a danno di minori è in qualche modo legato alla pedofilia e alla pedopornografia che, complice l'avvento di Internet ha contribuito a dare una spinta notevole al fenomeno, ma è comunque possibile effettuare una distinzione, in via generica, tra il pedofilo ed il turista sessuale, poiché presentano alcune caratteristiche differenti che, incredibilmente, rendono il profilo del secondo potenzialmente più pericoloso di quello del primo. Il pedofilo, infatti, ha statisticamente un'età maggiore di 25 anni, gli abusi da esso compiuti sono ricorrenti e circa il 40% di coloro che raccontano la propria esperienza on line afferma di essere stato a sua volta vittima di abusi durante l'infanzia e, pertanto, è possibile sostenere che in un certo qual modo essi siano consapevoli della natura illegale degli atti che compiono. Il turista, invece, è un consumatore occasionale, convinto di avere la situazione sotto controllo e spesso non consapevole che l'atto che sta compiendo sia illegale. Negli ultimi anni si è registrato un aumento del numero di turisti sessuali tra i cittadini italiani, di cui solo il 3% è composto da pedofili<sup>22</sup>. Tale fatto evidenzia una contraddizione, poiché l'Italia è uno dei Paesi con la legislazione più all'avanguardia in Europa per quanto concerne il turismo sessuale. Da ultima, la legge n. 38/2006 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet", che ha modificato e integrato alcune disposizioni già introdotte precedentemente dalla legge 269/98<sup>23</sup>, tra cui l'inserimento nell'ordinamento penale italiano della punibilità dei crimini sessuali a danno di minori commessi da un cittadino italiano all'estero. Tra le novità più importanti, figura l'inserimento in modo ben visibile all'interno di brochure informative dell'indicazione, come già previsto dal precedente intervento normativo, della punibilità dei reati sessuali commessi all'estero (art. 17 L. 38/2006). Particolarmente importante relativamente alla prostituzione minorile è, inoltre, la punibilità di chiunque compia atti sessuali con minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni (artt. 1, 2 e 7). Nonostante tali previsioni, però, il fenomeno in Italia sta assumendo dimensioni sempre

---

<sup>21</sup> Avena, G. "Turismo sessuale e prostituzione minorile: la nuova industria economica del sesso"; HUMANITIES, Anno VII, N. 14, dicembre 2018, p. 6

<sup>22</sup> Ibidem, p. 6

<sup>23</sup> La legge 269/98 contro lo Sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno di minori, aveva l'obiettivo di individuare nuove fattispecie di reato al fine di punire coloro che si servissero di minori per trarne benefici economici, perseguendo al contempo l'obiettivo di salvaguardare le vittime più giovani da queste tipologie di sfruttamento, proteggendone lo sviluppo fisico, psicologico e morale.

maggiori, così come nel resto del mondo occidentale. Continuando ad analizzare brevemente il fenomeno ciò che colpisce maggiormente, infatti, è il fatto che lo stesso assume le sembianze di una sorta di neocolonialismo, in cui i Paesi più poveri del mondo sono l'oggetto dello sfruttamento dei più ricchi. La principale causa è sicuramente la precaria condizione economica e sociale in cui molti dei Paesi sottosviluppati versa tuttora, condizione che può arrivare a spingere alcune famiglie a vendere (o svendere) i propri figli nella speranza di ricavarne una concreta possibilità di sopravvivenza, come nel caso del Kenya. Altre volte, come nel caso del Brasile, il turismo sessuale a danno di minori è una conseguenza della pubblicità e della propaganda fatte negli anni precedenti per accrescere il turismo all'interno del Paese, creando un'immagine distorta in cui uno degli elementi attrattivi è costituito dalla prostituzione infantile. A farne le spese sono soprattutto le bambine e le ragazze che provengono da situazioni di vulnerabilità familiare, che hanno una bassa scolarizzazione e che vivono in contesti periferici. Un caso particolare è, invece, quello della Thailandia. Qui, benché la prostituzione sia illegale, avere rapporti con una prostituta è considerato normale e, anzi, è visto positivamente in quanto abbatterebbe il numero di casi di violenza sessuale. Come sottolineano Elisabeth Monk-Turner e Charlie Turner, infatti, il lavoro sessuale è considerato alla stregua di qualsiasi altra professione in Thailandia<sup>24</sup>. Tale posizione, che si pone in contraddizione con la visione relativa alle differenze di genere nel Paese<sup>25</sup>, di fatto si presenta come un fattore di rischio relativamente importante, se non altro come attrattiva sia nei confronti dei consumatori (i turisti sessuali) sia nei confronti dei trafficanti che qui trovano un terreno fertile in cui immettere le proprie vittime e guadagnare a danno delle stesse.

In definitiva, il turismo sessuale oggi rappresenta una vera e propria piaga che, come si è visto anche nei casi precedenti, è difficile da combattere, soprattutto perché è strettamente connesso al turismo, il quale rappresenta una delle principali fonti di reddito di buona parte dei Paesi del mondo. Per questo motivo, benché esistano strumenti normativi che lo vietino, non sono rari i casi in cui agenzie di viaggio e tour operator organizzino viaggi comprensivi di servizi "extra" che prevedono ingressi in centri relax e centri benessere in cui, al posto dei tradizionali massaggi, si usufruisca della prostituzione minorile. Questi casi, che sono severamente puniti dalla legge, sono anche molto difficili da individuare e perseguire, lasciando quasi un alone di invincibilità che lascia campo libero non solo alle agenzie, ai

---

<sup>24</sup> Monk-Turber E, Turner C, "Subjective Well-being Among Those Who Exchange Sex and Money, Yunnan, China and Thailand", *Social Indicators Research*, vol. 99, 23 dicembre 2009, p. 13

<sup>25</sup> In Thailandia la donna è spesso vittima di violenza domestica, di tratta e alte tipologie di abuso, dovute principalmente al divario esistente tra i diritti riconosciuti al genere femminile e quelli riconosciuti agli uomini, nonostante le donne rappresentino il 47% della forza lavoro totale del Paese.

tour operator e al singolo privato che può trovare su Internet una miniera di informazioni utili su dove, come e quando partire, ma anche al trafficante di esseri umani il quale, rispondendo ad una domanda ben precisa, offre la propria merce composta in larga parte da bambini, guadagnando cifre astronomiche sulla pelle di vite innocenti.

### **3. Il caso delle adozioni internazionali come fonte di traffico internazionale di minori**

Anche il settore delle adozioni non è, purtroppo, esente da fenomeni di tratta degli esseri umani. L'adozione potrebbe rappresentare un fattore di rischio per quanto concerne il commercio di bambini, che potrebbero essere strappati alle proprie famiglie con la finalità di dichiararne il (falso) stato di adottabilità e guadagnare ingenti somme di denaro dandoli in adozione. Per capire l'ampiezza del fenomeno, è sufficiente cercare on line l'espressione con cui i mass media descrivono lo stesso, ovvero "adozioni illegali", per notare la presenza di un numero indefinito di articoli dedicati alla scoperta di un racket per le adozioni illegali in luoghi diversi in anni differenti. A questo proposito il Report del Committee on the Investigation of Intercountry Adoption<sup>26</sup> dei Paesi Bassi ha svolto un'accurata analisi relativamente all'esistenza di possibili abusi all'interno del sistema delle adozioni<sup>27</sup>, tentando anche di individuare i motivi alla base degli stessi. In particolare, il report sancisce che gli abusi all'interno del sistema delle adozioni internazionali dipendono principalmente da un insieme complesso di fattori che coinvolgono i Paesi di origine dei bambini ed i Paesi di destinazione degli stessi, in questo caso i Paesi Bassi. Un ruolo di primaria importanza è sicuramente giocato dalle condizioni socioeconomiche dei Paesi di origine che, proprio per questo motivo, rappresentano la maggior parte dei Paesi di provenienza dei bambini adottati. Sovente, infatti, coppie senza figli decidono di adottare bambini nati in Paesi colpiti da grande povertà, sottosviluppo, guerra e disastri naturali con lo scopo di salvare e donare al bambino adottato un futuro che, se restasse nel proprio Paese, si vedrebbe probabilmente negato. Un altro fattore di rischio potrebbe essere rappresentato dalla maternità al di fuori del matrimonio e il fenomeno delle ragazze madri, poiché non essendo situazioni accettate in alcune culture, potrebbero avere come conseguenza l'esposizione di madre e figlio al rischio di stigmatizzazione, a cui potrebbe seguire una certa pressione sulla madre stessa, in grado di plagiare il consenso all'adozione. Uno dei rischi maggiori legati alle adozioni

