



The **E**uropean **N**etwork  
**A**gainst **T**rafficking  
in **W**omen  
for sexual exploitation

## Piano Comunitario per la lotta al traffico di esseri umani Linee guida





MINISTERO PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITÀ

## **INTRODUZIONE DELLA MINISTRA PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITA'**

**On. Barbara Pollastrini**

La schiavitù, in qualsiasi forma la si intenda, è per definizione la negazione di ogni diritto umano, la mercificazione, dunque l'annullamento della persona, della sua dignità, della sua libertà ed autonomia, in poche parole della sua umanità. Possiamo dire che oggi la prostituzione si è trasformata nella riduzione in schiavitù. Mio preciso impegno è quello di estendere quanto più possibile la capacità d'azione e d'intervento degli strumenti preposti al contrasto di ogni forma di sfruttamento, dunque non solo quello sessuale, ma anche quello collegato alle attività lavorative configurabili come paraschiavistiche.

Per raggiungere questi obiettivi non si può più condurre una battaglia solitaria. E' oramai indispensabile e non rinviabile il coordinamento delle politiche a livello europeo e tra l'Ue e gli altri Paesi del mondo. Sono numerosi gli strumenti di diritto internazionale che espressamente vietano la tratta di esseri umani e la riduzione in schiavitù.

Molti Stati li hanno ratificati e tuttavia ciò non ha impedito che l'Europa sia teatro di questo ignobile mercato di schiavi. Su questi temi è in atto una grande rimozione. Ecco perché bisogna continuare ad agire sul fronte del dialogo e dell'accoglienza, dell'informazione e del monitoraggio di questi fenomeni criminali, ancora in larga parte sommersi, ed investire molto sul fronte della protezione delle vittime.

Il Governo italiano, fin dal 1998, ha riconosciuto e promosso la centralità dell'assistenza delle vittime con l'art.18 del Testo Unico in materia di immigrazione, che consente alle vittime di sottrarsi alla condizione di abuso e sfruttamento posta in essere dai trafficanti ed attuare un percorso di graduale integrazione sociale. Un sistema di tutele rafforzato dalle "Nuove misure contro la tratta di persone", la legge 228 del 2003, che prevede specifici programmi di assistenza per le vittime del traffico di persone soggette ad ogni forma di sfruttamento. Il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità finanzia e coordina entrambi i programmi di tutela e svolge funzione di indirizzo e monitoraggio attraverso la Commissione interministeriale per la lotta al traffico di esseri umani.

Fondamentale, in questo quadro, è il recente Disegno di legge del Governo contro lo sfruttamento dei lavoratori clandestini, che introduce il reato di caporalato con pene da 3 ad 8 anni.

Da questo preambolo discende il sostegno del Dipartimento al progetto della rete ENATW - The European Network Against Trafficking in Woman for sexual exploitation - tesa a diffondere le strategie e le buone pratiche per la prevenzione ed il contrasto alla tratta e la tutela delle vittime, favorendo il dialogo tra le istituzioni e la società civile al fine di favorire l'integrazione delle politiche e dei principi elaborati a livello comunitario nelle strategie di contrasto nazionali e locali.

Questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito delle attività del progetto "ENATW - The European Network Against Trafficking in Women for sexual exploitation 2006".

La pubblicazione è stata curata dall'Associazione IRENE con il contributo di Mariapaola Colombo Svevo, Elena Garavaglia, Marcello D'Amico e delle associazioni partner del progetto:

- > MONA Foundation for the Women of Hungary, Ungheria
- > Associazione Formazione Professionale del Patronato San Vincenzo, Italia
- > L'Amicale du Nid, Francia
- > The Research Centre of Women's Affairs, Grecia
- > The BalticFem, Svezia
- > Women's Issues Information Centre, Lituania
- > Dom Zakonny Zgromadzenia Siostr Urszulanek Niepokalanej Maryi Panny z Gamine, Polonia

Gli atti normative e i documenti comunitari relativi alla strategia di prevenzione e contrasto al traffico di esseri umani, così come ulteriore documentazione tematica, possono essere reperiti e scaricati in formato elettronico visitando il centro di documentazione del portale della rete ENATW: **[www.aretusa.net](http://www.aretusa.net)**



Il progetto è stato realizzato con il contributo finanziario della Commissione Europea, Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità. Le opinioni espresse nella pubblicazione sono quelle della rete ENATW. La Commissione europea non è responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni in essa contenute.

Con il sostegno della Regione Lombardia:



**Regione Lombardia**

*Presidenza*

## Presentazione.

Attraverso questa guida l'**European Network Against Trafficking in Women for sexual exploitation** intende diffondere i principi e le linee guida formulati dall'Unione europea per la programmazione ed attuazione di politiche di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani.

Obiettivo della guida è quello di fornire agli operatori delle associazioni e ai funzionari delle istituzioni pubbliche, impegnati nella lotta alla tratta di esseri umani, e più in generale nella lotta alle forme di violenza nei confronti delle donne e dei bambini, uno strumento che, focalizzando l'attenzione sul quadro comunitario e in particolare sui documenti più recenti, possa **favorire il processo di integrazione delle politiche e dei principi elaborati a livello comunitario nelle strategie nazionali e nei piani locali di contrasto al traffico di esseri umani e di tutela dei diritti delle donne.**

La guida risponde ad uno degli obiettivi che le associazioni aderenti ad ENATW si sono prefissate nella carta dei principi e cioè quello di **promuovere e sostenere lo sviluppo di norme e politiche in accordo con le principali convenzioni e documenti internazionali in materia di prevenzione e contrasto al traffico di donne** a scopo di sfruttamento sessuale.

Nell'elaborazione della guida si è inoltre tenuto conto della necessità di fornire uno strumento di informazione e sensibilizzazione utile a **rafforzare la cooperazione tra associazioni del privato sociale e le istituzioni pubbliche, quale necessario complemento per l'effettiva attuazione delle politiche e delle strategie elaborate a livello comunitario e nazionale.** In questo modo si vuole infatti accrescere il livello di conoscenza e il coinvolgimento degli operatori anche a livello locale, nella programmazione e implementazione di interventi di prevenzione del fenomeno e di tutela dei diritti umani delle donne vittime di tale crimine.

Nella guida si farà prevalentemente riferimento alla strategia comunitaria e in particolare:

- > al **quadro normativo comunitario**: Decisione Quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani (2002/629/GAI);

Decisione quadro 2004/68/JAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile; Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani;

- ▶ ai **documenti di indirizzo politico**: Dichiarazione di Bruxelles per la prevenzione e il contrasto del traffico di esseri umani del 2002; la Comunicazione della Commissione COM (2005)514 sulla lotta al traffico di esseri umani. Un approccio integrato e proposte per un piano d'azione; Piano Ue sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani (2005/C311/01);
- ▶ ai principali risultati e alle raccomandazioni formulate nel **rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani** allo scopo di indicare gli strumenti per rafforzare l'azione dell'Unione europea contro la tratta di esseri umani e per lanciare nuove iniziative, programmi ed attività.

## Sommario

- 7 > **PRIMA PARTE**  
**Gli strumenti normativi di contrasto della tratta**
- 8 > La tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale: una sfida e un impegno per l'Unione europea
- 10 > La decisione Quadro del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale o di manodopera
- 14 > La direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004
- 16 > I programmi comunitari a sostegno delle azioni di prevenzione e contrasto alla tratta
- 18 > Le reti di collegamento
  
- 21 > **SECONDA PARTE**  
**Gli strumenti di indirizzo politico per la prevenzione e il contrasto e per la tutela dei diritti umani delle vittime di tratta**
- 22 > La Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta al traffico di esseri umani
- 24 > I meccanismi di cooperazione e coordinamento
- 27 > La prevenzione del traffico di esseri umani
- 33 > La protezione e assistenza alle vittime
- 40 > La cooperazione giudiziaria e di Polizia
  
- 41 > **CARTA DEI PRINCIPI DELLA RETE ENATW**



**PRIMA PARTE**  
**Gli strumenti normativi di contrasto della tratta**

## La tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale: una sfida e un impegno per l'Unione europea.

La strategia europea di prevenzione e contrasto al traffico di donne risponde ad uno dei principi fondanti del diritto comunitario: **la promozione della parità di trattamento tra donne e uomini e la lotta alla discriminazione di genere.**

Tali principi vengono enunciati nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, in particolare agli articoli 20, 21 e 23 che sanciscono l'impegno dell'Unione per la promozione del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazione. La Carta di Nizza sancisce all'art. 5 anche il divieto di ogni forma di schiavitù, prevedendo proprio il traffico di esseri umani come una sua manifestazione contemporanea.

### Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

#### CAPO I - DIGNITÀ

##### ART.5 PROIBIZIONE DELLA SCHIAVITÀ E DEL LAVORO FORZATO

Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.

Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio.

È proibita la tratta degli esseri umani.

#### CAPO III - UGUAGLIANZA

##### ART. 20 UGUAGLIANZA DAVANTI ALLA LEGGE

Tutte le persone sono uguali davanti alla legge.

##### ART. 21 NON DISCRIMINAZIONE

È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.

##### ART.23 PARITÀ TRA UOMINI E DONNE

La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Nella tabella di marcia sulle pari opportunità COM(2006) 92, la Commissione europea ha così individuato come una priorità, in tema di parità tra donne e uomini, la lotta alla violenza fondata sul genere, focalizzando l'attenzione al contrasto al traffico di donne quale violazione

del diritto fondamentale alla vita, alla sicurezza, alla libertà e all'integrità fisica. Le donne sono infatti particolarmente vulnerabili a divenire vittime della tratta, a causa della discriminazione di genere, della femminilizzazione della povertà, della mancanza di opportunità professionali nei paesi di origine.

