

A R C H I V I O  
**PACE DIRITTI UMANI**  
p e a c e h u m a n r i g h t s

**BOLLETTINO**

Supplemento al numero 1/2006 della Rivista 'Pace diritti umani'

Spedizione in abbonamento postale, art. 2, comma 20/c, L. 662/96 - C.R.P. Padova C. M. P. - Port payé - tassa pagata.

L'Archivio è stato istituito in base all'art. 2 della L.R. del Veneto 30 marzo 1988, n.18 e successiva L.R. 16 dicembre 1999, n. 55.

**Regione del Veneto**

Assessorato alle Relazioni Internazionali,  
ai Diritti umani  
e alla Cooperazione allo sviluppo

**n. 32-33**

**Università di Padova**

Centro interdipartimentale  
di ricerca e servizi sui diritti  
della persona e dei popoli

*Le violenze sulle donne e sulle bambine,  
male oscuro della nostra civiltà planetaria*

La violenza contro le donne e le bambine è il male oscuro della nostra civiltà planetaria. Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani lo ha fatto venire a galla in tutta la subdola pervasività.

“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti ...” (art.1, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani).

Quando un ordinamento proclama questo principio significa che è entrato in quella fase avanzata della civiltà del diritto che possiamo definire della *plenitudo iuris*, della pienezza del diritto, nel senso della sua genuina umanizzazione.

Con la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale e le successive Convenzioni giuridiche in materia di diritti umani, anche l'ordinamento internazionale ha raccolto la sfida della maturazione umanocentrica.

A partire dal 1945, i lunghi, travagliati percorsi storici che, all'interno di singoli stati, separatamente l'uno dall'altro, hanno portato alle Costituzioni democratiche, sfociano nel dilatato alveo di un 'nuovo' Diritto internazionale, che avvalorava l'universalità logica, immanente, dei diritti umani con il sigillo della universalità storica.

I diritti umani sono, oggi, *ius positum* anche internazionale. Le relative norme costituiscono il nucleo 'costituzionale' dell'ordinamento internazionale generale. Proclama infatti la Dichiarazione Universale che “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo”. La dignità della persona è quindi principio fondativo dell'ordine mondiale e di qualsiasi altro ordinamento, e l'esercizio della sovranità degli stati diventa strumentale al perseguimento di ciò che deve permettere a “tutti i membri della famiglia umana” di realizzare, nella libertà dal potere e dal bisogno, il loro percorso di vita.

Oggi, è il Diritto internazionale dei diritti umani a guidare i processi di costituzionalizzazione degli stati che sono rimasti estranei all'imperativo del rispetto della eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana. Le Nazioni Unite sono la casa comune al cui interno opera un laboratorio di fecondazione assiologica nel segno dell'universale. Il 'gender mainstreaming' fa parte di questo laboratorio. Migliaia di organizzazioni non governative, movimenti di società civile globale, centri universitari operano in ogni parte del mondo per dare diffusione ed effettività a quanto prodotto dal laboratorio.

La *ratio* del Diritto dei diritti umani è quella della centralità della persona umana, dell'eguaglianza ontica delle persone, e della non discriminazione, è dunque la *ratio* dell'inclusione, *ad omnes includendos*, postula la città inclusiva, in cui sia dato a tutti di poter esercitare eguali diritti di cittadinanza: civili, politici, economici, sociali, culturali. Il tradizionale istituto della cittadinanza nazionale è sollecitato a uscire dalla logica '*ad alios excludendos*', una logica costitutivamente discriminatoria.

<i>Editoriale</i>	1
<i>Diritti umani e tratta di persone</i>	3
<i>Nazioni Unite</i>	9
<i>La dimensione europea</i>	13
<i>Società civile e tratta</i>	20
<i>Italia</i>	22
<i>Regione del Veneto</i>	32
<i>Centro diritti umani</i>	40
<i>Bibliografia</i>	48

Alla *plenitudo iuris* si accompagna dunque, non può non accompagnarsi, quale sua primaria traduzione concreta, la *plenitudo civitatis*, la pienezza della cittadinanza.

In questa nuova fase globalizzata della civiltà del diritto nel segno dei valori universali, la pienezza del diritto, formalmente raggiunta, non è tale nella sostanza se non c'è pieno riconoscimento dei diritti umani delle donne e delle bambine, se non c'è una 'pienezza di genere'. Così come non c'è 'sicurezza umana' (*human security*) se non c'è, pervasivamente, 'sicurezza umana di genere' (*gender human security*).

La violenza nei confronti delle donne e delle bambine, prima ancora di costituire violazioni flagranti dei loro diritti fondamentali alla integrità fisica e psichica e alla salute, sono un *vulnus* direttamente portato al cuore della dignità umana, è un *vulnus* portato a tutti i membri della famiglia umana, compresi dunque gli stessi maschi.

A giustificare o tollerare la violenza sulle donne nelle sue varie espressioni – dalla cosiddetta violenza domestica alle mutilazioni genitali, dalle discriminazioni sociali allo sfruttamento sessuale e alla tratta, tutte pratiche egualmente aberranti -, non può valere il richiamo al principio del rispetto dell'endogeneità culturale. Siamo in presenza di reati oggetto di divieti assoluti, appartenenti a quella sfera che la dottrina chiama di *ius cogens*.

Ogni cultura ha certamente una sua storia, ma l'identità culturale storica non è immutabile.

Oggi le culture, tutte le culture sono sfidate a interrogarsi sulle rispettive identità. Nel mondo globalizzato, in via di intensa multi-culturalizzazione, il paradigma dei diritti umani, con la rete di *advocacy* di società civile transnazionale che lo avalla, costringe le culture a fare i conti con la propria storia, soprattutto col proprio futuro: confrontarsi con tale paradigma, armonizzarsi coi suoi dettami è la via sicura della loro sostenibilità.

Intendo dire che le culture, così come le religioni, devono fare profondi esami di coscienza al proprio interno, per potere adeguatamente predisporre a dialogare fra di loro. Esse devono rigenerarsi alla sorgente dell'universale e dismettere principi e pratiche che contrastano con la logica della dignità umana quale indicizzata dal catalogo dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. L'affermazione dei diritti umani delle donne e delle bambine si pongono al centro di questa rigenerazione.

Per le violenze sulle donne e sulle bambine, dunque, tolleranza zero. È importante invocare al riguardo il Diritto internazionale dei diritti umani come diritto sopraordinato al diritto interno, dunque immediatamente applicabile nei suoi principi generali.

Nei nostri paesi democratici la questione si carica di ulteriore, particolare urgenza in presenza del fenomeno migratorio. Perché siano più convincenti ed efficaci i divieti, occorre che questi operino in un contesto di coerenza tra la proclamazione dei diritti umani e le possibilità reali di esercizio di eguali diritti di cittadinanza per tutti coloro che risiedono nel nostro territorio.

Il presente Bollettino offre una ricca e sistematica panoramica della normativa - internazionale, europea, nazionale e regionale - vigente in materia e segnala alcune iniziative esemplari portate avanti da organizzazioni di società civile. Tra queste, il Progetto Daphne 'Diritti umani e traffico di donne e giovani. Un Toolkit educativo per insegnanti e docenti', cofinanziato dalla Commissione Europea e dalla Regione Veneto e coordinato, per il Centro diritti umani dell'Università di Padova, da Paola Degani, alla quale si deve anche la redazione del Bollettino.

Le immagini raccolte in questo numero del Bollettino sono state gentilmente messe a disposizione dal Progetto 'Quanto?', concorso di grafica internazionale dedicato al tema della prostituzione, al quale hanno contribuito oltre 500 grafici da tutto il mondo. Il progetto, patrocinato dal Comune di Venezia, vuole approfondire con gli strumenti della creatività i mille significati di termini quali prostituzione, sfruttamento, tratta o segregazione.

L'iniziativa nasce da un'idea di Michele Bornello (fondatore del progetto [www.fioi.tv](http://www.fioi.tv)) e Stefano Meneghetti (direttore creativo di [www.e-tree.com](http://www.e-tree.com)); collaborano Giulia Comba, Mirko Sernagiotto, Véronique Mounition, Lorena Toffoletto. Francesca Ceron.

'Quanto?' è rintracciabile in francese, inglese, italiano all'indirizzo internet [www.quantoproject.com](http://www.quantoproject.com). Il bando è tradotto in otto lingue fra le quali il persiano, il giapponese, il cinese e l'arabo.

**Il Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli si è trasferito in Via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova.**

**I nuovi numeri della Segreteria del Centro sono 049 8271813/17, Archivio Pace Diritti Umani 049 827 1811, Fax 049 8271816.**

**Gli indirizzi e-mail sono rimasti invariati.**



## La dimensione internazionale

### **Tratta di persone, riduzione in schiavitù e sfruttamento sessuale nel diritto internazionale dei diritti umani**

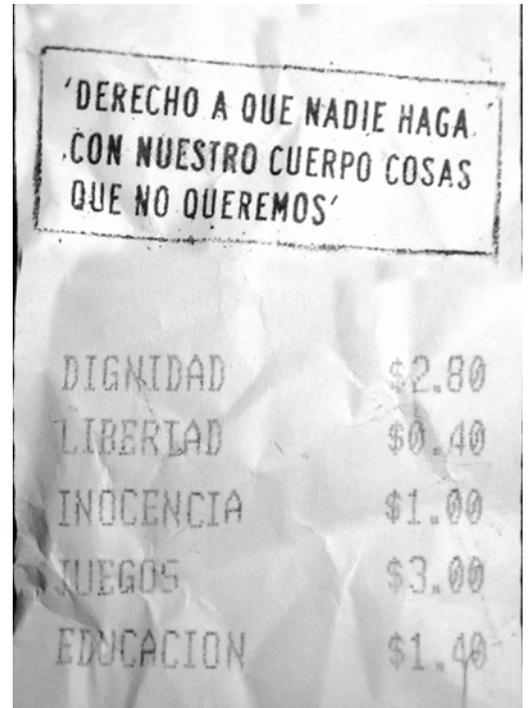
#### La normativa *ad hoc*

La tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale può essere considerato da angoli visuali diversi. È un'emergenza che, pur trovando collocazione in una letteratura sempre più vasta, troppo spesso continua ad essere esaminata come appendice della questione criminale, o come corollario al dramma dell'immigrazione irregolare, o ancora come tratto caratterizzante la prostituzione nei paesi occidentali nell'ultimo decennio.