---

<sup>26</sup> <https://adopteesunited.org/wp-content/uploads/2021/05/COIA-netherlands-intercountry-adoption-ENG-translation-report.pdf>

<sup>27</sup> Il report analizza la situazione in Bangladesh, Brasile, Colombia, Indonesia e Sri Lanka nel periodo 1967-1998.

internazionali, quindi, è rappresentato dal fatto che dietro ad una adozione legittima si nasconde in verità un abuso, con la conseguenza che un'adozione avvenuta in circostanze sospette, passi completamente inosservata e impunita. Uno degli esempi tipici è rappresentato dai molti bambini che, pur essendo presentati come orfani, hanno in realtà ancora almeno uno dei genitori in vita. La loro adozione nega, quindi, un duplice diritto: quello del genitore, a cui viene strappato il proprio figlio e quello del bambino stesso, a cui non viene garantito il diritto alla famiglia come sancito dall'articolo 35 della CRC. Paradossalmente, per quanto un'adozione possa essere mossa dalle migliori intenzioni, nella realtà dei fatti potrebbe invece portare ad una sostanziale violazione del principio del superiore interesse del minore, il quale la maggior parte delle volte non ha la possibilità di esprimere nemmeno la propria opinione a causa della tenera età.

In definitiva, come riporta il report del *Committee on the Investigation of Intercountry Adoption*, il sistema delle adozioni internazionali è sovente macchiato da abusi, che dipendono sicuramente dai contesti socio-economici dei Paesi di provenienza dei bambini, a cui si aggiunge la corruzione e la conseguente scarsa capacità di quegli stessi Paesi di esercitare un reale controllo sui documenti dei bambini posti in adozione, ma anche dai Paesi di destinazione, la cui domanda ha come principale conseguenza l'incentivare atti e comportamenti, che sono messi in atto al fine di rendere il "mercato" delle adozioni il più florido possibile, considerando i bambini in adozione alla stregua di una qualsiasi altra tipologia di merce. È evidente che in un contesto di questo tipo è necessario che lo Stato di destinazione intervenga, attuando tutti quei controlli che sono necessari al fine di individuare possibili casi di adozioni illegali. Il già citato Report lamenta il fatto che, nello specifico, il governo olandese ha considerato per troppo tempo le adozioni internazionali come una questione riservata quasi esclusivamente a soggetti privati, ovvero genitori ed intermediari e imputa a questa visione la mancanza dello Stato olandese nell'adozione di misure tempestive per arginare il fenomeno. Da questa osservazione appare evidente, quindi, che è necessario che lo Stato partecipi attivamente al sistema delle adozioni internazionali, ma l'efficacia di tale partecipazione non può che dipendere anche da un altro fattore importantissimo quale la cooperazione tra Stati, in particolare di origine e di destinazione, in modo da poter trovare caso per caso soluzioni comuni efficaci in grado di arginare e prevenire il fenomeno. Proprio in relazione a questo tema si è sviluppata una grande sensibilità che ha portato, nel 1993, all'adozione della Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale. Lo strumento si compone di 48 articoli suddivisi in 7 capitoli, così strutturati:

- Sfera di applicazione della convenzione – articoli 1 – 3;

- Condizioni delle adozioni internazionali – articoli 4 – 5;
- Autorità centrale e organismi abilitati – articoli 6 – 13;
- Condizioni procedurali dell’adozione internazionale – articoli 14 – 22;
- Riconoscimento ed effetti dell’adozione – articoli 23 – 27;
- Disposizioni generali – articoli 28 – 42;
- Clausole finali – articoli 43 – 48.

La Convenzione, come si evince dall’illustrazione dei capitoli di cui sopra, ha l’obiettivo di proteggere i minori posti in adozione. L’articolo 1, in particolare, afferma che la Convenzione stabilisce delle garanzie affinché “le adozioni internazionali si facciano nell’interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono riconosciuti nel diritto internazionale<sup>28</sup>” e, soprattutto, “d’instaurare un sistema di cooperazione fra gli Stati contraenti, al fine di assicurare il rispetto di queste garanzie e [...] prevenire la sottrazione, la vendita e la tratta dei minori<sup>29</sup>”.

Al fine di garantire il rispetto di quanto sopra, la Convenzione agli articoli 4 e 5 illustrano le condizioni necessarie affinché possa avere luogo l’adozione. L’articolo 4, in particolare, stabilisce che le adozioni possano avvenire solo se il minore è stato definito adottabile<sup>30</sup> e se le autorità competenti hanno stabilito, dopo aver vagliato tutte le possibilità di affidamento nel proprio paese di origine, che l’adozione internazionale corrisponda effettivamente al superiore interesse del minore<sup>31</sup>. La lettera c) è dedicata al consenso. In particolare:

“1) che le persone, istituzioni e autorità, il cui consenso è richiesto per l’adozione sono state assistite con la necessaria consulenza e sono state debitamente informate sulle conseguenze del loro consenso [...] a causa dell’adozione, dei legami giuridici fra il minore e la famiglia d’origine; 2) che tali persone, istituzioni e autorità hanno prestato il consenso liberamente [...]; 3) che i consensi non sono stati ottenuti mediante pagamento o contropartita di alcun genere e non sono stati revocati<sup>32</sup>”. Alla lettera d) l’articolo continua affermando l’importante principio secondo cui, tenuto conto dell’età e della maturità del minore, i desideri e le opinioni dello stesso siano state prese in considerazione in merito alla procedura di adozione e che, anche in questo caso, l’eventuale consenso prestato (qualora il bambino

---

<sup>28</sup> Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale fatta a L’Aja il 29 maggio 1993, Art. 1 lett. a); [www.commissioneadozioni.it/la-normativa/la-convenzione-de-laja/](http://www.commissioneadozioni.it/la-normativa/la-convenzione-de-laja/)

<sup>29</sup> Ibidem, art. 1 lett. b)

<sup>30</sup> Ibidem, art. 4, lett. a)

<sup>31</sup> Ibidem, art. 4, lett. b)

<sup>32</sup> Ibidem, art. 4, lett. c), punti 1, 2, 3.

sia in grado di esprimerlo, sia prestato in modo pienamente consapevole, volontario, senza alcun riconoscimento in denaro o di altra natura<sup>33</sup>.

Il terzo capitolo è dedicato alle autorità centrali e agli organismi abilitati i quali, in base a quanto prescritto dalla Convenzione, spetta il compito di svolgere quanto previsto dallo strumento stesso (art. 6). Le autorità centrali, che devono essere nominate dai singoli Stati contraenti, devono, tra le altre cose: fornire informazioni sulla legislazione relativa all'adozione nei propri Stati, scambiarsi informazione vicendevolmente, eliminando gli ostacoli di applicazione alla medesima (art. 7), raccogliendo e fornendo anche informazioni, laddove richieste, circa la singola situazione di adozione e scambiando con altri stati membri rapporti di valutazione su precedenti esperienze di adozione internazionale (art. 9), prendendo, infine, tutte le misure necessarie a prevenire profitti materiali indebiti che potrebbero avere luogo in occasione di un'adozione, impedendo al contempo qualsiasi pratica contraria agli scopi della Convenzione.