Il Titolo VI del Trattato dell'Unione europea ha rafforzato le competenze dell'Unione europea in materia di **cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia** (Titolo VI). Attraverso la cooperazione fra i servizi di polizia e giudiziari dei paesi membri si vuole attuare un'azione unitaria per la prevenzione e il contrasto alla criminalità, in particolare nei confronti del traffico di esseri umani (art. 29 TUE). Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha quindi fissato le priorità e gli orientamenti della politica europea in materia di Giustizia e Affari Interni ribadendo l'impegno dell'Unione per la prevenzione e il contrasto del traffico di esseri umani, non solo quale allarmante forma di criminalità (cfr. punti 22, 23, 26, 48 delle Conclusioni della Presidenza) ma anche quale grave violazione dei diritti umani. Essendo infatti la tutela della libertà individuale al centro della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, occorre attuare un approccio integrato nei confronti della tratta che affronti anche le questioni connesse alla tutela e alla promozione dei diritti umani delle vittime, in particolare delle donne e dei minori, e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito.

Le Direzioni Generali della **Commissione europea** che si occupano delle questioni connesse alla prevenzione e contrasto al traffico di esseri umani sono:

- > la DG Libertà, Sicurezza e giustizia
- > la DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità.

Informazioni sull'attività dell'Unione europea possono essere reperite nel portale:

**www.europa.eu** Alcune sezioni del portale possono essere di particolare utilità per chi voglia approfondire la strategia comunitaria di lotta al traffico di esseri umani e in particolare:

- > le pagine della Direzione Generale Giustizia e Affari interni  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)
- > le pagine della Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/index_en.html)

Nell'ambito del **Parlamento europeo**, le questioni attinenti alle strategie anti-tratta e più in generale alla promozione delle Pari Opportunità sono prevalentemente discusse dalla Commissione parlamentare per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere e dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

Per informazioni è possibile consultare il sito del Parlamento europeo:

<http://www.europarl.europa.eu>

## La decisione Quadro del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale o di manodopera.

Uno dei primi obiettivi che l'Unione europea si è posta nell'attuazione della strategia di contrasto al traffico di esseri umani è stata l'adozione nei diversi paesi membri dell'Unione di una **definizione comune del reato di traffico di esseri umani** e la fissazione di sanzioni proporzionate alla gravità del crimine, quale presupposto per l'attuazione di una linea d'azione comune in materia penale e una cooperazione rafforzata nel settore giudiziario.

Il Consiglio dell'Unione europea ha così adottato nel 2002 una **Decisione Quadro**<sup>1</sup> che comprende nel suo ambito di applicazione non solo il reato di tratta di esseri umani finalizzato allo sfruttamento sessuale ma anche quello relativo allo sfruttamento della manodopera ed ha quale obiettivo la fissazione di *"norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni"*.

La decisione è stata elaborata tenendo conto di uno degli sviluppi più significativi raggiunti nel più ampio contesto internazionale e cioè la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, il cui Protocollo aggiuntivo affronta il tema della tratta degli esseri umani. La definizione proposta nella decisione quadro accoglie infatti gli elementi fondamentali della definizione di tratta contenuta nel protocollo ONU, riconoscendolo come un **reato contro la persona** per scopo di sfruttamento della persona stessa.

La **decisione quadro** è uno degli strumenti normativi di cui dispone l'Unione Europea a sostegno della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Al pari di una direttiva, la Decisione Quadro vincola gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi per raggiungerla.

Nel maggio del 2006 la Commissione ha pubblicato una **relazione COM (2006) 187** sulle misure legislative adottate dagli Stati membri per adeguarsi alle disposizioni contenute nella Decisione Quadro sulla tratta di esseri umani. A tal proposito emerge che dal punto di vista della criminalizzazione la maggior parte degli Stati membri si è conformata all'art.1 della Decisione Quadro prevedendo negli ordinamenti nazionali un reato specificamente connesso alla tratta di esseri umani. Nella relazione si sottolinea comunque come l'esistenza di misure legislative a livello nazionale non sia sufficiente a garantire l'effettivo recepimento delle disposizioni comunitarie dal momento che esso dipende anche dallo spirito e dalla modalità con cui le nuove misure vengono applicate dagli organi di polizia e giudiziari.

Il **Protocollo ONU sul traffico di esseri umani**, aperto alle sottoscrizioni dal 12 Dicembre 2000 a Palermo, è entrato in vigore il 25 Dicembre 2003 in seguito al deposito della 40ma ratifica. Il Protocollo contiene la prima definizione comune a livello internazionale del traffico di esseri umani. Informazioni sul Protocollo e sull'attività dell'UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga e il Crimine) possono essere reperite nel sito:

**[http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_prevention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_prevention.html)**

La rete ENATW ha promosso nel 2003 una campagna informativa sul Protocollo ONU e sul sito **[www.aretusa.net](http://www.aretusa.net)** è possibile scaricare la brochure.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa - Organizzazione internazionale, con sede a Strasburgo, che riunisce 46 Stati democratici d'Europa - è stata adottata il 3 maggio 2005 la Convenzione sulla lotta contro il traffico di esseri umani. A differenza degli altri strumenti adottati a livello internazionale (ONU e UE) la Convenzione del Consiglio d'Europa pone un particolare rilievo alla questione della tutela dei diritti umani delle vittime. Nel preambolo si legge infatti che la tratta di esseri umani costituisce una violazione dei diritti umani e un oltraggio alla dignità e all'integrità delle persone. Nella Convenzione si prevede inoltre l'istituzione di un meccanismo di controllo per garantire l'effettiva applicazione delle disposizioni da parte degli Stati firmatari.

La convenzione del Consiglio d'Europa riguarda:

- > ogni forma di tratta, sia in ambito nazionale che internazionale, anche non legata all'attività di organizzazioni criminali;
- > la tratta di donne, uomini e bambini;
- > lo sfruttamento sessuale o prestazioni forzate di servizi.

Informazioni sulla Convenzione e sulle altre attività intraprese dal Consiglio d'Europa per combattere la tratta possono essere reperite nel portale **[www.coe.int](http://www.coe.int)** nelle pagine dedicate al tema: **[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Trafficking](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Trafficking)**

**Nota 1.** Decisione Quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani, in GUUE L203 del 1.08.2002.

**ART. 1 - Reati relativi alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale.**

La definizione individua gli elementi che caratterizzano il reato di traffico di esseri umani:

- > **l'attività di** reclutamento, trasporto, trasferimento, ospitalità o accoglienza di persone;
- > **attraverso l'uso di** coercizione, violenza o minacce; di inganno o frode; di abuso di potere o di una situazione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; l'offerta di denaro o altri benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona;
- > **allo scopo di** sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da una persona o allo scopo di sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale.

Il consenso da parte della vittima è irrilevante qualora si sia fatto uso di uno dei suddetti mezzi di coercizione o inganno.

Nella definizione decisa a livello internazionale fra le modalità di limitazione della libertà personale, con cui vengono poste in essere le attività di tratta, sono state incluse anche forme di costrizione che non comportano il ricorso alla forza fisica come l'**abuso di potere** o di una **situazione di vulnerabilità**. Secondo la definizione contenuta nelle note interpretative al Protocollo ONU: per abuso di potere si intende una situazione in cui una persona che ha potere su un'altra persona nega i diritti della persona dipendente; per abuso di una condizione di vulnerabilità si fa riferimento ad ogni situazione in cui la persona coinvolta non ha una reale ed accettabile alternativa se non quella di subire la condizione di abuso vissuta.

**Raccomandazione n.4 del Gruppo di esperti:** la definizione del fenomeno deve tenere in considerazione tutti gli aspetti e, in particolare, l'impatto sui diritti umani. In tale contesto, la tratta di esseri umani deve essere definita come un fenomeno complesso che viola la volontà e il diritto all'auto-determinazione dell'individuo ledendo la sua dignità umana.

#### **ART. 2 - Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo.**

Ciascuno Stato membro è chiamato ad adottare le misure necessarie affinché l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo nella commissione del reato di tratta siano anch'essi puniti. La maggior parte degli Stati, in relazione a tale disposizione, ha fatto riferimento alle norme generali che disciplinano il concorso e il tentativo di reato.

#### **ART. 3 - Le sanzioni previste.**

Si richiede l'adozione di sanzioni penali che siano effettive, proporzionate e dissuasive individuando alcune circostanze che determinano un aggravamento della pena.

#### **ART. 6 - La giurisdizione e l'esercizio dell'azione penale.**

Il carattere internazionale delle attività criminali connesse al reato di tratta degli esseri umani richiede, perché la risposta sia efficace, che le disposizioni in materia di giurisdizione siano chiare e in grado di evitare il rischio di elusione dell'azione penale da parte degli autori del reato che operano attraverso i confini transnazionali.

Nell'ambito della Convenzione ONU sulla Criminalità organizzata Transnazionale, è stata accolta, attraverso la previsione di due diversi Protocolli, la distinzione tra **traffico di esseri umani** e **immigrazione clandestina**.

Secondo la definizione accolta nel Protocollo ONU, con **il termine immigrazione clandestina o "smuggling"** si fa riferimento all'attività diretta a favorire, a scopo di lucro, l'ingresso o il soggiorno di un cittadino straniero in uno Stato in violazione delle norme in esso vigenti relative alla disciplina dell'immigrazione.

Il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina si configura quindi come un **reato in danno allo Stato**.

La tratta di esseri umani si differenzia dallo smuggling perché:

- > non comporta necessariamente la violazione della disciplina nazionale in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri.
- > nella fase del reclutamento, del trasporto o della permanenza nel paese di destinazione, si ricorre a forme di costrizione al fine di ridurre e mantenere un individuo in condizioni di sfruttamento.
- > si manifesta come una delle forme più degradanti di schiavitù, comportando una violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, come il diritto alla vita, alla dignità e alla sicurezza, il diritto alla salute, il diritto all'uguaglianza.

Il reato di tratta di esseri umani si caratterizza quindi come un **reato contro la persona** e la condizione di abuso cui è sottoposta la persona trafficata le attribuisce lo status di **vittima**.

## La direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004.

Contestualmente alla predisposizione di una definizione comune a livello comunitario del reato di tratta di esseri umani, l'Unione europea ha emanato una direttiva allo scopo di definire le **condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo, correlato alla durata delle procedure investigative e giudiziarie instaurate contro i trafficanti**, in favore dei cittadini di paesi terzi vittime del reato di tratta che cooperino con le autorità competenti.