Una prospettiva cruciale che non ha invece ricevuto adeguata considerazione negli studi in materia, almeno in Italia per parecchi anni, è quella offerta dal diritto internazionale dei diritti umani. Solo recentemente ci si è pienamente resi conto dell'importanza del combinare i diritti umani con le giuste esigenze di repressione e contrasto di questo fenomeno criminale conciliando i profili più strettamente repressivi con una diversa attenzione alle vittime. Ciò grazie anche alle misure di carattere umanitario previste dal nostro ordinamento a tutela delle vittime di tratta (v. oltre). Il processo del *trafficking* non può infatti essere visto unicamente come uno spazio entro il quale vengono poste in essere da taluni soggetti una serie di condotte penalmente rilevanti. Per la complessità delle situazioni che esso genera, il **diritto internazionale dei diritti umani** si configura come uno strumento fondamentale sia per poter cogliere la molteplicità delle violazioni rinvenibili in questa pratica, sia per comprendere le eventuali inadempienze degli Stati rispetto agli obblighi sottoscritti con la ratifica alle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e perciò identificare precise responsabilità. Una lista consistente di norme di carattere internazionale risulta essere a diversi livelli pertinente con il traffico di persone e con le forme che assume oggi lo sfruttamento sessuale di milioni di donne e minori. Il traffico di donne e minori e il loro coinvolgimento nel *sex business* è infatti un fenomeno le cui implicazioni riguardano l'esercizio dei diritti civili e politici così come di quelli economici, sociali e culturali, e che attiene in modo più specifico alle norme poste a tutela della libertà della persona, nonché a quelle che sanciscono il divieto di favoreggiamento, induzione e sfruttamento della prostituzione e a tutte quelle che sono state predisposte dal legislatore internazionale per sancire in modo assoluto la proibizione di ogni forma di lavoro riconducibile al lavoro forzato, alla riduzione allo stato di schiavitù o di servitù.

Strumenti normativi di carattere internazionale volti a vietare la schiavitù nelle sue diverse manifestazioni sono rinvenibili già all'inizio del 1800.

La *Dichiarazione relativa all'abolizione a livello universale della tratta degli schiavi* del 1815 e l'*Accordo internazionale per la soppressione della tratta delle bianche* adottato nel 1904, seguito nel 1910 dalla prima *Convenzione per la soppressione del commercio delle bianche* rappresentano i primi accordi in materia.



maria silvina colombo, argentina

Dopo la I Guerra Mondiale la **Società delle Nazioni** predispose una *Convenzione per la soppressione del traffico di donne e minori*, adottata nel 1921 allo scopo di arginare il commercio a scopo di sfruttamento sessuale di individui appartenenti a questi due gruppi. Una seconda *Convenzione internazionale per la soppressione del traffico di donne maggiorenni*, adottata nel 1933, imponeva agli Stati parti di punire la tratta di persone anche se di maggiore età e a prescindere dal consenso di queste ultime. Il trattato conteneva anche obblighi inerenti la prevenzione e la proibizione di ogni tipo di commercio di donne a scopo prostituzionale. Con lo scopo di favorire la cooperazione internazionale, di rimuovere le case per le prostitute e di punire chiunque fosse coinvolto in attività di sfruttamento sessuale, la Lega delle Nazioni preparò nel 1937 un testo provvisorio di una nuova convenzione internazionale in materia. Lo scoppio della Seconda guerra mondiale impedì l'ultimazione dei lavori preparatori e l'adozione di questo trattato. I contenuti del progetto furono poi ripresi dalle **Nazioni Unite** in occasione della stesura della *Convenzione internazionale per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui* adottata nel 1949.

Contemporaneamente, cresceva l'esigenza di giungere alla definizione di un catalogo di pratiche da accludere alla definizione di schiavitù già contenuta



nella *Convenzione sulla schiavitù* della Società delle Nazioni del 1926 che contiene una prima definizione di schiavitù, considerata all'art. 1.1 come:

lo stato o condizione di un individuo sul quale sono esercitati gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi,

mentre la tratta degli schiavi è definita allo stesso art. al 2° comma come

ogni atto di cattura, acquisto o cessione di un individuo al fine di ridurlo in schiavitù; ogni atto di acquisto di uno schiavo al fine di venderlo; ogni atto di cessione a scopo di vendita o di scambio di un schiavo acquistato al fine di farne oggetto di vendita o scambio e, in generale, ogni atto che costituisca commercio o trasporto di schiavi.

Nel 1956 si tenne a Ginevra, convocata dalle Nazioni Unite, una Conferenza internazionale nel corso della quale venne adottata la *Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù*.

La Convenzione, non sostituisce quella del 1926, ma precisa in chiave più operativa talune disposizioni, definisce per gli Stati obblighi in tema di repressione della tratta degli schiavi nonché obblighi di cooperazione tra gli stessi Stati parte e verso le Nazioni Unite. La novità più significativa introdotta da questo trattato internazionale consiste soprattutto nell'elencare in modo dettagliato e preciso una serie di istituti e pratiche assimilate alla schiavitù che comportano, per chi vi è assoggettato, la riduzione allo stato "servile". Tali situazioni sono elencate all'art. 1 della Convenzione del 1956:

- a. la servitù per debiti, ossia lo stato o la condizione di chi, essendo debitore, si è obbligato a fornire, a garanzia d'un debito, i suoi servizi o quelli di persona soggetta alla sua autorità, qualora l'equo valore di questi servizi non sia destinato all'estinzione del debito o se la durata degli stessi non sia determinata oppure la loro natura non sia definita;
- b. la servitù della gleba, ossia la condizione di chiunque sia tenuto dalla legge, dall'uso o da un accordo a vivere e lavorare su terra altrui e a fornire a tale persona, con o senza compenso, determinati servizi senza poter mutare il proprio stato;
- c. ogni istituzione o pratica secondo la quale: (i) una donna, cui non spetti il diritto di sottrarsene, sia promessa o data in matrimonio mediante compenso in denaro o in natura, fornito ai suoi genitori, al suo tutore, alla sua famiglia o a qualsiasi altra persona o altro gruppo di persone; (ii) il marito di una donna, la famiglia o il clan dello stesso abbiano il diritto di cederla a un terzo mediante compenso o altrimenti; (iii) la moglie, morto il marito, sia trasmissibile per successione a un'altra persona;
- d. ogni istituzione o pratica secondo la quale un fanciullo o un adolescente minore di diciotto anni sia, dai genitori o da uno di essi o dal tutore, consegnato a un terzo, con o senza pagamento, perché ne adoperi la persona o il lavoro.

All'art. 3 il legislatore internazionale definisce la tratta anzitutto come:

Il trasporto o il tentativo di trasporto di schiavi da un paese a un altro, qualunque sia il mezzo, o la complicità in tali atti (...)

e stabilisce per gli Stati una serie di obblighi:

2. a. Gli Stati partecipanti prenderanno ogni misura efficace per impedire che le navi e gli aeromobili autorizzati a battere la loro bandiera trasportino schiavi e per punire le persone colpevoli di tali atti o colpevoli di impiegare a tale scopo la bandiera nazionale.

b. Gli Stati partecipanti prenderanno ogni misura efficace ad assicurare che i loro porti, aerodromi e coste non siano impiegati per il trasporto di schiavi.

3. Gli Stati partecipanti all'Accordo si scambieranno informazioni allo scopo d'assicurare il coordinamento pratico dei provvedimenti da essi presi nella lotta contro la tratta degli schiavi e s'informeranno scambievolmente di ogni caso di tratta degli schiavi e di ogni tentativo d'infrazione di questo genere di cui abbiano conoscenza.

Ma in materia di sfruttamento sessuale, la *Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui*, adottata nel 1949 dalle Nazioni Unite, si configura ancora oggi come l'accordo internazionale di riferimento, sebbene proprio a seguito dell'attenzione più recente sul fenomeno dell'asservimento sessuale e del *trafficking*, si discuta molto sulla presunta inadeguatezza di questa Convenzione ad affrontare adeguatamente il problema della prostituzione. Il dispositivo dell'accordo, accoglie il principio della non punibilità della prostituzione in quanto tale e impegna i governi a reprimere l'induzione alla prostituzione, lo sfruttamento e l'organizzazione della prostituzione e l'ospitalità data dal proprietario di un immobile ad attività di prostituzione (artt. 1 e 2). Con l'adozione della Convenzione gli Stati parte si impegnano ad abolire ogni regolamentazione data alle attività di prostituzione (registri speciali ecc...) e quindi anche a rimuovere le case di tolleranza all'epoca largamente diffuse.

Sebbene la Convenzione muova nella direzione di punire lo sfruttamento delle donne, l'impianto che la sostiene è complessivamente debole sotto il profilo della protezione delle prostitute, ignora il contesto socioeconomico entro il quale per lo più si riproducono queste situazioni e soprattutto prevede misure insufficienti a contrastare il traffico di donne e minori. L'adozione da parte delle Nazioni Unite del modello abolizionista in materia di attività prostituzionali ha portato ad una diffusione dello stesso approccio in molti contesti nazionali, soprattutto in ambito europeo, dove tale orientamento risulta ancora prevalente nonostante le critiche più recenti e le modifiche apportate da alcuni governi sulla scia del neo proibizionismo, approccio che si manifesta nella sua forma più radicale nella criminalizzazione del cliente.



### **Codice internazionale dei diritti umani e tratta**

#### **Il divieto di riduzione in schiavitù nella Dichiarazione universale e nel Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite**

Con le Nazioni Unite, la predisposizione di norme che vietano la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e più in generale la schiavitù conosce un progressivo rafforzamento. Il divieto di utilizzare lavoro schiavo e di ridurre a tale condizione qualsiasi individuo è contenuto già nella *Dichiarazione universale* e nel *Patto sui diritti civili e politici* rispettivamente agli artt. 4 e 8 con contenuto analogo:

Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù: la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma.

La previsione all'interno della Dichiarazione universale di una norma espressamente rivolta al problema della riduzione in schiavitù nel capitolo dei c.d. *diritti di integrità fisica* indica il carattere assolutamente perentorio di tale questione all'interno del panorama del diritto internazionale dei diritti umani.