Il quarto capitolo è relativo alla procedura da attivare in caso di adozione internazionale e, in questo caso, è particolarmente interessante notare come la stessa sia gestita attraverso una "fitta" collaborazione tra Autorità Centrali le quali, ognuna per la propria parte di competenza, redigono relazioni sui futuri genitori (art. 15) e sul minore (art. 16), constatandone in particolare lo stato di adottabilità e il rispetto del superiore interesse del minore. Sempre in relazione a tale principio, qualora l'adozione non corrisponda all'interesse superiore del minore, ai sensi dell'art. 21, la stessa può venire meno, imponendo all'Autorità Centrale stessa l'onere di individuare una soluzione adatta alla particolare situazione.

Come si evince da quanto sopra brevemente descritto, all'adozione internazionale e, soprattutto, alla tutela del bambino, è riposta una grande attenzione. In realtà, come riporta anche Innocenti Digest, ogni anno vengono trovati nuovi metodi per aggirare le norme e le leggi e permettere così di soddisfare le numerose richieste di bambini da adottare. Il documento sopra citato descrive alcune delle modalità più utilizzate per trafficare bambini al fine di prevederne l'adozione illegale. I trafficanti potrebbero rapire semplicemente i bambini, in una infinità di modi, come dimostra anche il caso Honduras del 1992; individuare madri giovani e adolescenti potenzialmente molto vulnerabili cercando di convincerle a dare in adozione il nascituro; mentendo alle madri che hanno appena partorito, dicendo loro che il bambino è nato morto; falsificando i documenti dell'adozione; ottenendo consensi mendaci, ecc. come si può vedere le modalità con cui i bambini vengono trafficati

---

<sup>33</sup> Ibidem, art. 4, lett. d)

ai fine dell'adozione illegale sono tantissimi. Per questo motivo è necessario porre una grande attenzione alle procedure dell'adozione in quanto, come già affermato in precedenza, un trasferimento legale e controllato, potrebbe invece nascondere una storia di abusi, sfruttamento, coercizione e violenza. Le Autorità Centrali, che svolgono un ruolo importantissimo, devono essere coadiuvate da altri attori come, ad esempio, le ONG, le quali oltre a promuovere buone prassi in tema di adozioni internazionali potrebbero anche raccogliere informazioni e denunciare eventuali violazioni. Un altro ruolo fondamentale potrebbe essere svolto dai mass media i quali, attraverso i mezzi di comunicazione, potrebbero informare la cittadinanza, aiutando a prevenire il fenomeno agendo sulla domanda. Cittadini informati e consapevoli, infatti, potrebbero interrogarsi sulla effettiva origine del bambino che stanno per adottare, portando a ulteriori controlli che potrebbero agire direttamente sull'offerta di bambini trafficati a scopo di adozione internazionale.

### **3.1. La maternità surrogata: tra etica e rischio di tratta**

Tra le questioni etiche più dibattute, la maternità surrogata è sicuramente uno degli argomenti principali e lo dimostra anche il Report dello *Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children*, del 23 marzo 2018<sup>34</sup>, che ha dedicato grande attenzione alla questione. Non esiste una posizione univoca di tutti i Paesi del mondo nei confronti di questa pratica che, sulla base dell'art. 12 della Legge 19 febbraio 2004, n. 40, è vietata in Italia. Questo crea alcuni problemi a livello sia normativo che etico, poiché ad esempio, per una coppia residente in una città italiana, nonostante il divieto imposto dalla legge nazionale, potrebbe comunque essere possibile accedere alla maternità surrogata in altri Paesi, come nel caso Parisi e Campanelli, di cui si è occupata anche la Corte CEDU (sentenza Parisi e Campanelli c. Italia<sup>35</sup>). In questo caso in particolare, il bambino nato da una madre surrogata e da un donatore sconosciuto, non presentando alcun legame biologico con la famiglia in questione, fu allontanato dalla stessa al fine di avviarne, sulla base del superiore interesse del minore, la pratica di adozione, con lo scopo di affidarlo definitivamente ad un'altra famiglia.

Prima di analizzare brevemente le principali conseguenze della maternità surrogata e i motivi per cui la stessa è considerata come una possibile forma di tratta, è utile definire il

---

<sup>34</sup> <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenBornSurrogacyArrangements.aspx>

<sup>35</sup>

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_2%282017%29&contentId=SDU1316395&previousPage=mg\\_1\\_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282017%29&contentId=SDU1316395&previousPage=mg_1_20)

fenomeno stesso e le sue principali caratteristiche. La maternità surrogata può essere, infatti, suddivisa in surrogazione tradizionale e surrogazione gestazionale, la cui differenza principale si rinviene nel fatto che nel primo caso la donna è anche donatrice del gamete, mentre nel secondo caso non sussiste alcun legame genetico tra la madre e il bambino. Un'altra differenza che si può rinvenire è rappresentata dalla natura dell'atto, che può essere cioè altruistico o avvenire dietro il pagamento di un corrispettivo economico. Nel primo caso la madre naturale è spesso una parente o una conoscente molto stretta della persona che diverrà la madre legale del bambino, mentre nel secondo caso la gravidanza è sostanzialmente acquistata. Proprio quest'ultimo aspetto rende la maternità surrogata un argomento particolarmente delicato, da più punti di vista. In primis, il "turismo riproduttivo" che deriva dalla dislocazione della pratica, la quale avviene spesso in Paesi differenti rispetto a quelli di origine degli aspiranti genitori, a causa delle migliori condizioni economiche e, soprattutto, al fine di aggirare i possibili divieti imposti dalla legge nazionale. Questo, di fatto, espone le donne dei Paesi più poveri al rischio di vedere mercificato il proprio corpo, ma il dibattito è molto acceso anche in relazione ai diritti del minore oggetto della compravendita, atto che tra l'altro si porrebbe in pieno contrasto con l'articolo 35 della CRC, con l'articolo 2, lettera a, del Protocollo Addizionale sulla vendita di Bambini, la Prostituzione dei Bambini e la Pornografia rappresentante Bambini e con il comma 3 dell'articolo 4 della Convenzione dell'Aja sulla protezione dei bambini e la cooperazione in materia di adozione internazionale. In particolare, l'articolo 35 della CRC disciplina il diritto del bambino di avere rapporti regolari con entrambi i genitori, evento che diviene praticamente impossibile nel caso di una maternità surrogata gestazionale, in cui i genitori biologici potrebbero essere donatori sconosciuti. L'articolo 2, lettera a del Protocollo Addizionale disciplina, invece, il divieto di vendita del bambino, inteso come qualsiasi transazione che prevede la cessione del minore da una persona ad un'altra, ovvero ciò che sostanzialmente avviene con la maternità surrogata, essendo il bambino il "bene" oggetto della transazione economica. Il comma 3 dell'articolo 4 della Convenzione dell'Aja relativa alla protezione dei minori e alla cooperazione in materia di adozione internazionale, infine, sancisce rispettivamente che i consensi all'adozione siano pervenuti senza il riconoscimento di un pagamento di qualsiasi natura, ovvero l'esatto opposto di ciò che avviene nel caso della maternità surrogata di tipo gestazionale. Anche il comma 4 contiene un'importante prescrizione che è relativa al consenso della madre che, qualora sia richiesto, deve pervenire dopo il parto. È evidente, quindi, che la maternità surrogata si pone in contrasto con ciascuna delle disposizioni qui sopra annunciate e, per questo motivo, è necessario trattare l'argomento a livello internazionale, al fine di disciplinare lo stesso in maniera puntuale e

conforme a tutti i Paesi del mondo. In assenza di una regolamentazione a livello internazionale, infatti, il rischio che il desiderio di maternità per coloro che sono impossibilitati ad avere figli possa innescare episodi di tratta degli esseri umani non è solo teoria, ma è già una triste realtà che va arginata immediatamente, con prese di posizione univoche e collettive.