Obiettivo della direttiva è quello di fornire alle autorità di polizia e giudiziarie nazionali uno strumento diretto a favorire e rafforzare l'attività di contrasto contro i trafficanti, favorendo la cooperazione delle vittime alle attività di indagine e nel corso del procedimento penale contro gli sfruttatori attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno (art.1).

La direttiva prevede all'art.6 che alla vittima del reato di tratta, cittadino di un paese terzo, venga concesso un **periodo di riflessione** "per consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori di reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti", per la cui durata non è consentita l'esecuzione di alcuna misura di allontanamento della persona stessa. Durante il periodo di riflessione e prima del rilascio del permesso di soggiorno gli Stati membri sono tenuti ad assicurare alle vittime risorse sufficienti a garantire un livello di vita in grado di permettere la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti (art.7) per aiutarle a ritrovare l'autonomia materiale e psicologica.

Le condizioni per il rilascio del **permesso di soggiorno**, secondo le disposizioni contenute all'art.8 della direttiva, sono:

- > l'opportunità della permanenza della persona nel territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento penale;
- > la chiara volontà della vittima di cooperare con le autorità competenti;
- > la rottura di ogni legame con i trafficanti.

In presenza di tali presupposti può essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi.

**Nota 2.** DIRETTIVA 2004/81/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, in GUUE L A 261 del 6.08.2004.

Alle vittime della tratta che beneficiano del permesso di soggiorno è garantito l'accesso a programmi volti a favorire *“la ripresa di una vita sociale normale, compresi, eventualmente, corsi intesi a migliorare la loro capacità professionale, oppure la preparazione al ritorno assistito nel paese d'origine”* (art.12). Gli Stati determinano inoltre le modalità secondo cui i titolari del permesso di soggiorno temporaneo possono avere accesso al lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione (art.11).

Allo scadere di questo permesso di soggiorno la vittima può ottenere di permanere nel territorio dello Stato in conformità alla disciplina ordinaria in materia di immigrazione.

Nel rapporto del Gruppo di esperti (scheda di approfondimento n.12) si sottolinea come l'esigenza di protezione e assistenza sia legata non solo ai casi in cui la vittima collabori con le autorità di polizia e giudiziarie, ma anche al solo fatto di volersi sottrarre alla condizione di abuso e sfruttamento posta in essere dai trafficanti. Il rifiuto di cooperare nelle indagini o nel procedimento contro gli sfruttatori non dovrebbe condizionare la possibilità di accedere alle misure di assistenza e di protezione che sono necessarie per la sicurezza e il reinserimento della persona trafficata. Nella scheda sono anche contenute delle indicazioni circa le indagini e gli interrogatori ed anche rispetto ad altre questioni procedurali.

L'Italia sin dal 1998 ha previsto nel proprio ordinamento giuridico una norma (**l'art.18 D.lgs 286/98**) che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime del traffico di esseri umani, attraverso un percorso giudiziario (nel caso in cui la vittima decida di cooperare con le autorità giudiziarie e di polizia nel corso delle indagini e del procedimento penale nei confronti dei trafficanti) e un percorso sociale (in ragione dell'accertamento di una situazione di violenza o grave sfruttamento e indipendentemente dalla volontà della vittima di testimoniare). L'art.18 del Testo Unico in materia di immigrazione rappresenta una buona pratica a livello europeo al fine di consentire alle vittime di rompere i legami con gli sfruttatori e attuare un percorso di assistenza e di graduale integrazione sociale attraverso progetti gestiti da associazioni specializzate.

Nell'ambito delle attività dirette a consentire lo scambio di buone pratiche e informazioni fra le associazioni che operano per l'assistenza delle vittime di tratta, la rete ENATW ha realizzato una campagna informativa sulle misure di assistenza e tutela previste dall'articolo 18. Sul sito **www.aretusa.net** è possibile scaricare la brochure informativa.

**Raccomandazione numero 89 del Gruppo di esperti:** per combattere efficacemente la tratta, prevenire l'eventualità che le persone vengano ri-trafficate e per soddisfare gli obblighi derivanti dalla normativa internazionale di tutela dei diritti umani, gli Stati membri dovrebbero assicurare che le persone trafficate abbiano accesso a misure appropriate, che comprendano assistenza, protezione e risarcimento, indipendentemente dalla volontà o capacità delle stesse di testimoniare contro i propri trafficanti.

## I programmi comunitari a sostegno delle azioni di prevenzione e contrasto alla tratta.

L'Unione europea sostiene una serie di programmi allo scopo di supportare a livello nazionale e comunitario l'attività e la cooperazione delle autorità pubbliche e delle organizzazioni della società civile per prevenire e contrastare il traffico di esseri umani.

Nel corso del periodo di programmazione che si conclude nel 2006, la Commissione europea, **Direzione Generale Giustizia e Affari Interni**, ha lanciato:

- ▶ il programma DAPHNE, che ha cofinanziato progetti transnazionali promossi da organizzazioni della società civile di prevenzione e contrasto di tutti i tipi di violenza contro i minori e le donne
- ▶ il programma AGIS, allo scopo di cofinanziare l'attività di networking, di scambio di buone pratiche, di informazione e formazione delle forze di polizia, delle autorità giudiziarie, dei legali operanti nei paesi dell'Ue.

La lotta alla violenza nei confronti delle donne costituisce una priorità di intervento anche della **Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità**, che ha finanziato alcuni progetti, fra cui anche la rete ENATW, nell'ambito del programma di azione comunitario per la promozione delle organizzazioni attive a livello europeo nel campo della parità fra uomini e donne. Altre iniziative, in particolare in materia di prevenzione e contrasto nei paesi terzi di origine dei flussi di tratta, sono sostenute dall'Ufficio di Cooperazione dell'**Unione Europeaid**.

Nelle pagine web del portale dell'Unione europea ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)) dedicate alla Direzione Generale Giustizia e Affari Interni [http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm) è possibile reperire informazioni sui bandi aperti, sui progetti, sulle buone pratiche realizzate attraverso i programmi della Commissione europea diretti a favorire la creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al fine di favorire la raccolta e la valorizzazione dei progetti cofinanziati dalla Commissione europea nell'ambito del Programma Daphne è stato creato un portale in cui sono presentate le esperienze realizzate nei diversi paesi dell'Unione: <http://www.daphne-toolkit.org>

Informazioni sulle politiche comunitarie e le opportunità di finanziamento in materia di parità di genere, antidiscriminazione e inclusione sociale possono essere reperite nella sezione del portale dell'Unione europea, dedicato alla DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/index_en.html)

I bandi dell'Ufficio Cooperazione Europeaid sono pubblicati:

<http://ec.europa.eu/comm/europeaid/cgi/frame12.pl>

Per il periodo 2007-2013 la Commissione europea ha proposto l'adozione di un **Programma quadro "Diritti fondamentali e Giustizia"** a sostegno di alcuni valori fondamentali per l'Unione europea: democrazia, rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali e dello stato di diritto. La lotta contro la violenza nei confronti delle donne si inserisce pienamente nel quadro di interventi di tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta di Nizza, pertanto viene previsto un programma specifico "Lotta alla violenza (Daphne)" con i seguenti obiettivi specifici:

- > prevenire e combattere tutte le forme di violenza che si verificano nella sfera pubblica o privata contro i bambini, i giovani e le donne, adottando misure preventive e sostenendo le vittime e i gruppi a rischio con le seguenti azioni;
- > promuovere azioni transnazionali.

La Commissione ha inoltre proposto di sostituire agli attuali quattro programmi di azione comunitaria in materia di antidiscriminazione, parità di genere, inclusione sociale e occupazione un unico **programma in materia di occupazione e solidarietà sociale "Progress"**, ciò allo scopo di accrescere la visibilità, la coerenza, e la chiarezza del sostegno finanziario offerto dalla Comunità europea in tali campi di intervento.

## Le reti di collegamento.

L'attuazione di una cooperazione multidisciplinare tra i diversi attori coinvolti nella lotta al traffico, sia istituzionali che della società civile, è un elemento cardine della strategia di contrasto non solo a livello comunitario ma anche locale.

Il Protocollo ONU si riferisce in particolare alla cooperazione tra autorità pubbliche (artt.10 e 11), ma, come sottolineato dal Gruppo di Esperti, essa dovrebbe essere attivata ad un livello più ampio in modo da coinvolgere le agenzie governative e non governative a livello europeo, nazionale e locale quale presupposto per lo sviluppo di politiche e interventi efficaci, nonché per il loro monitoraggio e per la valutazione dell'impatto che essi hanno sul fenomeno criminale e sulla tutela dei diritti delle vittime. Lo scambio informativo tra gli attori può infatti garantire una corretta identificazione ed invio ai servizi delle persone trafficate e assicurare che esse ricevano assistenza adeguata nel rispetto dei loro diritti umani.

### **Europol**

Europol è l'organizzazione dell'Unione europea costituita per rafforzare e favorire l'attività di indagine a livello comunitario nei confronti delle organizzazioni criminali che operano in due o più Stati membri. E' operativa come unità antidroga dal 1994 e progressivamente le sue competenze sono state ampliate ad altre attività criminali tra cui anche il traffico di esseri umani. Europol agevola lo scambio di informazioni, fornisce supporto alle attività di indagine, realizza analisi e studi sui principali fenomeni criminali.

Sul sito di Europol <http://www.europol.europa.eu> è possibile reperire oltre che il report annuale anche degli studi tematici sul traffico di esseri umani.

### **Eurojust**

Eurojust è l'organismo dell'Unione europea, costituito nel 2002 allo scopo di rafforzare il coordinamento delle attività di indagine e processuali fra le autorità competenti nei diversi Stati membri dell'Unione. Eurojust è quindi un network permanente delle autorità giudiziarie funzionale alla realizzazione di un'efficace cooperazione in materia giudiziaria in particolare per la prevenzione e il contrasto di gravi crimini organizzati.

E' di fondamentale importanza che anche i responsabili politici, gli esperti, gli operatori delle ONG e delle associazioni impegnate in attività di prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani assicurino un monitoraggio del rispetto degli standard stabiliti a livello comunitario e una valutazione sulla conformità delle strategie e dei piani di azione nazionali con essi ed eventualmente la necessità di nuovi interventi per migliorare i sistemi di protezione, assistenza e integrazione sociale delle vittime della tratta. Per questo motivo la rete ENATW si propone di sostenere e favorire il dialogo fra le associazioni e fra queste e le istituzioni e la società civile.