Il divieto di riduzione in stato di schiavitù o di servitù contenuto nel *Patto sui diritti civili e politici* rientra nella categoria dei diritti non derogabili neppure in situazioni di emergenza, collocandosi sullo stesso piano del diritto alla vita, del divieto di tortura o di altre pene o trattamenti inumani e degradanti, del principio dell'irretroattività della legge penale e del principio di legalità della pena. Si tratta perciò di un diritto assoluto tutelato da una norma di diritto internazionale avente peraltro carattere di *jus cogens*.

#### **Il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali delle Nazioni Unite dal punto di vista della condizione femminile**

Pur trattandosi di un accordo giuridico internazionale che non prende in considerazione in modo diretto il problema dell'asservimento sessuale, per la tipologia di diritti enunciati il *Patto* risulta essere un trattato particolarmente significativo e pertinente rispetto alla condizione della donna e al tipo di discriminazioni di cui essa è vittima.

La situazione di maggior esposizione delle donne al rischio di povertà e più in generale la loro dipendenza dal reddito maschile e dalla famiglia, condizione quest'ultima ancora largamente diffusa, sono oramai unanimemente riconosciuti da chi si occupa di *trafficking* come fattori in grado di generare situazioni di estrema vulnerabilità non solo personale ma anche sociale. È per questo che le violazioni ai diritti sanciti da questo accordo sono assolutamente rilevanti per l'analisi sul traffico di persone ed in genere sul *sex-business*, visto che i paesi dove il Patto conosce una applicazione inadeguata o dove i diritti in esso sanciti vengono completamente ignorati, sono anche quelli dove le quote di popolazione da destinare a situazioni lavorative definite da rapporti di lavori di tipo schiavistico o servile sono più consistenti.



alireza riah, iran

#### **Traffico di persone e sfruttamento sessuale nella Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne**

Nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne* costituisce a tutt'oggi la norma pattizia fondamentale in materia di diritti delle donne. All'art. 6 gli Stati che ratificano la Convenzione si impegnano a prendere ogni tipo di misura, comprese quelle di natura legislativa, per sopprimere ogni forma di traffico di donne e lo sfruttamento

della prostituzione. L'art. 6 recita testualmente:

Gli Stati prendono ogni misura adeguata, comprese le disposizioni legislative, per reprimere, in ogni sua forma, il traffico e lo sfruttamento della prostituzione delle donne.

Nell'ipotesi in cui questa norma non sia rispettata, ci si trova perciò di fronte alla violazione di un obbligo specifico previsto espressamente in questo trattato internazionale. Del problema dello sfruttamento sessuale si è anche occupato il Comitato istituito dalla Convenzione in una *General Recommendations* (G.R. 19/1992, [www.un.org/womenwatch](http://www.un.org/womenwatch)) in cui si riconosce che la violenza costituisce una specifica forma di discriminazione sessuale che impedisce il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti alle donne.



## La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

Sebbene le giovani trafficanti a scopo di sfruttamento sessuale e più in generale le donne immigrate in condizioni di clandestinità o di irregolarità, siano spesso le vittime della criminalità, esse vengono sempre più diffusamente identificate dalla popolazione autoctona dei paesi di destinazione alla stessa stregua di chi lavora sulla loro condizione. In media, spesso incoraggiati dalle politiche anti-immigrazione adottate dai governi, alimentano e diffondono un'immagine spesso distorta degli immigrati. È indubbio che la discriminazione razziale incrocia nel *trafficking* quella di genere. Nel 1965 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*. La Convenzione, definisce all'art. 1.1 la discriminazione razziale come qualsiasi

(...) distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale o in ogni altro settore della vita pubblica.

In relazione al traffico di persone e al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, questa Convenzione risulta essere particolarmente pertinente in numerose situazioni. Per quanto attiene alla dimensione di genere va ricordato che **gli stereotipi di tipo razziale servono a marginalizzare e aumentare la vulnerabilità delle donne e dei minori** soprattutto quando vengono a trovarsi privi di documenti. Le donne in particolare affrontano minacce alla loro integrità fisica a causa del rischio, sempre presente, di subire maltrattamenti sessuali da parte dei trafficanti, degli immigrati maschi e in taluni contesti anche da parte dei funzionari di polizia attivi negli uffici per l'immigrazione.

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale al tema del genere ha recentemente dedicato un *General Comment* (G.C. 25/2000, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)) nel quale si considerano le discriminazioni multiple e si rileva in particolare il fatto che la discriminazione su base razziale si ripercuote in modo differenziato sugli uomini e sulle donne.

## La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti

Numerose sono le testimonianze che documentano il coinvolgimento attivo di ufficiali di polizia nel traffico di persone. Uno Stato in quanto tale è ovviamente responsabile degli atti compiuti da un suo agente, anche nell'ipotesi in cui la condotta sia stata posta in

essere al di fuori dell'ambito della funzione ufficiale dello stesso agente. Soprattutto con riferimento a queste situazioni, è idoneo inscrivere la *Convenzione contro la tortura*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1984, tra gli strumenti internazionali sui diritti umani pertinente con la questione della tratta. Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione in esame, il termine "tortura" indica:

qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito (...).

Ratificando la Convenzione gli Stati si impegnano a garantire alla vittima di un atto di tortura, il diritto di ottenere riparazione e di essere risarcita in maniera adeguata (art. 14). Le garanzie si estendono anche alle condotte che, non configurandosi propriamente come tortura ai sensi dell'art. 1, costituiscono pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, allorché questi atti sono commessi da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito (art. 16.1).

## Sfruttamento sessuale e condizione minorile: le Convenzioni internazionali sui diritti dell'infanzia

La questione dello sfruttamento sessuale è ovviamente contemplata anche nelle convenzioni inerenti la tutela dei diritti umani dei minori. In ambito Nazioni Unite la *Convenzione sui diritti dell'infanzia* del 1989, ad oggi il trattato internazionale con il maggior numero di ratifiche, riconosce ai sensi dell'art 32:

(...) il diritto del fanciullo di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

Agli artt. 34 e 35 i riferimenti della Convenzione alla necessità di tutelare il minore da qualsiasi forma di sfruttamento sessuale e l'impegno degli Stati parte ad intraprendere ogni misura appropriata per prevenire il rapimento, la vendita o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualunque forma trovano un'esplícita considerazione:

art. 34: Gli Stati parte si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di vio-



lenza sessuale. A tal fine gli Stati parte devono prendere in particolare ogni misura adeguata sul piano nazionale, bilaterale e multilaterale, per prevenire: a) l'induzione o la coercizione di un fanciullo per coinvolgerlo in attività sessuali illecite; b) lo sfruttamento dei fanciulli nella prostituzione o in altre pratiche sessuali illecite; c) lo sfruttamento dei fanciulli in spettacoli e materiali pornografici.

art. 35: Gli stati parte devono prendere ogni misura appropriata sul piano nazionale, bilaterale e multilaterale, per prevenire il rapimento, la vendita o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualsiasi forma.

La pertinenza di questo trattato rispetto al problema delle nuove forme di schiavitù e di sfruttamento è rintracciabile anche in quelle sezioni che enunciano numerosi diritti di matrice economica, sociale e culturale.

Sul fronte del rafforzamento degli strumenti previsti dal codice internazionale dei diritti umani l'adozione del *Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pornografia minorile*, avvenuta nel 2000, si inquadra nella necessità di affermare le responsabilità dei singoli paesi verso il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e nella ricerca di definizioni più puntuali. Il Protocollo estende le misure che gli Stati Parti dovrebbero intraprendere al fine di garantire la protezione del fanciullo dalla vendita, dalla prostituzione e dalla pornografia infantile. Nell'art. 2 del Protocollo, la **compravendita dei minori** è definita come:

ogni atto o transazione in cui il bambino è trasferito da qualunque persona o gruppo di persone ad un altro in cambio di una remunerazione o per qualunque altro motivo.

La **prostituzione infantile** è considerata come: l'impiego di un bambino in attività sessuali in cambio di una remunerazione o per qualunque altro motivo

La **pornografia infantile** consiste in: ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un bambino coinvolto in attività sessuali esplicite reali o simulate o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un bambino per scopi principalmente sessuali.

Con questo Protocollo gli Stati si impegnano a prendere misure adeguate per proibire la produzione e la distribuzione con ogni mezzo di materiali che promuovano o pubblicizzino la vendita di minori, la prostituzione minorile e la pornografia infantile.

Sul tema specifico dello sfruttamento sessuale e del traffico di individui destinati al mercato del sesso, è rilevante anche l'attività dell'ILO. L'uso dei minori nella prostituzione è stato definito come "una delle peggiori forme di lavoro forzato" nella *Convenzione n. 182 sulla Proibizione ed eliminazione immediata delle peggiori forme di lavoro minorile* che identifica e proibisce all'art. 3 le peggiori forme di lavoro minorile suddividendole in quattro categorie:

a) tutte le forme di schiavitù o le pratiche affini alla schiavitù, quali la vendita e il traffico di bambini, la schiavitù o la servitù per debito e il lavoro forzato o obbligatorio, incluso il reclutamento forzato dei bambini e il loro utilizzo nei conflitti armati;

b) l'uso, la fornitura o l'offerta di un fanciullo per la prostituzione, per la produzione di pornografia o per prestazioni pornografiche;

c) l'uso, la fornitura o l'offerta di un fanciullo per attività illecite, in particolare la produzione e il traffico di droga come definito nei pertinenti trattati internazionali;

d) il lavoro, che per la sua natura o per le circostanze in cui è svolto, comporti la probabilità di un danno alla salute, alla sicurezza o alle condizioni morali dei fanciulli.

## Traffico di persone, sfruttamento sessuale e tutela del lavoratore migrante

andrea franchi, italy

Il problema dei lavoratori migranti, delle discriminazioni di cui essi sono vittime e dei loro diritti, rientra nell'agenda politica degli organismi internazionali da decenni. L'ILO adottò nel 1949 una prima Convenzione specificamente preposta a tutelare i diritti di questa categoria di lavoratori, *Convenzione n. 97 concernente i lavoratori migranti* e le Nazioni Unite, a partire dal 1970, si sono occupate con sistematicità delle problematiche che sono connesse alla vita dei migranti.

La *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1991 ha come obiettivo specifico la previsione di tutta una serie di misure inerenti sia i diritti civili e politici, sia quelli economici sociali e culturali, di cui sono destinatari, unitamente alle loro famiglie, i lavoratori emigranti, i lavoratori frontalieri, i lavoratori stagionali, i lavoratori marittimi, i lavoratori impiegati su piattaforme al largo, i lavoratori





itineranti, i lavoratori legati a progetti, i lavoratori con uno specifico impiego e i lavoratori in proprio. All'art. 2 la Convenzione definisce in modo preciso queste categorie di lavoratori.