#### **4. Le nuove tecnologie e la tratta: vecchi problemi, nuove sfide**

Le nuove tecnologie e, in primis, Internet, sono utilizzati dai trafficanti per reclutare, pubblicizzare e sfruttare le vittime di tratta. La rete è utilizzata soprattutto per lo sfruttamento sessuale delle vittime, i cui “servizi” vengono appunto pubblicizzati e venduti attraverso siti internet, social media e apps. Spesso le pubblicizzazioni sono rivolte ad un determinato tipo di pubblico, come per esempio i pedofili, i quali potrebbero, oltre che scaricare e scambiare immagini, anche sfruttare sessualmente bambini vittime della tratta. Internet, però, è utilizzato anche per reclutare le vittime e, da questo punto di vista, si presenta ancor più pericoloso. Mentre per la pubblicizzazione dei servizi “offerta” dalle vittime di tratta, il soggetto destinatario delle azioni di pubblicità è più che altro il consumatore finale e, il campo di azione, è perciò la domanda, per il reclutamento il soggetto cui i trafficanti rivolgono la propria attenzione è la vittima che, in questo caso, è fortemente targetizzata, ovvero detiene una o più caratteristiche che la rendono altamente vulnerabile. Come evidenzia il report dell’UNODC del 2020, il re dei social media, Facebook, è una fonte importantissima per reperire informazioni sulle potenziali vittime, attraverso l’analisi dei contenuti e dei dati che le persone condividono sulla piattaforma. I social media rappresentano un pericolo potenziale per gli adulti e un ancor più grave pericolo per i bambini, i quali sono più vulnerabili in quanto potrebbero non percepire il reale rischio che si cela dietro alle app più famose ed utilizzate. Uno dei fattori più importanti è il limite di età: a partire dai 14 anni è possibile iscriversi a Facebook e Instagram, i quali rappresentano terreno fertile per i trafficanti in cerca di informazioni. Il progresso non facilita la situazione, ma anzi la peggiora. Basti pensare agli smartphone, che sempre più spesso vengono dati in mano a dei bambini. A questo proposito, vorrei portare in queste pagine un episodio che, all’epoca dei fatti mi sconvolse per la gravità dello stesso e, soprattutto, per l’indifferenza generale intorno al problema. Dal 2016 al 2018 ho svolto la professione di educatrice in contesti di dopo scuola all’interno di alcuni plessi liguri. Uno di questi istituti in cui prestavo servizio è collocato in una delle zone più ricche della regione, in un contesto sociale, perciò, privilegiato rispetto a tante altre parti della città di Genova, come ad esempio i quartieri

popolari, in cui la povertà ed il disagio sono maggiormente visibili e percepibili. In questo contesto è stata evidente la mancanza di cura, che avrebbe potuto avere conseguenze peggiori di quelle che ha avuto in realtà. L'episodio che mi accingo a raccontare, infatti, pone in evidenza la pericolosità di Internet nei confronti di un bambino, che non è dotato degli strumenti per orientarsi al suo interno e che, ancor più grave, non è accompagnato da un adulto consapevole nella sua esperienza di utilizzo delle tecnologie. L'episodio si è svolto in mensa – la gestione del pranzo per i bambini che svolgevano il “rientro pomeridiano” rientrava tra le mie competenze – e ha visto protagonisti un bambino e una bambina. In particolare, quel giorno, come frutta vi erano le banane e, nel vederle, la reazione di X fu di prendere una di queste e, attraverso un gesto altamente sessualizzato, importunare la bambina Y, colpendo le sue parti intime con il frutto. Al nostro intervento, il bambino X si giustificò affermando che lo aveva visto fare in un video dal cellulare che suo padre gli aveva dato per giocare. La gravità dell'episodio era data, non tanto dal comportamento scorretto del bambino X nei confronti della bambina Y, quanto dalla totale mancanza di consapevolezza, da parte del bambino, circa il significato dell'atto dallo stesso compiuto. Per lui quel gesto era in qualche riconducibile alla sfera sessuale, come abbiamo successivamente capito parlandogli, ma egli non ne conosceva assolutamente i risvolti: per lui era semplicemente un gioco divertente che, in qualche misura, contribuiva a farlo sentire più grande dei compagni. È evidente che un bambino di dieci anni non dovrebbe in alcun caso avere accesso a video ed immagini di questa tipologia e, soprattutto, non dovrebbe nemmeno trovarsi da solo con uno smartphone in grado di navigare su internet, poiché è assolutamente chiara l'impossibilità di difendersi dalla maggior parte dei tentativi di raggio e, nel peggiore dei casi, di reclutamento. Ciò che più mi sconvolse fu il fatto che, pur avendo riportato l'episodio al genitore, era evidente che lo stesso lasciasse continuamente il suo cellulare incustodito nelle mani del bambino il quale, pur non potendo più accedere a siti internet contenenti pornografia – il padre aveva inserito il c.d. parental control – aveva comunque accesso ad Internet e, soprattutto, alle chat e ai forum relativi ad uno dei videogame più famosi tra le nuove generazioni: Fortnite. Un adulto male intenzionato, per non dire trafficante, potrebbe utilizzare questi forum per reperire informazioni importantissime dai bambini, in grado di metterli in una situazione di potenzialmente grave pericolo. Come rileva il report dell'UNODC,

*“More children have started using the internet from an early age. Children and teenagers are often ‘courted’ by traffickers on social media platforms, and they appear to be susceptible to deceptive ploys in the search for acceptance, attention or friendship. These behaviours are easily*

*abused by traffickers, who take advantage of younger victims not necessarily aware of the dangers of exploitation when approached by strangers online*<sup>36</sup>”.

L’episodio sopra descritto rende molto bene l’idea dei pericoli che si celano nella rete, senza dover scomodare parole come deep web, hacker, fishing, spam, ecc. Altro esempio lampante è la vittimizzazione attraverso falsi annunci di lavoro. Questo tipo di reclutamento riguarda soprattutto le persone adulte di sesso femminile, ma potrebbe anche capitare, soprattutto se si tratta di annunci di lavoro ad esempio stagionali, che anche un adolescente possa cadere nella trappola.