### COLLEGA

in tutti i paesi dell'Unione europea le organizzazioni che promuovono e tutelano i diritti delle donne e operano per prevenire e contrastare il traffico di esseri umani.

### DIBATTE

sui principi, sulla legislazione, le buone pratiche per favorire una riflessione sulle questioni della tratta di esseri umani orientata alla tutela dei diritti delle donne vittime di tale crimine.

**La rete ENATW**  
**European Network**  
**Against Trafficking**  
**in Women**  
for sexual exploitation

[www.aretusa.net](http://www.aretusa.net)

### DIFFONDE

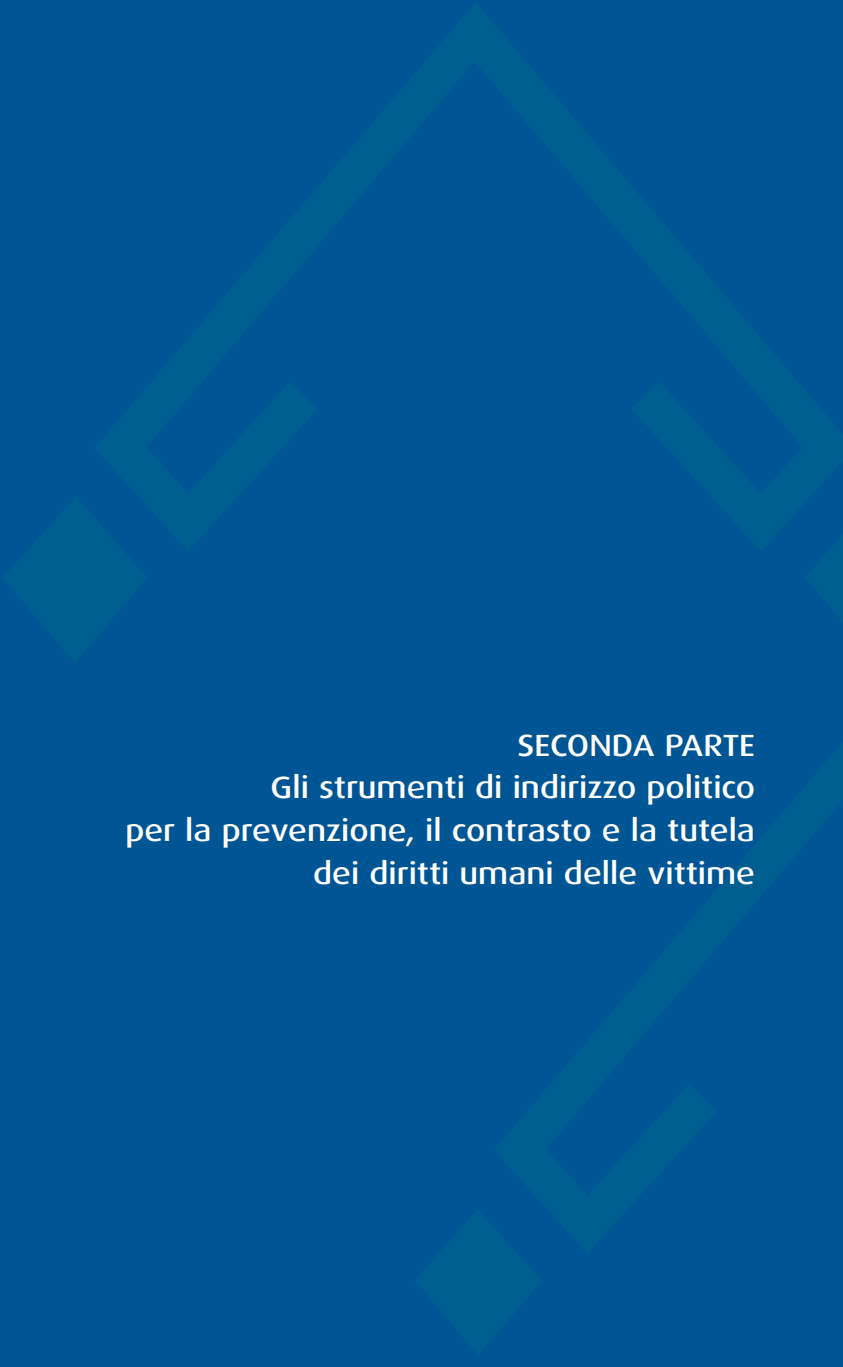
la politica comunitaria, le strategie e le buone pratiche per la prevenzione e il contrasto alla tratta e la tutela delle vittime attuate negli Stati dell'Unione europea.

### INFORMA

la pubblica opinione per sostenere l'attività delle associazioni, delle istituzioni pubbliche, degli organismi di parità che realizzano azioni di prevenzione e contrasto al traffico di donne.

### SOSTIENE

l'impegno delle istituzioni comunitarie e nazionali e delle associazioni che operano per una piena ed effettiva tutela dei diritti delle donne.



**SECONDA PARTE**  
**Gli strumenti di indirizzo politico  
per la prevenzione, il contrasto e la tutela  
dei diritti umani delle vittime**

## La Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta al traffico di esseri umani.

Nell'ambito del programma europeo STOP II, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, in collaborazione con la Commissione e il Parlamento europeo, ha organizzato a Bruxelles, dal 18 al 20 settembre 2002, la **Conferenza europea sulla prevenzione e il contrasto al traffico di esseri umani - *Global Challenge for the 21st Century***, di cui la dichiarazione di Bruxelles costituisce il documento conclusivo. Ai lavori preparatori e alla Conferenza hanno partecipato rappresentanti dei Governi dei paesi membri UE, candidati e terzi, accademici, esperti e rappresentanti di organizzazioni internazionali e nazionali.

Nel 2003 il Consiglio dell'UE ha recepito le conclusioni della Dichiarazione di Bruxelles quale documento di lavoro e di indirizzo politico in materia di contrasto al traffico di esseri umani.

Nella comunicazione della Commissione del 3 giugno 2003 al Parlamento europeo e al Consiglio sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente, in relazione alla dichiarazione di Bruxelles si legge che *"è un'altra pietra miliare nello sviluppo della politica dell'UE in questo settore. La dichiarazione intende sviluppare ulteriormente la cooperazione europea e internazionale e prevedere misure concrete, standard, pratiche migliori e meccanismi di prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani. Il lavoro della Commissione nel futuro prossimo sarà imperniato alla dichiarazione da cui trarranno spunto anche altre iniziative europee, possibilmente strutturate da un piano di azione basato sul parere di un gruppo di esperti ad hoc"*.

In attuazione delle raccomandazioni contenute nella Dichiarazione, la Commissione europea ha costituito un gruppo consultivo denominato **Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani** conferendogli il compito di fornire pareri su questioni specifiche e di redigere un rapporto basato sulle raccomandazioni formulate nella Dichiarazione di Bruxelles.

Ritenendo la dichiarazione uno strumento utile per un maggiore e più effettivo sviluppo della cooperazione interdisciplinare a livello comunitario

e nazionale, la rete ENATW vuole favorirne la diffusione e la conoscenza da parte degli operatori pubblici e della società civile al fine di incoraggiare l'adozione di misure efficaci in tema di:

- > meccanismi di cooperazione e coordinamento;
- > prevenzione;
- > protezione e assistenza delle vittime del traffico di esseri umani;
- > cooperazione giudiziaria e di polizia.

Questa sezione della guida è quindi realizzata tenendo conto della struttura e delle indicazioni e raccomandazioni contenute nella Dichiarazione di Bruxelles, anche alla luce degli aggiornamenti e degli approfondimenti offerti dal rapporto del Gruppo di Esperti e dalla successiva Comunicazione della Commissione "sulla lotta al traffico di esseri umani. Un approccio integrato e proposte per un piano d'azione" COM (2005)514.

**Nota 1.** GUUE C 137 del 12.6.2003, p. 1

## I meccanismi di cooperazione e coordinamento.

L'adozione di misure di cooperazione e coordinamento è diretta all'intensificazione della cooperazione e dello scambio di informazioni fra tutti gli organismi governativi e internazionali, impegnati in attività di prevenzione e contrasto al traffico di esseri umani, per attuare una risposta meglio coordinata al fenomeno. In tale ambito, è attribuita particolare importanza all'integrazione dei paesi candidati nelle strutture di cooperazione internazionale di contrasto al crimine, così come al rafforzamento delle relazioni con i paesi terzi.

Nella Comunicazione COM (2005)514 si invitano *“Gli Stati membri a consolidare la cooperazione delle pubbliche autorità con le organizzazioni della società civile che si occupano della prevenzione e della lotta contro la tratta degli esseri umani, per esempio stabilendo norme concordate da entrambe le parti che promuovano la comprensione e la fiducia reciproche.”*

**Raccomandazione numero 15 del Gruppo di esperti:** Per affrontare efficacemente la tratta di esseri umani è necessario adottare un approccio olistico e integrato basato sul rispetto e sulla promozione dei diritti umani. Per rendere possibile la realizzazione di tale approccio si rivelano cruciali la cooperazione e il coordinamento tra tutti gli attori e gli stakeholder coinvolti, compresi la società civile e i sindacati. L'obiettivo dovrebbe essere quello di sviluppare una politica integrata che investa i differenti livelli ed ambiti laddove sia necessaria un'azione. Con questo scopo i governi dovrebbero istituire efficienti strutture di coordinamento e cooperazione a livello politico ed operativo.

Secondo le indicazioni contenute nella Dichiarazione di Bruxelles, i meccanismi di cooperazione e coordinamento devono operare su due livelli: uno europeo, l'altro nazionale.

A livello europeo, per stabilire una politica che preveda un processo continuo e trasparente di revisione, consolidamento e sviluppo di approcci e strumenti nella lotta al contrasto di esseri umani, si richiede:

- l'istituzione di un gruppo di esperti, ad opera della Commissione europea, responsabile per la valutazione, il consolidamento e lo sviluppo di standard e buone pratiche a livello nazionale e internazionale. La Commissione europea con la decisione del 25 marzo 2003 ha istituito tale gruppo consultivo denominato **“gruppo degli esperti sulla tratta degli esseri umani”**.