Le sezioni delle Convenzioni in cui viene presa in considerazione l'immigrazione irregolare e clandestina in via esplicita sono estremamente limitate. Gli articoli più strettamente pertinenti il problema della tratta di esseri umani riguardano alcune libertà come il diritto ad esser lasciati liberi di espatriare e nel contempo liberi di far ritorno al paese di origine in qualsiasi momento (art. 8); il diritto a non esser tenuto in condizioni di schiavitù o in uno stato di asservimento e a non dover esser costretti ad eseguire lavori forzati o coatti (art. 11).

La Convenzione prevede per lo Stato parte una serie di obblighi nei confronti del migrante in materia di diritti umani, come il divieto di praticare la tortura o altri trattamenti o punizioni inumane, crudeli e degradanti (art. 9), in materia di libertà e sicurezza proteggendo il lavoratore straniero contro eventuali atti di violenza, offese fisiche, minacce e intimidazioni, da parte di pubblici ufficiali o di individui, gruppi o istituzioni private (art. 16) e in materia di confisca e distruzione dei documenti che attestino l'identità o che autorizzino l'entrata o il soggiorno, la residenza o l'insediamento nel territorio nazionale o l'eventuale permesso di lavoro (art. 21). Altre garanzie riguardano il divieto di essere sottoposti a misure di espulsione collettiva o di affidare questo tipo di decisioni ad autorità diverse da quella giudiziaria competente (art. 22) e i controlli sulle agenzie di reclutamento di lavoratori da occupare in un altro stato.

## La questione del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale nei nuovi strumenti di contrasto al fenomeno della violenza contro la donna

Rispetto al tema della violenza contro le donne, i primi anni '90 inaugurano una stagione segnata da un impegno molto più concreto degli organismi sui diritti umani delle Nazioni Unite. La **Dichiarazione di Vienna** e il **Programma d'Azione** adottati dalla II Conferenza mondiale sui diritti umani del 1993 sanciscono nella maniera più esplicita la piena apparte-

nenza della problematica della violenza nei confronti delle donne al discorso dei diritti umani. Tra i temi oggetto di dibattito è risultata essere assolutamente preminente proprio la questione dell'eliminazione della violenza e delle discriminazioni contro le donne, inserite all'interno di una strategia globale di tutela dei diritti umani. Nel *Programma d'Azione* la condizione femminile viene affrontata nella Prima parte del documento. La violenza di genere viene immediatamente collegata a tutte le forme di molestia e di sfruttamento sessuale definite incompatibili con la dignità e il valore della persona umana.



heba fakhouri, belgique

Un primo esito di questo impegno e del dibattito prodottosi a Vienna è costituito dall'adozione nel 1994 da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, che integra su questa materia la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne. L'art. 1 della Dichiarazione definisce la violenza contro le donne come (...) ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata.

Ai sensi dell'art. 2 la nozione di violenza contro le donne dovrà comprendere:

- la violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche tradizionali dannose per le donne, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento;
- la violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene all'interno della comunità nel suo complesso, incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, negli istituti educativi e altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata;
- la violenza fisica, sessuale e psicologica perpetrata o condotta dallo Stato, ovunque essa accada.

Nonostante l'idea di violenza in questo testo sia sviluppata dettagliatamente, manca ancora, anche in questa Dichiarazione, una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo.



## La tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale

### **La Convenzione ONU contro il crimine transnazionale organizzato e il Protocollo sul traffico di persone in particolare donne e minori**

Nell'ultimo decennio, proprio dall'urgenza di affinare gli strumenti di contrasto alla tratta di persone e di inquadrarli in un disegno repressivo più organico e efficace, sono state poste le basi nella comunità internazionale per la messa a punto di nuovi accordi giuridici tesi a favorire un'azione più organica di contrasto della tratta e del traffico di esseri umani, in particolare di donne e minori e delle gravi forme di sfruttamento che ad esse si accompagnano.

#### **La Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato**

Il crimine organizzato attivo transnazionalmente si inserisce oggi nella globalizzazione dell'economia mondiale allargando il raggio d'azione delle attività illecite oltre ogni immaginabile proporzione. Se è vero che l'epoca odierna offre, seppur a pochi, nuove opportunità economiche, è anche vero che mai come adesso le organizzazioni criminali hanno avuto la possibilità di diffondere le proprie attività su aree così estese e in settori tanto diversificati. Gruppi criminali organizzati su scala transnazionale sono sicuramente attivi oltre che nella tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini ridotti in condizioni di schiavitù economica e avviati alla prostituzione, nel contrabbando di armi e munizioni, nel riciclaggio di enormi somme di denaro, nella messa a punto di frodi su scala globale, nel commercio illegale di droghe e materiali nucleari, così come nello smaltimento abusivo di rifiuti tossici o nella compravendita di organi umani. L'interesse della comunità internazionale verso queste attività criminali è ovviamente forte, trattandosi di situazioni strettamente collegate alla sicurezza internazionale.

Nel dicembre del 1998 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituiva un Comitato intergovernativo ad hoc allo scopo di preparare un nuovo strumento di diritto internazionale, che, mediante il rafforzamento ed il miglioramento della cooperazione giudiziaria, lasciasse spazio ad una repressione più efficace della criminalità organizzata. Nell'ottobre del 2000, dopo sette sessioni che hanno visto la partecipazione di oltre 120 Stati, il Comitato ad hoc concludeva i propri lavori presentando all'Assemblea Generale una versione consolidata della *Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato*, integrata da tre protocolli addizionali rispettivamente in tema di *favoreggiamento di immigrazione clandestina* (Smuggling of Migrants), di *tratta di persone, in par-*

*ticolare donne e minori* (Trafficking in Persons especially Women and Children) nonché di *traffico e fabbricazione di armi da fuoco* (Trafficking in Firearms).

Si tratta senza dubbio di strumenti giuridici in cui la necessità di migliorare la cooperazione internazionale nella lotta ai fenomeni criminosi connessi ai movimenti migratori si combina con una nuova attenzione nei confronti delle vittime, per cui ad una dimensione spiccatamente di criminalizzazione, nel testo della Convenzione e dei Protocolli ad essa collegati si aggiungono numerose problematiche relative al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

La necessità di criminalizzare e sanzionare talune condotte nonché il miglioramento della cooperazione internazionale per prevenire e combattere la criminalità transnazionale costituiscono l'obiettivo principale della Convenzione come sottolineato all'art. 1. Il percorso che il trattato identifica per arrivare a conseguire questi obiettivi è quello di un perfezionamento complessivo dei meccanismi di *law enforcement*. La Convenzione non prevede un corredo di obbligazioni estremamente ricco, limitandosi alla necessità di prevedere sanzioni di natura penale per la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, per il riciclaggio del denaro sporco, per la corruzione e per l'ostruzione alla giustizia. Altri crimini vengono definiti nei Protocolli aggiuntivi.

#### **Il Protocollo sulla tratta di persone supplementare alla Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato**

Il *Protocollo supplementare* alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato *sulla tratta di persone, in particolare di donne e minori*, intende anzitutto offrire una definizione di questo fenomeno, nonché migliorare la cooperazione fra Stati affinché sia possibile contrastare in modo più efficace le organizzazioni criminali dedite al commercio e allo sfruttamento di esseri umani mediante misure standardizzate di prevenzione e di repressione. L'applicazione del Protocollo è strettamente limitata alle situazioni in cui la tratta di donne e minori coinvolge gruppi criminali organizzati. Il Protocollo si compone di quattro sezioni. Nella prima sono elencati gli scopi, l'ambito di applicazione, la definizione del reato e gli obblighi di criminalizzazione. La definizione di *trafficking* propone all'art. 3 una serie di situazioni caratterizzate dallo sfruttamento di persone trafficate da parte di gruppi criminali che si rendono responsabili di reati di natura transnazionale e che operano mediante il ricorso a meccanismi di coercizione. Il Protocollo integra la Convenzione madre e va interpretato unitamente a quest'ultima e perciò i reati previsti conformemente all'art. 5 del Protocollo sono considerati tali ai sensi della Convenzione (art. 1).

Il Protocollo prevede che rientri nella nozione di *trafficking* il reclutamento, il trasporto, l'ospitalità o il favoreggiamento di un soggetto allo scopo di sfruttarlo. Il Protocollo dunque riconosce l'importanza di ravvisare nelle condotte di *trafficking* la finalità di distorcere la manifestazione della volontà delle vittime.



mklane, italy

I paesi che ratificano l'accordo sono obbligati ad attribuire una valenza penale alle condotte contemplate. Il testo richiama peraltro esplicitamente la schiavitù, il lavoro forzato, le pratiche assimilabili alla schiavitù o alla servitù, senza proporre definizione nuove rispetto a quelle già contenute in altri strumenti di diritto internazio-

nale. Vi è da sottolineare a questo proposito l'idea, emersa nella fase terminale dei negoziati, di includere nel Protocollo il traffico di organi, trattandosi di un tipo di *business* imprescindibilmente collegato alla tratta di persone.

La seconda parte del Protocollo riguarda la protezione delle vittime. Le misure di tutela delle vittime coprono di fatto un'ampia area di diritti la cui attuazione sul piano concreto è però di fatto piuttosto discrezionale. Il Protocollo prevede che gli Stati parte considerino l'adozione di una legislazione o di un pacchetto di misure che rendano possibile la permanenza nei loro territori per le vittime quando ricorrano situazioni particolari, anche di carattere compassionevole o umanitario. Da parte loro i paesi di origine dovrebbero accogliere il ritorno delle vittime garantendo condizioni di sicurezza che permettano la permanenza in via definitiva.

La terza parte del Protocollo concerne le misure relative alla prevenzione del crimine di traffico, alla cooperazione tra paesi e altri provvedimenti collegati alla necessità di incrementare i controlli sugli spostamenti delle popolazioni. L'ultima sezione del Protocollo, si segnala per la previsione di una clausola di salvaguardia per la quale l'implementazione del Protocollo deve avvenire senza interpretazioni discriminatorie per le vittime del traffico, facendo inoltre salve le disposizioni internazionali concernenti la tutela del rifugiato (principio del *non-refoulement*).

### Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato

Entrata in vigore: 29 settembre 2003

Status: firmatari 147 - parti 129

### Protocollo addizionale sul traffico di persone, in particolare donne e minori

Entrata in vigore: 25 dicembre 2003

Status: firmatari 117 - parti 110

La Convenzione e il Protocollo sono stati adottati con Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/55/25 del 15 novembre 2000; aperti alla firma il 12 dicembre 2000 durante i lavori della Conferenza di Palermo.

L'Italia ha sottoscritto la Convenzione e il Protocollo il 12 dicembre 2000 e ratificati il 2 agosto 2006.

### Conferenza degli Stati parte della Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato

In conformità con l'Art. 38 della Convenzione è istituita la Conferenza degli Stati parte, che ha il compito di sostenere gli Stati parti nella lotta al crimine transnazionale organizzato e dare attuazione alla Convenzione stessa. La Conferenza si è riunita a Vienna nel 2004, nel 2005 e nel 2006.

[http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_convention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html)

### Art. 3 Protocollo sul traffico di persone alla Convenzione sulla criminalità transnazionale organizzata (Protocollo di Palermo)

[...] Articolo 3 - *Terminologia*

Ai fini del presente Protocollo :

- "Tratta di persone" indica 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 o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. 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;
- Il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento di cui alla lettera a. del presente articolo è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi di cui alla lettera a. è stato utilizzato;
- Il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini dello sfruttamento sono considerati "tratta di persone" anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera a. del presente articolo;
- "Bambino" indica qualsiasi persona al di sotto di anni 18.

(Dal sito <http://www.retepariopportunita.it> del Dipartimento Diritti e pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri)



### Rapporto UNODC 2006

<http://www.unodc.org>

L'Ufficio della Nazioni Unite sulla Droga ed il Crimine (UNODC) ha pubblicato nel 2006 il **Rapporto mondiale sulla tratta di esseri umani**. Il volume, suddiviso in quattro capitoli, analizza il fenomeno della tratta a livello globale e regionale. Offre inoltre un'ampia documentazione statistica. La natura peculiare del fenomeno e la scarsità delle denunce alle forze dell'ordine rende difficile quantificare ed individuare a livello globale le vittime della tratta ed i trafficanti presenti nei paesi d'origine, di transito e di destinazione. Secondo i dati contenuti nel Rapporto sulla tratta pubblicati dal Dipartimento di Stato americano e riportati dall'UNODC, **le persone vittime di tratta ogni anno sarebbero tra le 600 e le 800 mila**. Il Rapporto evidenzia attraverso una serie di raccomandazioni, che il punto di partenza per la lotta al traffico di persone consiste nell'implementazione del Protocollo di Palermo.

Nel 1999 l'UNODC ha inoltre lanciato il **Programma globale contro il traffico di esseri umani (GPAT)**. Il programma, realizzato in collaborazione con l'Istituto di ricerca delle Nazioni Unite sul crimine e la giustizia internazionali (UNICRI), intende offrire assistenza agli Stati membri nella lotta alla tratta e favorire la cooperazione tecnica. Il principale obiettivo del GPAT è quello di contrastare il crimine internazionale organizzato promuovendo e sviluppando una effettiva giustizia penale. Il programma si articola tra l'altro in attività di ricerca e valutazione sulle pratiche dei gruppi criminali (modalità di reclutamento, entità dei guadagni, rotte di viaggio, tipologia di sfruttamento, ecc.); nell'implementazione di una banca dati sulla tratta, utile ad una miglior conoscenza del fenomeno.

### Organizzazione Mondiale del Turismo

[http://www.world-tourism.org/protect\\_children/](http://www.world-tourism.org/protect_children/)

Sin dai primi anni '90 l'Organizzazione Mondiale del Turismo delle Nazioni Unite (OMT) ha intrapreso iniziative finalizzate al contrasto del fenomeno del turismo sessuale. Il 22 ottobre 1995, durante i lavori dell'XI<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione svoltasi a Il Cairo, fu adottata una **Risoluzione sulla prevenzione del turismo sessuale organizzato**. Nel 1997, quale seguito del Congresso Mondiale sullo sfruttamento commerciale e sessuale dell'infanzia tenutosi a Stoccolma nel 1996, l'OMT diede vita al **Gruppo di Azione per la protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale nel turismo**. Il Gruppo di Azione è una piattaforma di azione globale che coinvolge attori governativi, del settore turistico privato, delle organizzazioni internazionali e nongovernative, dei mezzi di comunicazione, con l'obiettivo di contrastare il fenomeno sotto molteplici aspetti: sensibilizzazione, adozione di codici di condotta, revisione delle legislazioni nazionali in materia di turismo sessuale, creazione di strumenti di monitoraggio, ecc. **L'Osservatorio sulla prostituzione minorile e sul turismo** è un *server on-line* costantemente aggiornato per supportare la comunità internazionale e le organizzazioni dell'industria turistica nella lotta al turismo sessuale e lo sfruttamento sessuale di bambini e bambine a scopo lucrativo.

Su iniziativa dell'OMT l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato nel dicembre 2001 il **Codice mondiale di etica del turismo**, che costituisce uno strumento di riferimento per uno sviluppo responsabile e sostenibile del turismo mondiale.

#### Paesi con incidenza "elevata" e "molto elevata" in riferimento all'origine, al transito e alla destinazione della tratta degli esseri umani nel mondo.

	Incidenza elevata	Incidenza molto elevata
<b>Paesi di origine</b>	Armenia, Bangladesh, Benin, Brasile, Cambogia, Colombia, Rep. Ceca, Rep. Dominicana, Estonia, Georgia, Ghana, Guatemala, Ungheria, India, Kazakistan, Laos, Lettonia, Messico, Marocco, Myanmar, Nepal, Pakistan, Filippine, Polonia, Rep. Slovacca, Uzbekistan, Vietnam	Albania, Bielorussia, Bulgaria, Cina, Lituania, Nigeria, Repubblica Moldava, Romania, Federazione Russa, Thailandia, Ucraina
<b>Paesi di transito</b>	Belgio, Bosnia Erzegovina, Rep. Ceca, Francia, Germania, Grecia, Kosovo, Myanmar, Romania, Serbia e Montenegro, Rep. Slovacca, ex Rep. Iugoslava di Macedonia, Turchia, Ucraina	Albania, Bulgaria, Ungheria, <b>Italia</b> , Polonia, Thailandia
<b>Paesi di destinazione</b>	Australia, Austria, Bosnia Erzegovina, Cambogia, Canada, Cina, Hong Kong, Taiwan, Cipro, Rep. Ceca, Danimarca, Francia, India, Kosovo, Pakistan, Polonia, Arabia Saudita, Spagna, Svizzera, Emirati Arabi, Regno Unito	Belgio, Germania, Grecia, Israele, <b>Italia</b> , Giappone, Paesi Bassi, Thailandia, Turchia, Stati Uniti

Fonte: Unodc, Rapporto 2006, *Trafficking in Persons: Global Patterns*, April 2006

## Organizzazione internazionale del lavoro

**L'impegno dell'ILO nella lotta al traffico di persone**

<http://www.ilo.org>

Il traffico di persone è strettamente collegato alle situazioni di lavoro forzato, sfruttamento del lavoro minorile, sfruttamento sessuale di donne e bambini nonché di sfruttamento nel settore domestico, nei cantieri edili, nelle fabbriche, nelle aree rurali e attraverso forme di accattonaggio. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha elaborato numerose convenzioni internazionali allo scopo di vietare espressamente tutte quelle forme di lavoro in cui la dimensione dello sfruttamento e della coazione risultano essere determinanti. Più precisamente, in questo ambito l'azione dell'ILO si è orientata verso l'eliminazione del lavoro forzato, l'effettiva abolizione del lavoro minorile, definendo l'età minima lavorativa e le peggiori forme di lavoro.

La **Convenzione ILO n. 29 sul lavoro forzato** del 1930 designa il lavoro forzato o obbligatorio all'art. 2(1) come:

(...) ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente. (...).

La distinzione tra la nozione lavoro forzato e quella di schiavitù è suggellata dalla mancanza di riferimento al concetto della proprietà, sebbene risulti evidente che un margine così importante di restrizione della libertà individuale come quello riscontrabile nelle situazioni di lavoro forzato o obbligatorio, spesso definite dal ricorso sistematico a soprusi e violenze di vario genere, rende gli effetti derivanti da tale condizione del tutto simili a quelli riferibili alla riduzione in schiavitù.

La messa a punto da parte dell'ILO nel 1957 della **Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato** si giustifica con l'esigenza di rafforzare l'obbligo rivolto agli Stati di rimuovere immediatamente il lavoro obbligatorio. L'art. 1 della Convenzione stabilisce che:

Ogni Stato membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifichi la presente Convenzione si impegna ad abolire il lavoro forzato od obbligatorio e a non ricorrervi sotto alcuna forma:

- come misura di coercizione o di educazione politica o quale sanzione nei riguardi di persone che hanno o esprimono certe opinioni politiche o manifestano la loro opposizione ideologica all'ordine politico, sociale ed economico costituito;
- come metodo di mobilitazione o di utilizzazione della manodopera a fini di sviluppo economico;
- come misura di disciplina del lavoro;
- come misura di discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa.

Le Convenzioni n. 29 e 105 dell'ILO sono ad oggi gli unici strumenti di diritto internazionale in cui si esplicita la nozione di lavoro forzato o obbligatorio, nonostante siano numerosi gli accordi regionali e internazionali che ne vietano in modo espresso l'utilizzo.

Oltre alle due Convenzioni citate, la tratta di esseri umani a scopo di lavoro è prevista anche in altre Convenzioni: la Convenzione C97 sull'impiego dei migranti del 1949; la Convenzione C143 sui lavoratori migranti del 1975; la Convenzione C111 sulla discriminazione (nell'impiego e nell'occupazione) del 1958; la Convenzione C138 in materia di età minima del 1973; la Convenzione C182 sulle peggiori forme di lavoro minorile del 1999.

Particolare attenzione merita il sistema di supervisione adottato dall'ILO per l'implementazione delle Convenzioni che prevede rapporti periodici da parte degli Stati che le hanno ratificate. I rapporti vengono sottoposti a commento di organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro per assicurare la veridicità dei contenuti.