La rete internet, infine, può essere utilizzata dai trafficanti per operare in più luoghi differenti nello stesso momento, ampliandone notevolmente i proventi. A questo proposito, il report dell’UNODC riporta diverse tipologie di traffico attraverso la rete ovvero: 1) “cyber flows” il quale non prevede necessariamente il trasferimento della vittima, in quanto la stessa è sfruttata attraverso l’utilizzo delle tecnologie video. In questo caso i bambini potrebbero rappresentare una larga parte delle potenziali vittime, a causa proprio dell’incremento dell’utilizzo di internet e delle tecnologie come webcam e chatroom da parte degli stessi<sup>37</sup>; 2) “international flows”, in quanto Internet rappresenta per i trafficanti una importante base d’appoggio entro cui e con cui pianificare e dare atto ai trasferimenti delle vittime tra più Paesi coinvolti; 3) “domestic flow”, che si verifica quando una persona è sfruttata da un amico, un conoscente, un parente o, comunque, una persona con cui è legata da un vincolo affettivo di qualche tipo. In questo caso, la vittima potrebbe essere trasferita come no, ma ciò che la rende tale è lo sfruttamento alla quale ella è sottoposta su Internet o per mezzo dello stesso. In questi casi, inoltre, la rete è utilizzata talvolta solo come mezzo di reclutamento e la persona reclutata è sottoposta ad una coercizione tale da parte del trafficante, da non essere più in grado di difendersi dallo stesso, anche a causa del legame che la lega ad esso. Un caso emblematico potrebbe essere, ad esempio, il reclutamento attraverso chat di appuntamenti con cui il trafficante, fingendosi interessato alla persona e facendole credere di sviluppare un legame con la stessa, potrebbe invece iniziarla alla tratta degli esseri umani. Come si è visto, quindi, i pericoli delle nuove tecnologie e, in particolare, della rete internet sono molti e molto differenti tra loro, con due costanti che sono

---

<sup>36</sup> Global Report on Trafficking in Persons 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/recent-publications.html>, p. 123

<sup>37</sup> “UNICEF reported how children may be at increased risk to exploitation in front of webcams – connecting with abusers based elsewhere, and in many cases, with their parents unaware”, *ibidem*, p. 125

rappresentate dalla vulnerabilità delle vittime, causata da una caratteristica particolare delle stesse (età, passioni, vita sentimentale, ecc) e dal modus operandi dei trafficanti, che può essere classificato in due grandi tipologie: cacciatore e pescatore, dove il primo è un trafficante che studia a fondo le proprie vittime e ricerca soltanto coloro che posseggono quella particolare caratteristica, al fine di cederne i servizi in cambio di denaro al consumatore, mentre il secondo è colui che “getta l’amo” e attende che qualcuno risponda, al fine di manipolarlo con l’obiettivo di reclutarlo e sfruttarlo. Per fare esempi pratici, si potrebbe dire che il tipico cacciatore è il trafficante di bambini, che cerca quindi tutte vittime che abbiano da una certa età in giù, così da poter “vendere” la propria merce sotto varie forme, anche pedopornografia, a pedofili e affini. Il pescatore, invece, potrebbe essere rappresentato da colui che pubblicizza un falso annuncio di lavoro e che attende che la vittima abbocchi all’amo, senza porsi il problema dell’età o di qualsiasi altra caratteristica della vittima, che non sia già menzionata nel finto annuncio pubblicato (ad esempio, sesso femminile, bella presenza, ecc). Qualunque sia la tipologia a cui lo sfruttatore appartiene, internet rappresenta ormai uno dei mezzi principali attraverso cui egli agisce. Per questo motivo è essenziale effettuare campagne di comunicazione atte alla prevenzione, fornendo adeguata informazione agli utilizzatori di internet, con particolare attenzione ai più giovani e ai loro genitori, circa i pericoli che possono nascondersi all’interno della rete. È importante altresì che, per una navigazione consapevole, venga fornita informazione anche in relazione alla possibilità che determinati servizi siano offerti da vittime della tratta, agendo quindi direttamente sulla domanda. L’epoca contemporanea, in cui almeno nei Paesi più sviluppati, la rete Internet è al centro della maggior parte dei processi, una sensibilizzazione accurata studiata e targetizzata è più che mai necessaria per agire all’interno di un contesto in cui la tratta è più attiva, rimanendo invisibile.

## **5. Conclusioni**

La tratta dei minori è un fenomeno odioso che rientra nella famiglia della tratta degli esseri umani. Ciò che lo caratterizza è l’età delle vittime, le quali sono, pertanto, ancora più vulnerabili rispetto agli adulti che, come dimostrano i dati, sono anch’essi in grande numero vittime di schiavitù e sfruttamento. Da quest’ultimo punti di vista, come si evince nei capitoli precedenti, i bambini vengono per lo più trafficati per sfruttarne le prestazioni sessuali e lavorative, anche se non mancano altre forme di sfruttamento, quali le adozioni internazionali, l’espanto degli organi, ecc.

La tratta è considerata un crimine da combattere in tutto il mondo e, a dimostrarlo, è l'impegno della maggior parte dei Paesi che, attraverso l'ONU e le singole organizzazioni regionali, hanno adottato strumenti ad hoc per combatterla così come è stato approfondito nei capitoli precedenti. Tra queste, l'Europa rappresenta l'Organizzazione Regionale che ha adottato gli strumenti più completi, compito probabilmente facilitato anche dal grado di coesione che lega i Paesi europei tra loro. Se da un lato, quindi, si può affermare che la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sia lo strumento più completo per la lotta alla tratta, dall'altro occorre affermare che, dal punto di vista della comprensione della dimensione socioculturale del fenomeno, il continente africano rappresenti l'esempio migliore. All'interno dell'Organizzazione per l'Unità Africana non è stato adottato uno strumento specifico per la lotta alla tratta dei minori ma, sull'esempio dell'ONU è stata invece adottata una Carta dei Diritti e del Benessere del Bambino Africano la quale, in modo simile alla CRC, ha l'obiettivo di creare uno standard giuridico entro il quale i diritti dei bambini siano finalmente rispettati. La Carta Africana è molto importante anche perché opera il riconoscimento delle pratiche culturali tradizionali africane come uno dei principali fattori di rischio del mancato rispetto dei diritti del bambino. L'affermazione che una pratica culturale rappresenti un oggettivo rischio per i bambini è fondamentale, in quanto obbliga le singole società a confrontarsi in qualche modo con l'esterno, analizzando i propri usi e costumi, alla luce di una loro caratteristica intrinseca, come può essere per l'appunto, l'aumentata probabilità di finire vittima di sfruttamento. Tale analisi potrebbe portare, anche attraverso opere di sensibilizzazione, a porre maggiore attenzione agli aspetti più pericolosi delle pratiche, portando con il tempo ad ottenere contemporaneamente un rispetto rigoroso delle tradizioni, unito ad un altrettanto importante rispetto del diritto alla vita e alla protezione dei soggetti più deboli. In questo lavoro, sono state brevemente analizzate nel capitolo 3 le due principali tipologie di educazione dei bambini, distinte in educazione ad alto contatto e basso contatto. È stato affermato che l'educazione ad alto contatto, tipica dei Paesi poco e/o non industrializzati – anche se, soprattutto negli ultimi anni nei Paesi occidentali alcune delle pratiche tipiche di questa modalità educativa stanno tornando “di moda” – potrebbe comportare un fattore di rischio. Tale affermazione è giustificata dal fatto che, tipicamente, i bambini a cui è stata impartita una educazione di questo tipo divengono maggiormente indipendenti e in un tempo minore rispetto ai bambini occidentali. Per esempio, come è già stato affermato, non è strano per un africano vedere che, nel proprio villaggio, i bambini effettuino dei lavori utili alla comunità, in modo anche separato dai propri genitori. Questo avviene perché, fin da piccoli, i bambini che crescono nelle società ad alto contatto sono inseriti totalmente all'interno della comunità, attraverso il corpo della