La composizione, i pareri espressi dal Gruppo di esperti, così come il rapporto sono pubblicati all'interno delle pagine del centro di documentazione della DG Giustizia e Affari Interni nella sezione dedicata alla criminalità organizzata alla voce traffico di esseri umani:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/intro/doc\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/doc_intro_en.htm)

- > il rafforzamento dei **meccanismi di consultazione**, quale il Forum Europeo sulla Prevenzione del Crimine Organizzato, per l'identificazione delle misure idonee di contrasto al traffico di esseri umani e l'intensificazione del dialogo fra tutti gli attori coinvolti, pubblici e del privato sociale;
- > lo sviluppo di azioni di **networking fra le associazioni** impegnate nell'assistenza alle vittime, per assicurare la diffusione e l'implementazione delle buone pratiche e migliorare l'accesso alle informazioni, nonché per facilitare il dialogo con le istituzioni europee.

Le associazioni che promuovono ENATW, secondo quanto affermato nella Carta dei Principi, sono impegnate attraverso la rete *"a scambiare e diffondere esperienze, risorse e strategie a livello locale, nazionale ed internazionale, che siano efficaci nel campo della prevenzione ed assistenza alle vittime"*.

Per informazioni sulla rete europea ENATW e per aderire visita il sito **www.aretusa.net**

**Raccomandazione numero 61 del Gruppo di esperti:** L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero incoraggiare lo sviluppo di reti internazionali capaci di comprendere tutti gli attori rilevanti per disseminare informazioni sulla tratta, condividere buone pratiche e formulare strategie e partnership comuni.

- > la creazione di un **data base** per le persone scomparse, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta;
- > l'impiego dei programmi dell'Unione europea (TACIS, PHARE, CARDS, AGIS) per sostenere e sviluppare l'azione delle autorità governative e delle organizzazioni non governative, nonché l'inclusione del traffico di esseri umani nell'agenda sociale;

A livello nazionale, per la realizzazione di un regolare monitoraggio, valutazione e per il miglioramento delle politiche attuate, si chiede:

- > l'istituzione di un **Relatore Nazionale** sul traffico di esseri umani;
- > l'istituzione di un **gruppo multidisciplinare**.

Tali meccanismi dovrebbero operare in accordo con quelli istituiti a livello europeo.

Il report del Gruppo di esperti ribadisce come la debolezza delle politiche antitrattra sia ancora da addebitarsi alla mancata predisposizione a livello nazionale di una struttura di coordinamento formalizzata. Nel report, il Sistema Nazionale di Referral viene definito come un *“quadro cooperativo attraverso cui gli attori istituzionali adempiono ai loro obblighi di proteggere e promuovere i diritti umani delle persone trafficate coordinando i loro sforzi in partnership strategica con la società civile”*. Tale struttura di coordinamento può fornire un contributo per migliorare le procedure e le politiche nazionali in materia di tratta, come ad esempio le disposizioni relative alla concessione del permesso di soggiorno e il rimpatrio, il risarcimento dei danni subiti e la protezione dei testimoni, o favorire la programmazione di piani d’azione nazionali e la definizione di indicatori di valutazione per verificare se gli obiettivi stabiliti sono stati raggiunti. Al Sistema Nazionale di Referral è dedicata la scheda di approfondimento n.5 del rapporto del Gruppo di Esperti.

**Raccomandazione numero 31 del Gruppo di esperti:** gli Stati membri dovrebbero creare una struttura di coordinamento governativa costituita da un coordinatore governativo nazionale ed un tavolo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare che coordini, monitori e valuti le politiche e i piani d’azione nazionali contro la tratta. Uno dei compiti del tavolo di lavoro dovrebbe essere lo sviluppo di un agile meccanismo di richiesta di risarcimento per i danni subiti da parte delle persone trafficate.

## La prevenzione del traffico di esseri umani.

L'azione di prevenzione del traffico di esseri umani si fonda sull'adozione di misure dirette ad intervenire sulle cause di tale fenomeno e ad incrementare le conoscenze in relazione alla natura, all'estensione e ai meccanismi di sfruttamento della tratta. Un ruolo particolare ha inoltre l'azione diretta all'emersione delle forme semi legali di tratta e dei metodi "invisibili di sfruttamento", nonché la sensibilizzazione e la formazione dei diversi attori coinvolti e dell'opinione pubblica.

### **L'INTERVENTO SULLE CAUSE.**

#### **La questione di genere.**

La strategia di lotta al traffico di esseri umani, in una prospettiva di tutela dei diritti umani, deve includere misure di intervento nei confronti della violenza contro le donne, mediante l'adozione di misure legislative e di politiche per la promozione delle pari opportunità e per il contrasto di tutte le forme di discriminazione di genere. E' inoltre necessario il rafforzamento della posizione della donna nelle società di provenienza, in particolare, mediante l'adozione di misure di supporto sociale, di sviluppo economico e di accesso all'impiego, per fronteggiare la povertà e la marginalizzazione che rendono le donne particolarmente vulnerabili nei confronti dei trafficanti.

Questo punto della Dichiarazione di Bruxelles è particolarmente rilevante per la rete ENATW, perché si riconosce la necessità e l'opportunità di ricollegare gli interventi di prevenzione della tratta alla promozione della parità di genere e alla lotta alle discriminazioni, che rendono le donne particolarmente vulnerabili a tale violazione dei diritti fondamentali della persona.

Tale approccio è del resto fatto proprio dalle associazioni promotrici della rete europea nella Carta dei Principi dell'ENATW. La rete europea ENATW promuove a tal fine la mobilitazione delle associazioni femminili e degli organismi di parità degli enti pubblici che a vario titolo si occupano della promozione e tutela dei diritti delle donne, per la programmazione ed attuazione di strategie di prevenzione in grado di intervenire e superare la discriminazione, la marginalizzazione e l'esclusione sociale.

Nella Comunicazione della Commissione europea COM(2005)514 si legge che *"le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono promuovere strategie specifiche di prevenzione sulla base della differenza di genere come un elemento chiave per combattere la tratta delle donne e delle bambine. Tali strategie dovrebbero prevedere l'attuazione dei principi di parità tra uomo e donna e l'eliminazione della domanda di tutte le forme di sfruttamento, compreso lo sfruttamento sessuale e quello della manodopera."*

**Raccomandazione numero 50 del Gruppo di esperti:**

gli Stati membri dovrebbero ridurre la vulnerabilità alla tratta adottando misure che:

- > assicurino a tutte le persone l'emissione e la disponibilità delle certificazioni di nascita, cittadinanza e matrimonio;
- > combattano la violenza e la discriminazione contro le donne, ad esempio, incoraggiando la sensibilizzazione sulle questioni di genere e su eque relazioni tra i sessi basate sul rispetto;
- > assicurino alle donne un uguale accesso e controllo delle risorse economiche e finanziarie, includendo la promozione all'accesso a finanziamenti agevolati, al credito, incluso il micro-credito, a cui vengano applicati interessi bassi ed agevolati per le donne socialmente vulnerabili;
- > combattano tutte le forme di discriminazione contro le minoranze, promuovendo lo sviluppo di programmi che offrano possibilità di sostentamento, educazione di base, alfabetizzazione e riducano le barriere all'imprenditorialità.

**I processi migratori.**

Sebbene le strategie di contrasto al traffico di esseri umani siano distinte da quelle dirette al contrasto dell'immigrazione clandestina, occorre tener conto di alcuni aspetti connessi ai processi migratori, quali le opportunità legali e in condizioni di non sfruttamento di accesso al mercato del lavoro nei paesi di destinazione.

**La domanda.**

Un obiettivo comune dell'azione di contrasto al traffico di esseri umani deve essere la riduzione della domanda di servizi e prestazioni sessuali e di lavoro a basso costo, attraverso campagne educative e di informazione e sensibilizzazione.

Nella carta dei principi della rete ENATW le associazioni aderenti affermano che la prevenzione non può ridursi a semplice informazione e sensibilizzazione sul tema, ma deve comportare anche la realizzazione di interventi volti a scoraggiare la domanda in particolare attraverso percorsi educativi in ordine alla parità uomo donna e alla dignità dell'individuo. Nel centro di documentazione del sito [www.aretusa.net](http://www.aretusa.net) è possibile reperire documenti e interventi condivisi dalle associazioni aderenti che hanno lo scopo di favorire la conoscenza e quindi la riflessione degli operatori così come della società civile sul ruolo del cliente e sulle sue motivazioni.

**Raccomandazione numero 49 del Gruppo di esperti:** nei programmi comunitari esistenti, come Daphne e Agis, i fondi dovrebbero essere destinati alla ricerca e a progetti pilota sull'influenza della domanda sui fenomeni di tratta di esseri umani (in particolare nell'area dei servizi domestici e sessuali) e alla promozione ed implementazione di programmi di educazione sessuale e sui diritti umani, sensibili alle questioni di genere, rivolti a bambini e giovani negli Stati membri.

**LA CONOSCENZA DEL FENOMENO.**

**Il traffico di esseri umani e le organizzazioni criminali.**

Lo sviluppo di misure di prevenzione efficienti richiede l'acquisizione di dati,

la realizzazione di ricerche e analisi, relative alle caratteristiche qualitative e quantitative del traffico di esseri umani e alla struttura delle organizzazioni criminali coinvolte e ai metodi di sfruttamento impiegati.

### **La domanda.**

Una componente cruciale nell'elaborazione delle strategie preventive è la realizzazione di ricerche e analisi sulla domanda nonché la valutazione dei metodi attraverso cui la domanda dei clienti può essere ridotta.

### **I minori.**

Un focus specifico è costituito dai bisogni e dalla condizione di vulnerabilità dei bambini.

### **LE CAMPAGNE DI INFORMAZIONE.**

Le campagne informative devono essere rivolte alle potenziali vittime, ai decisori politici, alle forze di polizia, agli operatori giudiziari, al personale diplomatico e consolare e ad altri pubblici ufficiali.

Le campagne devono informare sulle possibilità di migrazione legale e le opportunità di impiego all'estero e sui potenziali rischi connessi al ricorso a metodi di migrazione irregolari. Il materiale informativo deve essere distribuito nei consolati e negli uffici addetti al rilascio dei visti nelle missioni diplomatiche.