Sul tema del traffico di persone l'ILO promuove inoltre forme di cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale nonché realizzando progetti tesi a promuovere lo sviluppo umano e a fornire adeguate alternative, soprattutto ai bambini, in materia di istruzione, lavoro dignitoso, retribuzione equa e sicurezza per le famiglie.

Nel 1994 è stato istituito il "Network sul lavoro straniero nell'Europa centrale ed orientale" che ha fornito l'opportunità per discutere a livello sia regionale che bilaterale misure comuni per contrastare il fenomeno del traffico e della migrazione irregolare. Attraverso questo network informale le autorità ed i ricercatori di 14 paesi centro ed est europei hanno avuto l'opportunità di scambiarsi informazioni utili per contrastare il fenomeno. In particolare, sono stati condotti studi sulla tratta di persone nella Federazione russa, in Ucraina, in Moldavia, in Lituania, in Ungheria e nella Repubblica Ceca.

Il progetto dell'ILO per la **lotta al traffico di donne e di bambini a scopo di sfruttamento lavorativo nell'area sub-regionale del Grande Mekong** che comprende Cambogia, Cina, Laos, Thailandia e Vietnam, è stato realizzato attraverso uno sforzo congiunto tra l'IPEC (il programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile) ed il Programma sulla promozione di genere dell'ILO. Il progetto ha come obiettivo la promozione dell'impiego lavorativo delle donne, la creazione di valide alternative di sostentamento così come il loro *empowerment* socioeconomico per arginare la loro vulnerabilità alla tratta di persone.



## Unione Europea e tratta di persone

### L'Europa di fronte al problema della tratta di esseri umani

Negli ultimi anni l'impegno dell'Unione Europea per contrastare le attività poste in essere dalla criminalità organizzata, in particolare il traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale, è cresciuto sensibilmente anche in ragione delle proporzioni che in questo continente hanno assunto gli spostamenti spesso illeciti di segmenti particolarmente vulnerabili di popolazioni provenienti dalla parte orientale e diretti verso i paesi più occidentali. Già nell'allegato alla Convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) del 26 luglio 1995, venivano definiti i reati legati all'immigrazione clandestina ed al traffico di persone secondo una logica del tutto vicina a quella che le NU avrebbero riproposto in due dei tre Protocolli alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato. In altre parole, nella Convenzione Europol le azioni volte ad agevolare deliberatamente, a scopo di lucro, l'ingresso ed il soggiorno o il lavoro nel territorio degli Stati membri dell'Unione Europea in violazione delle leggi e delle condizioni applicabili negli Stati membri, venivano a qualificarsi come organizzazione clandestina di immigrazione e come tratta degli esseri umani il fatto di sottoporre una persona al potere reale e illegale di altre persone, ricorrendo a violenze o a minacce o abusando di un rapporto di autorità o mediante manovre, in particolare per dedicarsi allo sfruttamento della prostituzione altrui, a

forme di sfruttamento e di violenza sessuale nei confronti di minorenni o al commercio connesso con l'abbandono dei figli.

Già nella **Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale (COM/96/0567DEF) del 20 novembre 1996** l'UE si prefigge di stimolare un dibattito allargato sullo sfruttamento sessuale e sul problema delle vittime, con l'obiettivo di sviluppare in materia di lotta al traffico di persone un approccio coerente e orientato alla cooperazione internazionale e regionale. Nello stesso anno fu organizzata anche una conferenza che mise in evidenza l'importanza della comunicazione e della collaborazione fra ambiti sociali diversi quali università, ONG, polizia e servizi di immigrazione, governo e parlamenti. Una delle misure proposte dalla conferenza fu lo sviluppo di un piano di azione comprensivo per un approccio strutturato.

Il **Parlamento europeo, in una Risoluzione del gennaio 1996 (A4-0326/1995)** chiedeva che la cooperazione tra gli organi di polizia degli Stati membri, prevista da Europol, comprendesse la tratta di esseri umani e il rapimento di bambine e a tal proposito invitava gli Stati membri a includere la penalizzazione esplicita della tratta nell'ambito dei rispettivi codici penali e imporre, se necessario, sanzioni più severe sollevando l'esigenza di una definizione comune di tale reato all'interno dell'Unione e l'introduzione di norme in materia di competenza extraterritoriale.

**Stima delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale in 11 Paesi nel periodo 2000/2002**

Paese	2000		2001		2002	
	min	max	min	max	min	max
Austria	1.430	2.860	1.830	3.660	2.080	4.160
Belgio (1)	(min.) 1.730 – (max) 3.460					
Francia	3.260	6.520	3.560	7.120	5.740	11.480
Germania	9.260	18.520	9.870	19.740	11.080	22.160
<b>Italia (2)</b>	<b>17.550</b>	<b>35.500</b>	<b>18.360</b>	<b>36.720</b>	<b>17.970</b>	<b>35.940</b>
Lituania	160	320	100	200	120	240
Paesi Bassi	3.410	6.820	2.840	5.680	3.430	6.860
Polonia	1.720	3.440	930	1.860	1.670	3.340
Repubblica Ceca		350		360		370
Spagna	4.600	9.200	6.010	12.020	7.500	15.000
Svezia	200	500	200	500	200	500
<b>Totale (3)</b>	<b>41.940</b>	<b>84.030</b>	<b>44.060</b>	<b>87.860</b>	<b>50.160</b>	<b>100.050</b>

<sup>1</sup> In questa stima è incluso anche il 1999.

<sup>2</sup> I dati si riferiscono al periodo marzo 2000 – marzo 2003.

<sup>3</sup> Nel totale non sono inclusi i dati relativi al Belgio poiché in questo paese, a differenza degli altri, è stato possibile calcolare solo stime aggregate per il periodo 1999-2001.

Fonte: *Transcrime, Studio su "Le legislazioni nazionali in tema di prostituzione e traffico di donne e bambini"*, Trento, Agosto 2005. Studio affidato e finanziato dal Parlamento europeo, disponibile in linea all'indirizzo <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/295.php>.



Ulteriori iniziative anche per rispondere ad esigenze di coordinamento delle azioni preventive e repressive da parte dei singoli Stati, sono state prese successivamente in attuazione dell'art. 29 del **Trattato di Amsterdam**, nel quale è previsto l'obbligo per gli Stati di adottare tutti gli strumenti di cooperazione necessari per rendere incisiva l'azione di contrasto al traffico di esseri umani, attraverso una stretta cooperazione sia tra le forze di polizia, le autorità doganali, quelle amministrative degli Stati membri, e le autorità giudiziarie.

### Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale

L'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia.

Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo, a norma degli artt. 30, 31 e 32, la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.

Ancora sempre nel 1996 il Consiglio dell'UE, dopo l'adozione dell'Azione comune del 29 novembre 1996 che istituiva un programma di incentivazione e di scambi tra gli uffici di ciascuno Stato membro in tema di traffico di esseri umani e di sfruttamento sessuale dei bambini (programma STOP), nel febbraio del 1997 adottava un'altra Azione comune in materia di lotta alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei minori (97/154/JHA).

Nello stesso anno nel corso della Conferenza ministeriale de L'Aia svoltasi ad aprile i governi dell'Unione Europea raggiungevano un accordo circa le linee guida comuni per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale.

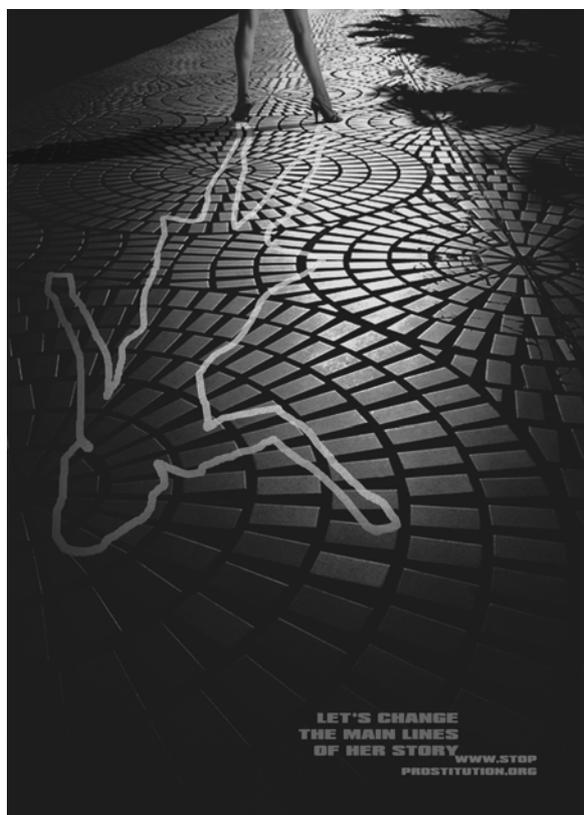
Il traffico di esseri umani ha costituito inoltre uno degli ambiti problematici più discussi nel corso dei lavori del vertice straordinario dei capi di Stato e di governo dell'Unione Europea, svoltosi a **Tampere il 15 e 16 ottobre 1999**. Il vertice nel considerare il problema dell'immigrazione illegale e nell'evidenziare la necessità di porre freno a questo fenomeno ha evidenziato la gravità delle condotte legate alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti. In quell'occasione il Consiglio europeo ha ritenuto inoltre che per quanto riguarda le legislazioni penali nazionali, gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza tra i quali la tratta di esseri umani e in particolare lo sfruttamento delle donne nonché lo sfruttamento sessuale dei minori.

Gli orientamenti sanzionatori di particolare rigore, specie delle più gravi condotte, manifestati a livello europeo già con il Piano d'azione del 1998 e con le conclusioni di Tampere, sono stati ulteriormente riaffermati nel successivo **Piano di azione del 2000**, intitolato *Prevenzione e controllo della criminalità organizzata - Strategia dell'Unione Europea per l'inizio del nuovo millennio*.

In anni più recenti, l'Unione Europea ha adottato decisioni assai rigorose in materia di prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani nonché in ambito di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Il documento più importante è senza dubbio rappresentato dalla **Decisione quadro adottata dal Consiglio dell'Unione Europea del 19 luglio 2002**, che definisce la tratta e stabilisce che essa costituisce una grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo implicando l'abuso e l'inganno di persone vulnerabili, oltre che l'utilizzo di mezzi quali violenza, minacce, sottomissione tramite debiti e coercizione.