madre cui essi sono attaccati per mezzo di fasciature. Nelle società a basso contatto, invece, il bambino è posto all'interno della culla prima e del passeggino poi, mezzi che in un certo modo lo isolano dal resto della comunità. L'educazione imposta ai bambini riflette naturalmente l'idea stessa che la società ha del bambino. Un esempio di quanto affermato arriva dall'Asia e, in particolare, da Taiwan. Come riporta una notizia dell'Huffingtonpost del 7 maggio 2021<sup>38</sup>, a Taiwan un bambino di 7 anni è finito in coma dopo essere stato messo a tappeto per 27 volte durante un allenamento di judo dal suo stesso allenatore. L'elemento più importante di tutta la vicenda è la dichiarazione di Joanna Feng, direttrice esecutiva della ONG Humanistic Education Foundation la quale, come riportato dalla BBC, afferma: "In the East, it's common to expect children to withstand difficulties and obey authority"<sup>39</sup>. Questo modo di pensare è il risultato di metodi educativi tipici di una determinata cultura come, ad esempio, la cultura cinese delle madri tigri. Questo evidenzia ancora una volta l'importanza del contesto entro il quale si agisce. Una misura che potrebbe essere perfetta in un Paese, o un insieme di Paesi, potrebbe non essere idonea all'interno di un altro Paese, con dinamiche e pratiche culturali diverse. L'antropologia culturale e, in generale, lo studio degli usi e dei costumi di una determinata società diviene dunque determinante nel momento in cui è necessario studiare delle misure da applicare per combattere fenomeni transnazionali come la tratta. Poiché la tratta degli esseri umani è un fenomeno che, per sua natura, trascende i confini nazionali, è essenziale operare un approccio di questo tipo, in grado di pensare le differenze culturali, al contempo, come parametro e come risorsa. Un approccio di questo tipo, ovvero l'attenta considerazione del contesto culturale nel quale si opera, è essenziale per individuare tutti quei fattori di rischio che, se ignorati, potrebbero portare ad una nuova vittimizzazione, ad esempio, di coloro che sono stati precedentemente liberati dalla tratta. La differenza culturale è, però, anche risorsa, poiché come dimostrato dalle esperienze internazionali e transnazionali di lotta alla tratta, lo scambio di informazioni rappresenta l'unica vera arma in mano agli Stati che, grazie alla cooperazione, possono fare la differenza nella lotta alla tratta. Da questo punto di vista è evidente che la strada da percorrere è ancora lunga, e che il tiro deve essere costantemente aggiustato, per sopperire alle mancanze strutturali come possono essere, ad esempio, nel caso americano l'anomalia Stati Uniti e, nel caso asiatico, la mancanza di una organizzazione universale dei Paesi asiatici e, di conseguenza, di una carta asiatica dei diritti umani.

---

<sup>38</sup> [https://www.huffingtonpost.it/entry/in-coma-dopo-una-lezione-di-judo-a-7-anni-messo-a-tappeto-27-volte-it\\_6094fa49e4b05fb33f4b044d](https://www.huffingtonpost.it/entry/in-coma-dopo-una-lezione-di-judo-a-7-anni-messo-a-tappeto-27-volte-it_6094fa49e4b05fb33f4b044d)

<sup>39</sup> <https://www.bbc.com/news/world-asia-56967974>

Per quanto riguarda l'Italia, il monito riportato cui sopra relativo alla conoscenza del contesto culturale è più che mai indovinato. Il nostro Paese è, a causa della sua posizione geografica, punto di approdo delle più importanti rotte migratorie, lungo le quali si muovono molto spesso anche i trafficanti di esseri umani. Le vittime, come si è visto nel quinto capitolo, appartengono alle più disparate nazionalità, ognuna con le proprie caratteristiche culturali. Come la maggior parte dei Paesi più ricchi, l'Italia rappresenta, oltre che paese di transito, anche paese di destinazione dei traffici di esseri umani e, per poter efficacemente combattere contro questi fenomeni, è importante che gli operatori che a qualunque titolo vengano in contatto con le vittime o potenziali tali siano informati anche relativamente alle pratiche culturali che, in qualche modo, possono rappresentare un fattore di rischio per le vittime. Tale tipo di informazione assume rilevanza soprattutto nel momento in cui si ha l'identificazione a cui potrebbe successivamente conseguire l'espulsione, nel caso in cui la persona sia maggiorenne. Una conoscenza approfondita del contesto culturale di maggiore provenienza delle vittime di tratta potrebbe permettere il repentino riconoscimento di una determinata caratteristica, in grado di rappresentare un pericolo per la persona stessa, caratteristica che, senza conoscenze specifiche, potrebbe essere ignorata e sottoporre la persona ad un oggettivo rischio per la propria vita. Come è stato approfondito dalla seconda relazione del GRETA, il nostro Paese ha fatto numerosi passi avanti nel campo della lotta alla tratta rispetto al passato. Il mancato rinnovo del Piano Nazionale Anti-Tratta rischia, però, di vanificare gli sforzi fatti. La pianificazione di una strategia da utilizzare contro questi fenomeni rappresenta, come si è visto nei capitoli precedenti, una importante arma in mano ai governi per combattere la tratta ed è essenziale che tale pianificazione avvenga regolarmente e, soprattutto, riceva continui aggiornamenti al mutamento di uno più fattori nel contesto in cui deve operare. Questo è particolarmente evidente per quanto concerne la formazione: l'aggiornamento è l'elemento centrale, in grado di fare la differenza tra l'individuazione di una vittima e il salvataggio di una o più vite e la mancata individuazione della stessa, con tutte le sue nefaste conseguenze. Nel capitolo 5 è stato anche portato l'esempio dei MSNA, operando un confronto con la storia passata (ma non troppo) del nostro Paese. Come si è potuto vedere, nonostante che l'Italia a cavallo tra XIX e XX secolo avesse posto in risalto il problema del fenomeno dei bambini italiani "soli per il mondo", tentando anche di trovare delle soluzioni allo stesso, un secolo dopo si trovava praticamente impreparata a gestire un problema simile, riguardante gli MSNA stranieri in Italia. Il fatto che una legge nazionale relativa alla tutela di questa particolare e vulnerabile categoria di minori sia stata promulgata solo nel 2017 evidenzia ancora una volta l'importanza che la

formazione e la conoscenza della storia, della cultura e del contesto, siano elementi imprescindibili per prevedere un sistema di tutela dei diritti umani il più efficace possibile.

Dal punto di vista giuridico, si può affermare che gli strumenti adottati dall'ONU, con particolare riferimento ai Protocolli di Palermo, unitamente ai singoli strumenti regionali, rappresentino un'ottima base entro cui gli Stati possono muoversi per attivare singolarmente o in sinergia con uno o più Paesi, efficaci misure di lotta alla tratta. A questo proposito è interessante citare la storica sentenza della Corte interamericana dei diritti umani che, nel 2016, ha stabilito la responsabilità di uno Stato del continente americano, reo di aver violato gli obblighi relativi al divieto di schiavitù, servitù, lavoro forzato e tratta di esseri umani, così come stabilito dall'art. 6 della Convenzione americana sui diritti umani<sup>40</sup>. Dai principali strumenti internazionali e regionali di lotta alla tratta discendono, infatti, tre tipologie di obblighi a carico degli Stati, ovvero: 1) l'obbligo di istituire un quadro legislativo e amministrativo appropriato, atto cioè non solo alla punizione dei trafficanti, ma anche e soprattutto alla prevenzione dei fenomeni di tratta; 2) l'obbligo di adottare misure protettive, le quali non devono e non possono dipendere esclusivamente dalla denuncia della vittima. È proprio in questo ambito, infatti, che entra maggiormente in gioco la formazione del personale a contatto con le vittime, così come previsto dalla Convenzione europea contro la tratta, in grado di permettere agli stessi di individuare tutti i possibili indizi di vittimizzazione, al fine di attivare precocemente tutte le misure protettive caso per caso necessarie; 3) obbligo di indagare e perseguire, al fine di reprimere i fenomeni di tratta individuati. La sentenza della Corte Interamericana dei diritti umani rappresenta un momento importantissimo nella lotta alla tratta, poiché ricorda il compito essenziale che gli organismi internazionali e regionali ricoprono nei confronti dei singoli Paesi che rientrano sotto la loro competenza. Non è infatti sufficiente che un Paese abbia aderito ad un particolare strumento, come può essere il Protocollo di Palermo o la Convenzione di Varsavia, ma è necessario che i tribunali internazionali e, in generale, gli organismi internazionali di controllo, eseguano l'importante ruolo che è loro affidato, ovvero ricordare agli Stati gli obblighi di istituzione di un quadro legislativo ed amministrativo adeguato, di protezione e di indagine e persecuzione derivanti dalla loro adesione agli strumenti internazionali e regionali di lotta alla tratta, controllandone al contempo l'applicazione. Solo in questo modo, ovvero attraverso il controllo dell'effettivo rispetto degli obblighi in capo ai singoli Stati, unito ad una formazione multidisciplinare che unisca conoscenze giuridiche

---

<sup>40</sup> Caso de los Trabajadores de la Hacienda Verde c. Brasil, sentenza del 20 ottobre 2016, Serie C, n. 138. <http://ohrh.law.ox.ac.uk/hacienda-brasil-verde-workers-v-brazil-slavery-and-human-trafficking-in-the-inter-american-court-of-human-rights/>

a conoscenze più strettamente storico-antropologiche, è possibile combattere la tratta e, davvero, iniziare a vincere.