Devono essere istituite delle speciali linee telefoniche nei paesi di origine, transito e destinazione, impiegate sia come fonte di informazione e consulenza che come primo punto di contatto per le vittime del traffico di esseri umani.

Nel report del gruppo di esperti si legge che *"le campagne di sensibilizzazione dovrebbero essere integrate in una strategia globale, complementare alla promozione dei diritti umani, dell'uguaglianza di genere, dell'autodeterminazione e della dignità umana. Esse devono essere educative, veicolare messaggi che rinforzino la conoscenza, le competenze e le capacità, e sempre integrare un approccio sensibile alle questioni di genere"*.

### **LA FORMAZIONE.**

#### **Il miglioramento della capacità di identificazione delle vittime.**

Devono essere realizzati corsi di formazione specificamente rivolti agli investigatori dei servizi di polizia, ai pubblici ministeri, al personale delle

organizzazioni internazionali, delle organizzazioni governative e non governative, per migliorare la capacità di identificazione delle vittime del traffico di esseri umani, in particolare attraverso l'impiego di tecniche di indagine proattiva, e il loro trattamento da parte degli operatori di polizia e giudiziari.

### **La multidisciplinarietà e il rispetto dei diritti umani.**

La formazione del personale dei servizi di polizia e giudiziari, di quello diplomatico e medico, dei servizi sociali deve avere carattere multidisciplinare con un particolare focus sui diritti umani e, in particolare, sugli immediati bisogni delle vittime e il loro trattamento.

### **La polizia di frontiera.**

Devono essere elaborati specifici programmi per il personale di frontiera diretti a migliorare l'abilità a rilevare i possibili indicatori del traffico di esseri umani e dei reati ad esso connessi e di conseguenza la capacità di individuare le vittime di tali crimini.

### **Il personale impegnato in operazioni militari e di peace-keeping.**

La formazione in preparazione alla missione deve includere dei moduli aventi ad oggetto il traffico di esseri umani e l'impatto che esso ha sulle vittime, nonché la definizione di codici di condotta del personale militare e civile impegnato nelle operazioni.

### **I programmi educativi nelle scuole.**

Devono essere elaborati e introdotti moduli formativi nelle scuole per aumentare la conoscenza e la sensibilità degli studenti sui diritti umani e le questioni di genere, e in particolare sul modus operandi dei trafficanti e i pericoli connessi al reato di traffico di esseri umani.

**Raccomandazione numero 65 del Gruppo di esperti:** una componente formativa dovrebbe essere inserita in tutti i piani d'azione nazionali contro la tratta. Moduli anti-tratta, a livello regionale ed europeo, dovrebbero essere sviluppati ed inseriti all'interno dei programmi di insegnamento ordinari di tutti gli attori rilevanti.

**Raccomandazione numero 66 del Gruppo di esperti:** la formazione dovrebbe essere indirizzata a diversi tipi di attori ed essere erogata da una varietà di agenzie. Tutti i moduli formativi dovrebbero contenere una parte generale e una parte più specifica disegnata in base al ruolo e alle competenze degli attori destinatari. Una formazione congiunta che coinvolga diversi tipi di attori si rivela come indispensabile per garantire un approccio coordinato e multidisciplinare. Allo stesso modo, i corsi formativi dovrebbero essere guidati da équipes multidisciplinari e prevedere la partecipazione delle Ong.

## **IL POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI AMMINISTRATIVI.**

### **Il monitoraggio delle agenzie.**

Devono essere potenziate e implementate le procedure per regolare e monitorare l'attività delle agenzie che offrono servizi turistici, di impiego, au-pair o operano nel campo delle adozioni internazionali.

### **La riduzione dell'invisibilità dello sfruttamento.**

Nei paesi di destinazione, è essenziale l'implementazione di misure dirette a ridurre l'invisibilità dello sfruttamento, come i programmi di monitoraggio integrati realizzati dalle diverse agenzie competenti e i controlli amministrativi. La polizia, i servizi di controllo in materia sanitaria e del lavoro, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni governative e non governative devono lavorare insieme per monitorare il mercato del lavoro e delle prestazioni sessuali e per incrementare la visibilità delle situazioni di sfruttamento.

### **Il cyber crime.**

Il monitoraggio dell'uso illecito di internet deve costituire parte integrante della riduzione dell'invisibilità dello sfruttamento.

### **Il mercato del lavoro illegale.**

Per la prevenzione del traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento economico, devono essere incrementate le misure dirette al contrasto del mercato del lavoro irregolare e al miglioramento delle condizioni di vita e lavoro nei paesi di origine e di destinazione.

## **RACCOMANDAZIONI PER PREVENIRE IL TRAFFICO DI MINORI.**

La particolare vulnerabilità e i bisogni dei minori, riconosciuti dalla legislazione nazionale e internazionale, devono riflettersi anche nella pratica. Per ridurre l'incidenza del traffico di minori devono essere adottate misure per una loro migliore identificazione, in particolare, nell'ambito della disciplina dei passaporti e dei visti, compresa la possibilità che tutti i minori che abbiano compiuto cinque anni debbano essere in possesso del proprio passaporto.

A tutela dei diritti dei minori e della loro particolare vulnerabilità a forme di sfruttamento e condizionamento da parte di soggetti adulti, operano, oltre agli strumenti normativi in materia di contrasto al traffico di esseri umani, anche altri atti internazionali come la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Anche a tali documenti internazionali occorre far riferimento per la formulazione di politiche e strategie riguardanti i minori.

Nel rapporto del Gruppo di Esperti si legge che *“Il livello di vulnerabilità e le possibilità di sfruttamento, di violenza e di abuso dei minori sono direttamente legate al livello di protezione e alle opportunità che gli Stati sono in grado e vogliono garantire ad ogni minore presente sul suo territorio. Questa garanzia di protezione è particolarmente rilevante per i gruppi di minori più indifesi come i minori stranieri o migranti che, in violazione dei principi e delle norme contenute nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, spesso non possono beneficiare delle stesse opportunità garantite ai minori cittadini del paese in cui essi stessi risiedono.”*

**Raccomandazione numero 26 del Gruppo di esperti:** tutte le azioni intraprese in relazione a minori trafficati devono basarsi sui principi sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, in particolare:

- il principio del “superiore interesse”: esso dovrebbe essere tenuto in primaria considerazione in tutte le azioni che coinvolgono minori. Tutte le considerazioni relative al controllo dell'immigrazione o del crimine dovrebbero essere secondarie. Il minore vittima di tratta non dovrebbe mai essere criminalizzato;
- il diritto alla partecipazione: il punto di vista dei minori dovrebbe essere chiesto e preso in considerazione, in accordo con l'età e la maturità, in tutte le questioni che li riguardano;
- il principio di non discriminazione: i minori trafficati dovrebbero essere trattati prima di tutto come minori; le considerazioni sul loro status nazionale o di altro tipo dovrebbero essere secondarie.

**Raccomandazione numero 80 del Gruppo di esperti:** i minori migranti rappresentano una categoria sociale particolarmente vulnerabile. Ad essi dovrebbe essere garantito lo stesso livello di protezione e le stesse opportunità dei minori cittadini dello Stato in cui essi risiedono, indipendentemente dal loro status di migrante (regolare o irregolare).

## La protezione e assistenza alle vittime.

Conformemente alle Convenzioni internazionali e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le pratiche connesse al traffico di esseri umani costituiscono una grave violazione dei diritti umani delle vittime di tale crimine. Pertanto, la promozione e la protezione dei diritti umani delle persone trafficate deve essere posta al centro delle strategie e delle azioni di prevenzione e contrasto a tale fenomeno.

Nel report del Gruppo di Esperti si sottolinea come le strategie di intervento degli Stati membri dell'Unione si siano concentrate più sulle misure di controllo e di repressione della tratta e delle altre attività criminali ad essa connesse (immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione) che non sulle misure di tutela dei diritti umani e di assistenza alle vittime. L'insufficiente adozione di politiche e misure di assistenza costituisce ancora oggi un ostacolo all'efficacia delle azioni di contrasto e allo stesso tempo una grave inadempienza da parte degli Stati degli obblighi internazionali di protezione, assistenza e risarcimento dei diritti umani fondamentali violati.

Secondo le indicazioni del Gruppo di Esperti, una strategia che tenga adeguatamente conto dei diritti umani delle vittime di tratta implica che:

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

In considerazione della diversità delle procedure di assistenza realizzate nei diversi paesi dell'Unione europea, il Gruppo di esperti raccomanda l'elaborazione di standard condivisi per l'erogazione di servizi specializzati e di qualità in tutti i paesi. A tal fine sono stati individuati alcuni principi fondamentali per l'assistenza alle persone trafficate che sono presentati nella scheda tematica numero undici del rapporto.

### **TUTELA E INTEGRAZIONE DELLE VITTIME.**

#### **L'identificazione delle vittime e il periodo di riflessione.**

Devono essere sviluppate ricerche e analisi per delineare il profilo dei trafficanti e delle persone trafficate, compresa la determinazione di indicatori del traffico di esseri umani, ad uso della polizia e del personale di frontiera per rendere possibile la distinzione tra persone vittime di tratta e migranti clandestini. Tali misure sono necessarie al fine di poter assicurare

una volta avvenuta l'identificazione di una vittima, una pronta assistenza attraverso la concessione di un periodo di riflessione per consentire alla persona di ricevere assistenza e tutela necessarie a sottrarsi alla condizione di sfruttamento e abuso cui è stata sottoposta dai trafficanti.

Diversi sono gli attori potenzialmente coinvolti nelle attività di identificazione: le forze dell'ordine, le associazioni, i servizi sociali, i sindacati, gli ispettorati del lavoro e le agenzie di lavoro. Tuttavia, come anche evidenziato dal Gruppo di esperti, nella maggior parte dei paesi, sono ancora insufficienti gli strumenti specifici per l'identificazione delle persone trafficate ed è inoltre necessario intervenire per assicurare un'adeguata informazione/formazione degli operatori che possono venire a contatto con le vittime.