L'articolo 1 introduce la definizione di tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale. Gli Stati membri devono punire qualsiasi forma di reclutamento, trasporto, tra-



charles lefrancq, france



sferimento o accoglienza qualora i diritti fondamentali di tale persona siano stati conculcati. È quindi punibile l'insieme dei comportamenti criminali che traggono profitto dalla situazione di vulnerabilità fisica o mentale della persona.

Il consenso della vittima è irrilevante quando si sia ricorsi a uno dei comportamenti tipici che costituiscono sfruttamento ai sensi della decisione quadro: l'uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; l'uso di inganno o frode; l'abuso di autorità, influenza o pressione; l'offerta di un pagamento. Il favoreggiamento della tratta degli esseri umani, la complicità o il tentativo di commettere tale reato sono punibili. Le sanzioni previste dalle legislazioni nazionali devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive".

La Decisione quadro prevede inoltre la responsabilità penale e civile delle persone giuridiche. Tale responsabilità si pone come complementare a quella della persona fisica. La persona giuridica è responsabile per i reati commessi a suo vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica o che eserciti un potere di decisione.

I bambini che siano vittime di tratta sono particolarmente tutelati, ai sensi della **Decisione quadro 2004/68/JHA** relativa alla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori e alla pornografia. Scopo della Decisione quadro è quello di integrare gli strumenti già adottati armonizzare le legislazioni nazionali in materia relativamente alla cooperazione giudiziaria e di polizia.

Un documento di ulteriore estrema importanza è rappresentato dalle conclusioni del Consiglio dell'8 maggio 2003 che recepiscono la **Dichiarazione di Bruxelles**, adottata in occasione della *Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani - sfida globale per il XXI Secolo*, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002. La Conferenza, a cui hanno partecipato sia i rappresentanti dei paesi membri dell'UE che quelli dei paesi candidati, è stata organizzata dalla Organizzazione Internazionale per la Migrazione (IOM) in collaborazione con il Parlamento Europeo e la Commissione Europea. La Dichiarazione costituisce un atto importante perché è orientata alla tutela dei diritti umani delle vittime e contiene numerose linee guida in materia. Nelle Conclusioni il Consiglio ha raccomandato anche agli Stati membri di ratificare quanto prima la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e i due Protocolli addizionali, nonché di dare attuazione entro il 1° agosto 2004 alla Decisione quadro sulla tratta degli esseri umani.

I temi contenuti nella Dichiarazione di Bruxelles sono stati poi recentemente ripresi analiticamente nel **Rapporto sulla tratta degli esseri umani** presentato il 20 dicembre 2004 alla Commissione Europea dal Gruppo di esperti nominato dalla stessa Commissione a seguito della Decisione adottata il 25 marzo 2003 con il compito di contribuire alla traduzione pratica della citata Dichiarazione di Bruxelles ed implementare le raccomandazioni contenutevi. Tale documento riconosce la validità e la peculiarità dell'approccio diritti umani e la sua complementarità rispetto alle esigenze investigative dei reati perseguibili nel processo di *trafficking*. La protezione dei soggetti trafficati diviene centrale anche nel quadro della strategia di contrasto alla tratta poiché esse favorisce l'emersione del fenomeno. Inoltre, le persone trafficate sono raramente in grado di fuoriuscire autonomamente dalla situazione in cui si trovano; a questo proposito è importante sviluppare un'azione congiunta tra forze dell'ordine e ONG per procedere alla loro identificazione, per prestare loro l'adeguata protezione ed assistenza e per inserirle in programmi di integrazione sociale.

Nel dicembre 2005, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato un **Piano d'azione sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani** con la finalità di rafforzare l'impegno dell'UE nella prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, nonché nella protezione, nel sostegno e nel reinserimento delle vittime. Il piano ripropone la validità dell'approccio diritti umani e precisa in chiave operativa alcuni aspetti, quali la necessità per gli stati di adottare meccanismi idonei a consentire la tempestiva identificazione delle vittime, a sviluppare politiche orientate al rafforzamento dell'incriminazione delle condotte inerenti la tratta, mettendo al centro l'esigenza di proteggere le vittime e di procedere con l'adozione degli strumenti internazionali e regionali in materia.

### Tratta e costituzione europea

La centralità della questione del traffico trova nell'agenda politica europea una inequivocabile e forte conferma nella previsione nel testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, della tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale delle donne e dei minori tra i delitti di criminalità particolarmente grave, che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o dalla necessità di combatterli sulla base di presupposti comuni tra i paesi definibili per l'appunto dalla legge quadro europea ai sensi dell'art. III-271). Inoltre, l'art. 5, paragrafo 3, della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce che "*la tratta degli esseri umani è proibita*", e che conseguentemente il reato deve essere perseguito in maniera efficace, anche attraverso l'introduzione di specifiche disposizioni di diritto penale.



## Europol - Unità europea di Polizia

<http://www.europol.eu.int>

L'Europol nell'ambito dell'UE è l'organizzazione che si occupa di *intelligence* di rilevanza penale con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità competenti degli Stati membri, ai fini della prevenzione e della lotta a forme gravi di criminalità organizzata internazionale e al terrorismo. L'istituzione dell'Europol è stata decisa con il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Con sede a L'Aia, Paesi Bassi, l'Europol, sotto forma dell'Unità antidroga Europol (EDU), ha avviato le sue attività il 3 gennaio 1994 limitatamente alla lotta antidroga ed aggiungendo progressivamente altri importanti campi della criminalità. A partire dal 1 gennaio 2002, il mandato dell'Europol è stato esteso a tutte le forme gravi di criminalità internazionale elencate nell'allegato alla convenzione Europol e la Convenzione istitutiva è stata ratificata da tutti gli Stati membri ed è entrata in vigore il 1 ottobre 1998.

Europol è operativo dal 1 luglio 1999 a supporto delle attività sviluppate a livello nazionale dalle autorità competenti in materia di: traffico illecito di stupefacenti; reti di immigrazione clandestina; terrorismo; contraffazione di denaro e di altri mezzi di pagamento; tratta degli esseri umani, compresa la pornografia infantile; traffico illecito di veicoli rubati; riciclaggio di denaro.

Altri ambiti di intervento riguardano i reati contro la persona, i fenomeni di criminalità finanziaria nonché il *cyber-crime*. L'Europol interviene quando è coinvolta una struttura criminale organizzata e sono interessati due o più Stati membri.

Il sostegno dell'Europol si concretizza nell'agevolare lo scambio di informazioni, nel fornire analisi operative a supporto di operazioni; nel redigere relazioni strategiche (ad es. valutazioni della minaccia) e analisi di reati sulla base di informazioni e di intelligence fornite dagli Stati membri e da parti terze; nel mettere a disposizione competenze e sostegno tecnico ai singoli paesi, sotto la guida e la responsabilità giuridica dello Stato membro interessato. La Convenzione dispone che l'Europol istituisca e gestisca un sistema informatizzato per consentire l'inserimento, l'accesso e l'analisi di dati. Essa istituisce un quadro rigoroso relativo ai diritti dell'uomo e alla protezione, al controllo, alla supervisione nonché alla sicurezza dei dati.

L'Europol ha anche migliorato i suoi rapporti di collaborazione internazionale con le forze di polizia, negoziando accordi bilaterali operativi o strategici con altri Stati e organizzazioni internazionali.

## Eurojust - Unità Europea di Cooperazione Giudiziaria

[www.eurojust.eu.int](http://www.eurojust.eu.int)

Eurojust è stato istituito dalla Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, modificata dalla decisione 2003/659/GAI del Consiglio del 18 giugno 2003. Dal 1° marzo 2001 la sua sede era a Bruxelles, mentre dal dicembre 2002 è stata trasferita a L'Aia. Il 9 giugno 2004, Eurojust ed Europol hanno firmato un accordo di stretta collaborazione.

Eurojust nasce per consolidare l'efficacia delle autorità competenti degli Stati membri nella lotta contro forme gravi di criminalità internazionale ed organizzata. Eurojust stimola e migliora il coordinamento delle attività in materia di indagini e di azioni penali ed assiste gli Stati membri.

Eurojust adempie un ruolo unico quale organismo permanente nel settore giudiziario europeo. La sua missione è di intensificare lo sviluppo della cooperazione a livello europeo sui casi di giustizia penale. Ciò implica che Eurojust è il principale interlocutore delle istituzioni europee quali il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

Il collegio di Eurojust è composto da 25 membri nazionali, uno per ciascuno Stato membro dell'Unione. I membri nazionali sono magistrati del pubblico ministero o giudici, di grado superiore ed esperti, alcuni dei quali sono coadiuvati da sostituti ed assistenti.

I due fondamentali principi che stanno alla base dell'istituzione di Eurojust sono la gravità del crimine, connessa alla sua dimensione transnazionale e la necessità di coordinamento derivante dalla compresenza di più autorità coinvolte, a questo proposito Eurojust rappresenta una guida centralizzata e sopranazionale di coordinamento e si differenzia dalle precedenti iniziative di tipo comunitario, come ad esempio i magistrati di collegamento e la rete giudiziaria europea che invece si limitavano ad espletare una funzione di mera agevolazione delle procedure investigative.

Con la Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, il Consiglio dell'Unione ha introdotto il mandato d'arresto europeo e nuove procedure di estradizione che sostituiscono i testi esistenti in materia. Tale strumento si applica anche relativamente ai crimini inerenti la tratta di esseri umani.



## Le politiche prostituzionali in Europa

La tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale ha iniziato a diffondersi nell'Unione Europea a partire dalla caduta del muro di Berlino. I fattori che hanno favorito lo sviluppo di tale fenomeno sono molteplici e tra questi può essere annoverato anche l'atteggiamento degli Stati rispetto alla prostituzione: la quasi totalità delle vittime del *trafficking* viene impiegata in attività di sfruttamento sessuale e le donne immigrate, spesso le vittime della tratta, costituiscono il 90% delle prostitute di strada.

Sebbene sussistano delle differenze da Paese a Paese, si possono individuare 4 modelli principali:

a) **abolizionismo**: la prostituzione *indoor* e *outdoor* non sono né proibite né regolamentate; lo Stato decide di tollerarle a patto che esse avvengano tra adulti consenzienti e non vi sia sfruttamento;

b) **neo abolizionismo**: è uno sviluppo del precedente modello. In questo caso la prostituzione *outdoor* non è né proibita né regolamentata, mentre quella *indoor* è proibita solo nelle case di tolleranza;

c) **proibizionismo**: la prostituzione *indoor* e *outdoor* sono vietate. Le parti coinvolte nel meretricio sono perseguibili penalmente, inclusi in alcuni casi anche i clienti; la prostituzione trafficata è maggiormente esercitata *indoor*

d) **regolamentarismo**: la prostituzione *indoor* e *outdoor* sono regolamentate dallo Stato e perciò legali se esercitate secondo le norme. In molti casi le prostitute sono tenute a registrarsi e in alcuni casi devono sottoporsi a controlli medici. In questo tipo di modello, la prostituzione "trafficata", è esercitata in prevalenza *indoor*.