# Bibliografia e sitografia

## Capitolo 1:

### Bibliografia

- BARBARANI; “*La Chiesa, la schiavitù e la tratta dei neri*” Itinerari di ricerca storica, XXX – 2016, numero 1

### Sitografia

- UNODC GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS  
<https://unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>

## Capitolo 2

### Bibliografia

- ANNONI, Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani, in FORLATI (a cura di), “*La lotta alla tratta degli esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*”, Jovene, 2013;
- DETRICK, “*A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*”, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.
- UNICEF, Innocenti Research Centre, “*Summary report of the study on the impact of the implementation of convention on the Rights of the Child*”, 2004.
- COWDEN, “*Children’s Rights from Philosophy to Public Policy*”, Palgrave Macmillan, 2016.
- UNODC, “*Legislative guide for the implementation of the Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*”, Vienna, 2004.

### Sitografia

- *Convenzione sulla tratta delle bianche*  
[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1920/09/19200907%2006-00%20AM/Ch\\_VII\\_8p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1920/09/19200907%2006-00%20AM/Ch_VII_8p.pdf)
- *Convenzione per la Soppressione del Traffico di Persone e dello Sfruttamento della Prostituzione Altrui*  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>
- *Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici*  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- *Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali*  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- *Convenzione supplementare sull’abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù*  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>
- *The International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children*  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921\\_international\\_convention\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/1921_international_convention_en_1.pdf)

- *Convenzione ILO n.6*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312151:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312151:NO)
- *Convenzione ILO n.7*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312152:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312152:NO)
- *Convenzione ILO n.58*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312203:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312203:NO)
- *Convenzione ILO n.10*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312155:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312155:NO)
- *Convenzione ILO n.26*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312161:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312161:NO)
- *Conferenze ILO 2017*  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_559870.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_559870.pdf);  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_559877.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_559877.pdf)
- *Convenzione ILO n.15*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100\\_SHOW\\_TEXT:Y:](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y:)
- *Convenzione ILO n.60*  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100\\_SHOW\\_TEXT:Y:](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:13004208669698::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y:)
- *Convenzione ILO n.182*  
<https://fidu.it/wp-content/uploads/2017/03/CONVENZIONE-RELATIVA-ALLA-PROIBIZIONE-E-IMMEDIATA-AZIONE-PER-L%E2%80%99RLIMINAZIONE-DELLE-PEGGIORI-FORME-DI-LAVORO-MINORILE-2000.pdf>
- <http://hrlibrary.umn.edu/instree/childrights.html>
- *Convenzione sulla schiavitù del 1926*  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>
- <https://archive.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/lo-statuto-dellonu>.
- *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*  
<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>.
- *Convenzione Supplementare per la Soppressione della Schiavitù, della Tratta degli Schiavi e degli Istituti e Pratiche analoghe alla Schiavitù*  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>.
- *Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1959*  
<http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>
- *Di Lorenzo N., Il principio del superiore interesse del minore nel sistema di protezione del fanciullo all'interno delle relazioni familiari,*  
[http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/N\\_%20Di%20Lorenzo\\_%20Il%20principio%20del%20superiore%20interesse%20del%20minore%20all'interno%20delle%20relazioni%20familiari.pdf](http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/N_%20Di%20Lorenzo_%20Il%20principio%20del%20superiore%20interesse%20del%20minore%20all'interno%20delle%20relazioni%20familiari.pdf)

- *COMITATIO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, CRC/C/GC/14* - [http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/09/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/09/CRC_C_GC_14_ENG.pdf)
- *COMITATIO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, CRC/C/GC/13* - <http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/09/13.pdf>
- *POCAR, F., “La CRC nel sistema delle Nazioni Unite”, La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall’adozione, novembre 2019*  
[https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia\\_30\\_anni\\_convenzione.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia_30_anni_convenzione.pdf)
- *Convention on the Right on the Child*  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- *Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile*  
[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en)
- *Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini*  
[https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2013/03/Protocollo\\_addizionale\\_sulla\\_tratta.pdf](https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2013/03/Protocollo_addizionale_sulla_tratta.pdf)
- *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transazionale per combattere il traffico di migrant via terra, via mare, via aria*  
<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2000/12/6077.pdf>
- *Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951, art. 1A (2)*,  
<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>,
- <https://www.ordias.marche.it/wp-content/uploads/2020/09/UNHCR-Linee-Guida-n.-2-Appartenenza-a-un-determinato-gruppo-sociale.pdf>
- *UNHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*  
<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>

### Capitolo 3:

#### Bibliografia:

- CHIOZZI, “*Frontiere del bambino*”, Angelo Pontecorboli, 1997;
- LE VINE, NEW (a cura di), “*Antropologia dell’infanzia. Sviluppo, cura, educazione: studi classici e contemporanei*”, Raffaello Cortina Editore, 2009;
- PODERICO, VENUTI, MARCONE (a cura di), “*Diverse culture, bambini diversi? Modalità di parenting e studi cross-culturali a confronto*”, Edizioni Unicopli, Milano, 2020
- POSTMAN, “*La scomparsa dell’infanzia. Ecologia delle età della vita*”, Armando, 2005;
- JOHNSON, CASTELLINO, FITZGERALD, VAN EGEREN, JUDGE LAWTON, B. JOHSON (a cura di), “*Infancy and Culture: An International Review and Source Book*”, Routledge, 2002.
- ACHILIHU, “*Do African Children Have Rights? A comparative and legal Analysis of the United Nations Conventions on the Rights of the Child*”, Universal Publishers, Boca Raton, USA, 2010.
- LALLI, “*La Carta Africana sui diritti e il benessere del minore*”, IF PRESS, 2017;

- GILBERT, PARTON, SKIVENES (a cura di), “Child protection systems. International trends and orientaments”, Oxford University Press, 2011.
- CARRIE, “Human Rights in Latin America: a politics of Terror and Hope”, Johns Hopkins University Press Human Rights Quarterly, vol. 32.