Particolare attenzione richiede inoltre l'attività diretta all'identificazione e all'offerta di una adeguata assistenza ai minori vittime di tratta, che presenta una particolare difficoltà in relazione alla identificazione della relazione esistente con gli adulti che li accompagnano e anche all'accertamento dell'età e dei dati anagrafici.

**Raccomandazione numero 91 del Gruppo di esperti:** al fine di stabilire un contatto con le presunte persone trafficate e di far acquisire loro sicurezza in se stesse e fiducia nei confronti dei soggetti che possono aiutarle, sarebbe necessario istituire unità di strada, *drop-in centre* e *helpline*. Ciò risulta essere particolarmente importante in considerazione del fatto che le ricerche dimostrano che solo un numero molto limitato di persone trafficate viene identificato dalle forze dell'ordine, mentre la maggior parte di esse viene identificata attraverso le Ong, le istituzioni locali, le *helpline*, i clienti, i colleghi e colleghe e la cittadinanza in generale.

### **Il trattamento delle vittime.**

Alle vittime del traffico di esseri umani deve essere garantito l'accesso a misure di sostegno come l'alloggio, l'assistenza medica e psicologica, la consulenza legale.

### **Il finanziamento dei servizi di assistenza.**

L'accesso alle misure di assistenza e protezione deve essere immediato e adeguatamente finanziato. Ciò comporta il finanziamento dei servizi offerti dalle organizzazioni internazionali, dalle organizzazioni non governative e da quelle governative.

### **La cooperazione.**

Deve essere sviluppata la collaborazione fra le organizzazioni non governative, gli operatori sociali e gli altri operatori che nei paesi di origine, transito e destinazione assicurano servizi di assistenza alle vittime.

**Raccomandazione numero 99 del Gruppo di esperti:** al fine di garantire assistenza e protezione alle persone trafficate, gli Stati membri dovrebbero realizzare strutture adeguate per fornire, come minimo, una sistemazione alloggiativa sicura ed appropriata, cure sanitarie e psicologiche, consulenza legale, istruzione, opportunità formative e professionali. Tutti i servizi devono essere forniti su base volontaria e confidenziale, senza discriminazioni e pregiudizi e in conformità con una serie di principi fondamentali derivanti dalla normativa internazionale di tutela dei diritti umani, in particolare il rispetto per la privacy, l'autodeterminazione e la libertà di movimento.

**Raccomandazione numero 100 del Gruppo di esperti:** gli Stati membri dovrebbero riconoscere l'importanza delle organizzazioni qualificate che offrono servizi alle persone trafficate, tra cui le Ong, con cui dovrebbero collaborare e che dovrebbero sostenere, anche finanziariamente, in modo adeguato, puntuale e trasparente. Dovrebbero essere adottati protocolli di intesa e/o stipulati contratti tra soggetti pubblici e organizzazioni non governative al fine di determinare con chiarezza i ruoli e i compiti dei diversi attori coinvolti nel settore anti-tratta.

**Raccomandazione numero 102 del Gruppo di esperti:** le organizzazioni che forniscono servizi di supporto alle persone trafficate dovrebbero sviluppare degli standard comuni, basati su indicatori chiari e misurabili, per monitorare e valutare regolarmente la qualità e la sostenibilità dei loro servizi e delle loro prestazioni. L'Unione europea dovrebbe promuovere lo sviluppo di tali standard e la cooperazione transnazionale tra organizzazioni di supporto dei paesi di origine, transito e destinazione della tratta di esseri umani.

### **La stesura di protocolli fra i servizi di polizia e giudiziari e le ONG.**

I protocolli devono stabilire standard minimi sull'immediato trattamento delle vittime del traffico di esseri umani, che garantiscano almeno:

- > che gli ufficiali di polizia riconoscano le vittime della tratta come vittime di un grave crimine, impedendo la vittimizzazione secondaria, nel rispetto dei diritti umani e del Protocollo ONU sul traffico di persone;
- > che la sicurezza della vittima e dei suoi familiari sia una preoccupazione primaria;
- > che nel corso delle operazioni di polizia e dei procedimenti giudiziari si operi garantendo la sicurezza delle vittime.

**Raccomandazione numero 12 del Gruppo di esperti:** per assicurare consistenza e continuità con la normativa relativa ai diritti umani dovrebbe essere sviluppato, in stretta cooperazione con le organizzazioni non governative che lavorano con le persone trafficate e con le istituzioni che si occupano di diritti umani, un modello per la misurazione dell'impatto sui diritti umani, come strumento capace di monitorare e valutare l'effetto di leggi, politiche e pratiche.

Tale strumento dovrebbe svolgere un'importante funzione nell'assicurare che le misure anti-tratta siano formulate e realizzate in continuità con il rispetto e la protezione dei diritti umani. Esso dovrebbe altresì assicurare che le misure di contrasto alla tratta non creino o aggravino condizioni esistenti, che causano o favoriscono la tratta, attraverso l'istituzione di politiche e pratiche che indeboliscono o abbiano effetti negativi sui diritti dell'individuo come, ad esempio, il diritto alla privacy, il diritto alla libertà di movimento, il diritto di lasciare il proprio paese, di migrare legalmente e di guadagnarsi da vivere.

**Raccomandazione numero 93 del Gruppo di esperti:** è necessario stabilire procedure di collaborazione e di condivisione delle informazioni fra tutti i soggetti (forze dell'ordine, servizi sociali e sanitari, ispettorati del lavoro, scuole, enti di formazione, unità di strada, *helpline*, etc.) che operano nell'ambito delle attività di contrasto alla tratta e di protezione delle vittime, in particolare per quanto riguarda la pronta identificazione e la tutela dei minori. Dopo aver sistemato il minore in una struttura alloggiativa sicura, devono essere adottate misure appropriate per la sua identificazione ed assistenza. Nel caso in cui vi sia il sospetto che sia vittima di tratta, il minore deve essere immediatamente inviato ai servizi sociali competenti. Laddove l'età anagrafica sia incerta, a causa della mancanza di documenti o in presenza di certificati di identità falsi, e la persona sostenga di avere meno di 18 anni, essa deve comunque essere temporaneamente considerata e trattata come un minore.

Al fine di sostenere la reintegrazione delle vittime e di ridurre il rischio di essere nuovamente trafficate i programmi di integrazione sociale devono essere diretti a rafforzare la capacità delle vittime di raggiungere un'indipendenza economica attraverso corsi di formazione professionale e l'accesso al mercato del lavoro.

Deve essere rinforzato il lavoro di *networking* fra le organizzazioni e tutti coloro che sono impegnati nell'assistenza alle vittime della tratta nei paesi di origine, destinazione e transito. La reintegrazione sociale delle vittime deve inoltre essere supportata da un crescente livello di attenzione da parte dei consolati e delle ambasciate nei paesi di origine e destinazione.

**Raccomandazione numero 112 del Gruppo di esperti:** i programmi di rimpatrio e di assistenza sociale dovrebbero essere finalizzati all'*empowerment* e all'inclusione sociale della persona trafficata; per *empowerment* si intende il processo attraverso cui una persona può sviluppare le proprie capacità per diventare indipendente, prendere autonomamente le decisioni che la riguardano e avere il controllo della propria vita.

**Raccomandazione numero 113 del Gruppo di esperti:** i programmi di rimpatrio e assistenza sociale dovrebbero basarsi sui seguenti principi: volontarietà; tutela della privacy e della sicurezza; tutela della riservatezza del rapporto tra le organizzazioni che erogano servizi e la persona trafficata; non-stigmatizzazione; libertà di movimento della persona trafficata; trattamento rispettoso, non giudicante e non moralistico; i bisogni, le opinioni e gli interessi della persona trafficata dovrebbero essere preminenti. Elementi costitutivi di tali programmi dovrebbero essere: valutazione dei bisogni individuali; regolarizzazione della posizione giuridica; sistemazione alloggiativa adeguata; cure sanitarie, assistenza psicologica; supporto legale; aiuto nell'individuazione di mezzi adeguati di sussistenza; e supporto all'auto-organizzazione.

## IL RISARCIMENTO.

Un approccio centrato sulla tutela dei diritti umani delle vittime dovrebbe tenere conto della necessità di predisporre meccanismi efficaci ed effettivi per il risarcimento dei danni conseguenti agli abusi subiti.

Nel report del Gruppo di Esperti si legge che *“il risarcimento è una delle fasi essenziali per la reintegrazione sociale delle vittime, tuttavia, la possibilità di ottenere un adeguato risarcimento non è ben sviluppato a livello europeo. Uno sforzo congiunto dell’Unione potrebbe esprimere particolare solidarietà con le persone trafficate”*.

**Raccomandazione numero 128 del Gruppo di esperti:** le previsioni che consentono alle persone vittime della tratta di richiedere il risarcimento, sia nei procedimenti civili che in quelli penali, nonché mediante eventuali schemi di risarcimento da parte dello Stato, dovrebbero includere il diritto di ricevere assistenza e consigli legali e il diritto di ottenere la sospensione del procedimento di rimpatrio durante l’iter di tali procedimenti.

## LA VITTIMA TESTIMONE.

### La protezione dei testimoni.

Le vittime che rendono informazioni o testimonianza sono una risorsa fondamentale per l’azione giudiziaria contro i trafficanti, ma in forza dei rischi e delle minacce in cui incorrono coloro che rendono testimonianza, devono essere disposte misure di protezione che includono la possibilità di avvalersi di case protette, del cambio di identità e/o di residenza, di misure speciali di sicurezza, di un supporto economico. Tali misure ove necessario devono essere estese anche ai familiari.

Devono essere riesaminati gli attuali criteri e le condizioni di accesso ai programmi di protezione di coloro che rendono testimonianza contro i trafficanti, dal momento che spesso le persone trafficate non sono in grado di rendere informazioni su coloro che organizzano l’attività criminale ma solo su coloro che operano ad un livello operativo medio.

Dopo aver reso testimonianza nel procedimento penale, il rimpatrio della vittima nel paese di origine deve avvenire solo dopo aver considerato i rischi in cui può incorrere in considerazione della collaborazione resa nel corso delle indagini o del processo contro i trafficanti.

### L’assistenza legale.

Devono essere sviluppate inoltre buone pratiche relative alla possibilità di consentire la presenza di un legale rappresentante della vittima in ogni

stadio e grado del procedimento penale, così come la possibilità di rendere testimonianza in video conferenza e di proteggere l'identità e il luogo di residenza della vittima.

### **L'accesso alle comunità.**

È necessario stilare protocolli per regolare le condizioni secondo cui i servizi di polizia e giudiziari e possono avere accesso alle comunità in cui sono accolte le vittime con la collaborazione delle organizzazioni che le gestiscono, in modo che vengano chiaramente definiti i ruoli di tutti gli operatori coinvolti a diverso titolo, le responsabilità e le condizioni secondo cui alla vittima può essere richiesto di rendere informazioni utili sui fatti o testimoniare nel processo. I protocolli devono inoltre regolare lo scambio di informazioni fra forze di polizia e giudiziari e operatori sociali e delle associazioni, prevedendo il divieto di trattamento dei dati personali delle vittime senza il consenso della vittima.

### **Il permesso di soggiorno.**

Deve essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per le vittime che collaborano con il sistema giudiziario, dopo un iniziale periodo di riflessione in cui la vittima deve essere sufficientemente informata sul significato e sulle conseguenze della decisione di rendere testimonianza contro i trafficanti. Una volta scaduto il permesso di soggiorno temporaneo, deve inoltre essere prevista la possibilità di ottenere la conversione dell'iniziale permesso giudiziario in uno ad altro titolo.

L'applicazione di tale permesso di soggiorno deve essere attentamente monitorata per evitarne gli abusi. Alla vittima deve essere garantita la possibilità di impugnare la decisione amministrativa o giudiziaria inerente il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo. Deve inoltre essere presa in considerazione la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

### **Il rimpatrio**

Il rimpatrio delle vittime del traffico di esseri umani deve essere evitato nei casi in cui è necessaria la permanenza nel paese di destinazione per la loro sicurezza o quando possano contribuire alle indagini nei confronti dei trafficanti.

**Raccomandazione numero 105 del Gruppo di esperti:** la Commissione europea dovrebbe sviluppare uno strumento legislativo vincolante in merito alla posizione delle persone trafficate nell'ambito di procedimenti penali, a partire dalla Decisione quadro riguardante la posizione della vittima nel procedimento penale. Tale strumento dovrebbe includere una definizione ampia che comprenda tutte le persone trafficate, minori compresi, quali vittime di un reato, prima, durante e dopo i procedimenti penali, e indipendentemente dal loro grado di partecipazione agli stessi.

**Raccomandazione numero 106 del Gruppo di esperti:** tale strumento dovrebbe contenere linee guida relative ai seguenti aspetti:

- > diritto al rispetto
- > diritto ad essere informato e consigliato
- > diritto alla privacy
- > diritto alla protezione
- > interrogatorio e investigazione
- > procedure innanzi alla Corte
- > diritto al risarcimento

## La cooperazione giudiziaria e di polizia.

Il primo passo per lo sviluppo di una maggiore ed efficace cooperazione internazionale in materia giudiziaria e di polizia è l'armonizzazione della disciplina nazionale degli Stati membri in materia di criminalizzazione del traffico di esseri umani secondo le indicazioni minime contenute nella Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani. E' inoltre necessaria l'adozione di particolari tecniche di indagine, anche amministrative, in particolare per il contrasto delle attività criminali legate alla tratta traffico che si celano dietro apparenti attività legali.

### **RACCOMANDAZIONI LEGISLATIVE.**

Il traffico di esseri umani non deve essere facilitato da lacune legislative. Deve essere inoltre assicurata la protezione delle vittime e dei testimoni, la proibizione del lavoro illegale e dello sfruttamento della prostituzione altrui.

Devono essere introdotte specifiche fattispecie di reato e sanzioni per il reato di traffico di esseri umani e per gli altri crimini ad esso connessi.

Al fine di identificare, sequestrare e confiscare i beni e i proventi dei trafficanti devono essere sviluppati ulteriori strumenti per facilitare le indagini finanziarie nei loro confronti.

La legislazione nazionale deve assicurare il diritto delle vittime di agire in giudizio per il risarcimento dei danni subiti in conseguenza del reato.

Deve essere garantita l'adozione delle disposizioni necessarie per conformare la legislazione nazionale dei paesi membri alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani (2002/269/GAI).

**Raccomandazione numero 2 del Gruppo di esperti:** nonostante la tratta si realizzi spesso attraverso i confini nazionali e con il coinvolgimento di reti criminali organizzate, essa può avere luogo anche all'interno dei paesi e senza il coinvolgimento del crimine organizzato. Gli Stati dovrebbero quindi assicurare che tutte le forme di tratta vengano adeguatamente perseguite e penalizzate.

## Carta dei principi della rete ENATW.

In accordo con le Convenzioni delle Nazioni Unite<sup>1</sup>, il Protocollo ONU sul Traffico di Persone e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

le **Associazioni** che aderiscono ad **ENATW**

### > SONO CONVINTE CHE

- > Il **traffico** delle donne finalizzato alla prostituzione o ad altre forme di sfruttamento sessuale è:
  - > una violenza contro le donne
  - > una violazione dei diritti umani
  - > una violazione del principio di uguaglianza tra donne e uomini.

La prostituzione non può essere considerata come un lavoro o una professione. Gli interventi repressivi nei confronti delle vittime, così come la legalizzazione e la regolamentazione della prostituzione sono misure inefficaci per combattere il traffico delle donne per sfruttamento sessuale. La legalizzazione della prostituzione favorisce la domanda ed accredita la concezione delle donne come merce.

- > La **prevenzione** del traffico delle donne non può ridursi a semplice informazione e a campagne di sensibilizzazione, ma deve scoraggiare la domanda:
  - > rivolgendosi al cliente, alle sue motivazioni e alle sue responsabilità
  - > attuando percorsi educativi in ordine alla parità uomo/donna e alla dignità della persona
  - > monitorando la legislazione e le altre misure adottate nei differenti paesi per ridurre la domanda.
- > La **protezione** delle vittime del traffico, come persone lese nei loro diritti umani fondamentali, deve:
  - > ripristinare i diritti lesi
  - > tendere al completo reinserimento delle vittime attraverso un percorso sociale e non solo giudiziario.

Un'adeguata protezione delle vittime deve pertanto prevedere:

- > la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo o permanente nel paese di destinazione; l'assistenza sociale, medica, psicologica e giuridica; l'alloggio; l'accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale; la protezione dell'identità della vittima; il risarcimento del danno subito


#### > HANNO LO SCOPO DI

- > **scambiare e diffondere** esperienze, risorse, strategie a livello locale, nazionale ed internazionale che siano efficaci nel campo della prevenzione ed assistenza alle vittime del traffico
- > **promuovere e sostenere** lo sviluppo di norme e politiche in accordo con le Convenzioni delle Nazioni Unite, il Protocollo ONU sul traffico e la Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea, del 19 luglio 2002
- > **costruire una rete europea** di ONG e di esperti nel campo del traffico delle donne finalizzato alla prostituzione o ad altre forme di sfruttamento sessuale

#### > CONTRIBUISCONO

- > allo **scambio di buone pratiche** su tutti gli aspetti che riguardano la prevenzione e la tutela delle donne vittime del traffico per sfruttamento sessuale
- > a redigere un **rapporto annuale** sull'efficacia delle legislazioni nazionali, l'applicazione delle convenzioni internazionali e delle politiche adottate nella regione europea
- > alla formulazione di **raccomandazioni** dirette ai decisori politici a livello locale, nazionale ed europeo
- > al **portale [www.aretusa.net](http://www.aretusa.net)** sul traffico delle donne per sfruttamento sessuale
- > alla **mobilitazione** e all'azione di **lobbying** a livello locale, nazionale ed europeo

**Nota1.** Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948); Convenzione per l'abolizione della schiavitù (1926); Convenzione per la repressione del traffico di persone e dello sfruttamento della prostituzione altrui (1949); Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979).



Per informazioni sulla rete europea  
European Network Against Traffic in Women  
visita il sito  
[www.aretusa.net](http://www.aretusa.net)

## Associazioni promotrici della rete europea ENATW:

Associazione IRENE, Italia

MONA - Foundation for the Women of Hungary, Ungheria

Associazione Formazione Professionale del Patronato San Vincenzo, Italia

Amicale du Nid, Francia

Research Centre of Women's Affairs, Grecia

BalticFem, Svezia

Women's Issues Information Centre, Lituania

Dom Zakonny Zgromadzenia Siostr Urszulanek Niepokalanej Maryi Panny z Gamine, Polonia

Women and girl's shelter ADA, Svezia

Stígámót - Center for counselling and information on sexual violence, Islanda

Mouvement du Nid - Association Sans But Lucratif, Belgio

CNCA - Coordinamento Nazionale delle Comunità di accoglienza, Italia

WIN (Women's International Network) Emergency and solidarity, Italia

APRAMP - Association for the Prevention, Reintegration and Attention of Prostituted Women, Spagna

The Secretariat of the Shelter Movement, Norvegia

Reden, Danimarca

Visita il sito

[www.aretusa.net](http://www.aretusa.net)

## Per informazioni ed adesioni:

Coordinatore regionale per i nuovi paesi membri dell'Ue

**MONA - Foundation for the Women of Hungary**

Margit Krt. 43-45. VII/1 - 1024 Budapest (Ungheria)

**T** +36 1 35.01.311 - **F** +36 1 35.01.311

[mona.fwh@t-online.hu](mailto:mona.fwh@t-online.hu) - [www.mona-hungary.org](http://www.mona-hungary.org)

Coordinatore regionale per i paesi candidati all'adesione e paesi terzi

**AFP - Patronato San Vincenzo**

via M.Gavazzeni, 3 - 24125 Bergamo (Italia)

**T** +39 035 31.93.61 - **F** +39 035 31.41.88

Proponente e coordinatore regionale per i paesi dell'Ue

**Associazione IRENE, Iniziative Ricerche Esperienze per una Nuova Europa**

Pzza S.Giorgio, 2 - 20123 Milano (Italia)

**T** +39 02 80.57.196 - **F** +39 02 80.57.333

[irene@irene.mi.it](mailto:irene@irene.mi.it) - [www.irene.mi.it](http://www.irene.mi.it)