#### Sitografia:

- *American Declaration of the Rights and Duties of Man*  
<https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic2.american%20declaration.htm>
- *American Convention on the Human Rights*  
<https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>
- *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area on Economic, Social and Cultural Rights*  
[https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/4AdditionalProtocoltotheAmericanConventiononHumanRightsintheAreaofEconomic,SocialandCulturalRightsProtocolofSanSalvador\(198\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/4AdditionalProtocoltotheAmericanConventiononHumanRightsintheAreaofEconomic,SocialandCulturalRightsProtocolofSanSalvador(198).aspx)
- *Inter-American Convention on International Traffic in Minors*  
[http://www.oas.org/dil/treatis\\_B-57\\_Inter-American\\_Convention\\_on\\_International\\_Traffic\\_in\\_Minors.htm](http://www.oas.org/dil/treatis_B-57_Inter-American_Convention_on_International_Traffic_in_Minors.htm)
- *Asian Human Rights Charter*  
[www.humanrights.asia](http://www.humanrights.asia)
- *Asean Human Rights declaration*  
<https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>
- *Asean Convention Against Trafficking in Persons, especially Women and Children, art. 5 c. 1,*  
<https://asean.org/asean-convention-against-trafficking-in-persons-especially-women-and-children/>
- <http://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/APA-FINAL.pdf>
- *SAARC Convention on Preventing and Combating the Trafficking in Women and Children for Prostitution*  
<https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/02/2-04/saarc-traff-women-children.xml>

#### Capitolo 4:

##### Bibliografia

- ANNONI, “*The Protection of Child Victim of trafficking in Europe*”, in IPPOLITO, BIAGIONI (a cura di), *Migrant Children: Challenges for public and private international law*, Editoriale Scientifica, 2016.
- AMALFITANO, “*Unione Europea e tutela delle vittime della tratta di esseri umani*” in CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione Europea e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2014;
- ALLAIN, “*Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*”, Leiden/Boston, 2013.
- ALLAIN, “*Rantsev v Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery*” in *Human Rights Law Review*, 2010.

#### Sitografia:

- *Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Varsavia 2005)*

- [http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/P/DF\\_CONV\\_197\\_trafficking\\_Italina.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/P/DF_CONV_197_trafficking_Italina.pdf)
- *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali (Lanzarote, 2007)*  
<https://rm.coe.int/protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse/1680794e97>  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europea-agenda-security/20181204\\_com-2018-777-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europea-agenda-security/20181204_com-2018-777-report_en.pdf)
  - *Giurisprudenza CEDU:*  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-case-law/m-and-others-v-italy-and-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-case-law/m-and-others-v-italy-and-bulgaria_en);  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/silliadin\\_v\\_france\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/silliadin_v_france_en_4.pdf);  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/case.of.osman\\_v\\_denmark\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/case.of.osman_v_denmark_1.pdf)
  - *Blueheart*  
[www.unodc.org/blueheart/](http://www.unodc.org/blueheart/)
  - [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-statement-feads-eu-justice-and-home-affairs-agencies\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-statement-feads-eu-justice-and-home-affairs-agencies_en).
  - [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_rights\\_of\\_victimis\\_of\\_trafficking\\_it\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_rights_of_victimis_of_trafficking_it_1.pdf)
  - [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-staff-working-document-gender-equality-and-womens-empowerment-transforming-lives\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-staff-working-document-gender-equality-and-womens-empowerment-transforming-lives_en)
  - [https://www.vittimologia.it/rivista/articolo\\_fanci\\_2011-03.pdf#:~:text=La%20vittimizzazione%20secondaria%20pu%C3%B2%20essere%20definita%20una%20condizione,ulteriori%20conseguenze%20psicologiche%20negative%20che%20la%20vittima%20subisce1.](https://www.vittimologia.it/rivista/articolo_fanci_2011-03.pdf#:~:text=La%20vittimizzazione%20secondaria%20pu%C3%B2%20essere%20definita%20una%20condizione,ulteriori%20conseguenze%20psicologiche%20negative%20che%20la%20vittima%20subisce1.)

## Capitolo 5:

### Bibliografia

- FORLATI (a cura di), *“La lotta alla tratta degli esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno”*, Jovene, 2013;
- TRIESTINA; *“I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47”*; La Tribuna, 2017;
- DI BELLO, NUTI, *“Soli per il mondo. Bambini e bambine emigranti tra Otto e Novecento”*, Unicopoli, 2001;

### Sitografia

- [https://www.meltingpot.org/il-cambiamento-del-fenomeno-migratorio-dopo-le.html#.X7o\\_7mTSKyW](https://www.meltingpot.org/il-cambiamento-del-fenomeno-migratorio-dopo-le.html#.X7o_7mTSKyW)
- Rapporto sul traffico di persone 2020 US Embassy  
<https://it.usembassy.gov/it/rapporto-sul-traffico-di-persone-2020/>
- Rapporto Save the Children 2020 piccoli schiavi invisibili  
[https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2020\\_1.pdf](https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2020_1.pdf)
- REPORT MSNA:  
[Report-MSNA-mese-dicembre-2019.pdf](http://Report-MSNA-mese-dicembre-2019.pdf) (lavoro.gov.it)  
[Report-MSNA-mese-dicembre-2018-15012019.pdf](http://Report-MSNA-mese-dicembre-2018-15012019.pdf) (lavoro.gov.it)  
[Report MSNA 31-12-2017](http://Report MSNA 31-12-2017) (lavoro.gov.it)

- [2kjlq1465288992.pdf \(centesimusannus.org\)](#)
- Piano Nazionale contro la Tratta  
[Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento \(cesdop.it\)](#)
- [www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-5-pos-minori.pdf](#)
- [www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2014/02/Strumento\\_per\\_operatori\\_identificazione.pdf](#)
- UNODC GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2020  
<https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/recent-publications.html>
- <https://ncrb.gov.in/sites/default/files/CII%202019%20Volume%201.pdf>
- GRETA, Rapporto sull’attuazione da parte dell’Italia della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, disponibili in: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/news/Consiglio-dEuropa-pubblicato-il-rapporto-GRETA-sulla-lotta-contro-la-tratta-degli-esseri-umani-in-Italia/4828>

#### Considerazioni conclusive

#### Bibliografia

- AVENA; “Turismo sessuale e prostituzione minorile: la nuova industria economica del sesso, HUMANITIES, Anno VIII, n° 14, dicembre 2018;
- KILKELLY, “Economic exploitation of children: a European perspective”; St. Louis U. Pub. L. Rev., Vol. 22, 2003.
- ROSSILLI, “Le nuove schiave del XXI Secolo”, in Storia delle donne 5, 2009, Firenze University Press;
- RAYMONDI; “Adozione internazionale: scenari e sfide, MINORIGIUSTIZIA, 01/2018.
- POLI, “Maternità surrogata e diritti umani: una pratica controversa che necessita di una regolamentazione internazionale”, BioLaw Journal, Rivista di BioDiritto, n. 3/2015, Università di Trento

#### Sitografia

- [www.commissioneadozioni.it/la-normativa/la-convenzione-de-laja/](#)
- <https://adopteesunited.org/wp-content/uploads/2021/05/COIA-netherlands-intercountry-adoption-ENG-translation-report.pdf>
- <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenBornSurrogacyArrangements.aspx>
- Caso de los Trabajadores de la Hacienda Verde c. Brasil, sentenza del 20 ottobre 2016, Serie C, n. 138. <http://ohrh.law.ox.ac.uk/hacienda-brasil-verde-workers-v-brazil-slavery-and-human-trafficking-in-the-inter-american-court-of-human-rights/>

## **Ringraziamenti**

Questo lavoro non avrebbe mai visto la luce se i miei tutor, Prof. Marco Aime e Prof.ssa Laura Carpaneto non avessero creduto in me e non mi avessero sostenuta nel raggiungere l'obiettivo.

Un altro sentito ringraziamento va ai miei genitori, Nadia e Roberto, che mi hanno sempre appoggiata in ogni mia scelta e a mia sorella Francesca, per il prezioso supporto.

Un grazie enorme va a Lorenzo, che fra pochi giorni (sto scrivendo questi ringraziamenti nel mese di giugno 2021) diverrà mio marito, per la pazienza, la dedizione, la costanza nel supportarmi e amarmi sempre, soprattutto quando lo merito di meno.

Infine, vorrei dedicare questo lavoro a me stessa, perché nessuno più di me conosce la fatica ed i sacrifici che si nascondono dietro a questa tesi e la soddisfazione, enorme, nel vedere raggiunto questo importante traguardo.