## La Direttiva 81/2004 del Consiglio

La necessità del Consiglio dell'UE di elaborare una politica comune dell'immigrazione, comprendente la definizione delle condizioni d'ingresso e di soggiorno degli stranieri e misure di lotta contro l'immigrazione clandestina, è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'UE riaffermato con vigore durante la riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, nella quale è stata espressa la volontà di combattere alla radice l'immigrazione illegale, in particolare contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti.

La **Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004** prevede un titolo di soggiorno destinato alle vittime della tratta di esseri umani o a cittadini di paesi terzi coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale o in una situazione di tratta, che cooperino con le autorità competenti.

La Direttiva appare essere fortemente ispirata da esigenze legate alla necessità di favorire la collaborazione in sede investigativa e giudiziaria per dare maggior effettività alla lotta contro l'immigrazione clandestina e alla tratta piuttosto che fare della loro protezione la tensione fondamentale di questa norma. Un altro elemento che necessita di essere messo in luce è relativo ai destinatari potenziali del provvedimento, i cittadini di paesi terzi, escludendo l'ambito di applicazione ai cittadini comunitari. Ciò appare assai limitante considerando la centralità di alcuni paesi anche comunitari nel traffico di persone come ambiti territoriali di partenza o di transito.

Politiche prostituzionali in Europa				
Modello in materia di prostituzione	Prostituzione <i>Outdoor</i>	Prostituzione <i>Indoor</i>	Stati Membri	% della diffusione tra gli Stati membri
<b>Abolizionismo</b>	Non proibita	Non proibita	Polonia, Rep.Ceca, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna	24%
<b>Neo abolizionismo</b>	Non proibita	Non proibita (proibita nelle case di tolleranza)	Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, <b>Italia</b> , Lussemburgo	32%
<b>Proibizionismo</b>	Proibita	Proibita	Irlanda, Lituania, Malta, Svezia	16%
<b>Regolamentarismo</b>	Regolamentata	Regolamentata	Austria, Germania, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Ungheria	28%

Fonte: Transcrime, Studio su "Le legislazioni nazionali in tema di prostituzione e traffico di donne e bambini", Trento, Agosto 2005.

### Le attività intraprese dal Consiglio d'Europa

<http://www.coe.int/trafficking>

Dalla fine degli anni '80 il Consiglio d'Europa opera attivamente per la lotta alla tratta di esseri umani: l'organizzazione ha infatti tra i suoi stati membri paesi di origine, di transito e di destinazione della tratta. Già nel 1991, durante il seminario sulla lotta contro il traffico di esseri umani, organizzato dal Consiglio d'Europa, emerse che questo fenomeno costituiva una violazione dei diritti umani e della dignità umana. Nel 1992/93, in seguito al rapporto del Gruppo di esperti sul traffico delle donne, il Consiglio d'Europa identificò le aree più colpite dal fenomeno della tratta e ne stilò una serie di raccomandazioni nei confronti degli Stati coinvolti sugli aspetti legislativi, giudiziari del *trafficking*, sulla riabilitazione ed il supporto delle vittime, su programmi di prevenzione.

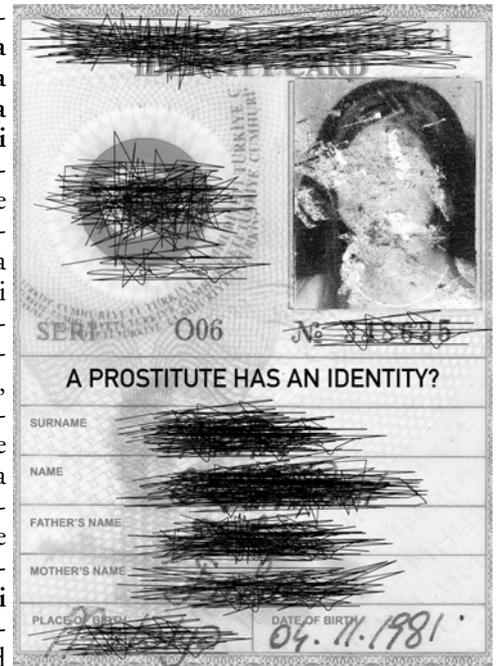
Nell'ambito delle attività del Consiglio d'Europa, il **progetto LARA** si propone di sostenere la riforma della legislazione penale nei paesi dell'Europa sud-orientale, come mezzo per prevenire e combattere il traffico di esseri umani (luglio 2002-novembre 2003). Questa iniziativa ha permesso ai paesi in questione di adattare e rivedere la loro legislazione nazionale in materia nonché di adottare dei piani nazionali per la prevenzione, la protezione delle vittime e la punizione dei trafficanti.

### Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

Lo scorso 3 maggio 2005, il Comitato dei Ministri (del Consiglio d'Europa) ha adottato la **Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani**, aperta alla firma il 16 maggio durante il Vertice di Varsavia dei Capi di stato e di Governo dei 46 Stati Membri del Consiglio d'Europa. La Convenzione si propone innanzitutto di prevenire e di combattere la tratta di esseri umani e di raggiungere l'eguaglianza di genere anche attraverso misure di *gender mainstreaming*, di rafforzare la cooperazione internazionale in materia e di salvaguardare i diritti delle vittime della tratta.

La definizione di traffico di persone contenuta nella Convenzione, nel rifarsi a quella del Protocollo sul traffico di Persone alla Convenzione internazionale sul crimine transnazionale organizzato estende il proprio campo di applicazione a tutte le forme di tratta di esseri umani che abbiano luogo a livello nazionale o transnazionale, che siano correlate o meno al crimine transnazionale organizzato, che prevedano forme di sfruttamento sessuale o lavorativo e che abbiano come protagonisti uomini, donne o bambini/e.

Questa convenzione è orientata in particolare alla salvaguardia e alla promozione dei diritti umani delle vittime che deve essere assicurata senza alcuna discriminazione di sesso, razza, colore, lingua e religione, proprietà, nascita origine nazionale o sociale e appartenenza a minoranze nazionali. Per le vittime sono previste specifiche misure di protezione e di assistenza, come ad esempio il periodo



anil aykan, turkey

minimo di trenta giorni di permanenza per consentire alle persone trafficate di ristabilirsi dalla violenza fisica e psicologica subita, nonché permessi di soggiorno speciali e misure concernenti la sicurezza da adottare nel caso in cui si proceda al loro rimpatrio. Alle vittime vanno garantiti *standard* minimi per le loro condizioni di vita, come ad esempio la sicurezza personale o l'accesso all'educazione per i minori. Possono inoltre essere assicurate l'assistenza medica, l'istruzione, la formazione e la collocazione in forma legale nel mercato del lavoro. L'assistenza alla vittima non può essere vincolata alla sua volontà di dare testimonianza, anche se la legislazione interna potrebbe condizionare il rilascio del permesso di soggiorno alla cooperazione processuale.

La Convenzione prevede in ogni caso l'adozione di misure idonee a garantire una protezione effettiva e appropriata sia alle vittime sia agli altri testimoni, informatori e collaboratori di giustizia, compresi i familiari. Inoltre gli Stati devono adeguare la loro legislazione e criminalizzare le condotte relative al *trafficking* in tutte le fasi, dal reclutamento allo sfruttamento nel paese di destinazione. Per il monitoraggio della Convenzione è stato istituito un **Gruppo di esperti sull'azione contro il traffico di esseri umani** (GRETA), che funge da meccanismo di controllo e seguirà l'implementazione delle disposizioni della Convenzione da parte degli Stati membri. Il valore aggiunto di questo trattato è da rinvenirsi senza dubbio nella prospettiva fondata sui diritti della persona, sull'attenzione che essa ripone sulle vittime, sull'esigenza di dare effettività al principio di eguaglianza.

## Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

**L'OSCE e la lotta alla tratta di esseri umani**

<http://www.osce.org/>

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) costituita da cinquantacinque Stati membri, tra i quali vi sono tutti i Paesi dell'Europa, del Caucaso, dell'Asia Centrale e del Nord America, compresi gli Stati Uniti, il Canada e la Russia, è la più grande organizzazione per la sicurezza regionale attualmente esistente al mondo.

L'OSCE ha sempre operato sul terreno della sicurezza del mantenimento della pace e della stabilità. Nel tempo la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali ha acquisito una rilevanza via via crescente. Il fenomeno della tratta di esseri umani è oggetto di attenzione da parte dell'OSCE fin dagli anni '90, anche per il coinvolgimento diretto di numerosi paesi come Stati di origine tra i paesi dell'Europa centrale ed orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale.

**Raccomandazioni del Consiglio d'Europa**

• **Raccomandazione No. R (2000) 11** del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure contro il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale

• **Raccomandazione No. R (2001) 16** del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione dei bambini dal traffico a scopo di sfruttamento sessuale.

Inoltre, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato le seguenti raccomandazioni:

• **Raccomandazione 1325 (1997)** sul traffico delle donne e la prostituzione forzata negli stati membri del COE

• **Raccomandazione 1450 (2000)** sulla violenza nei confronti delle donne in Europa

**Raccomandazione 1523 (2001)** sulla schiavitù domestica

• **Raccomandazione 1526 (2001)** inerente la campagna contro il traffico dei minori, per arginare il fenomeno nell'Europa orientale, esempio della Moldavia

• **Raccomandazione 1545 (2002)** su una campagna contro il traffico delle donne

• **Raccomandazione 1610 (2003)** sulle migrazioni legate al traffico di donne e alla prostituzione

• **Raccomandazione 1611 (2003)** sul traffico di organi in Europa

• **Raccomandazione 1663 (2004)** sulla schiavitù domestica: servitù, *au-pairs*, *mail-order brides*

Il primo atto in cui trova menzione la tratta nei confronti delle donne è il Documento finale dell'incontro di Mosca per la Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE del 3 ottobre 1991, questione successivamente ripresa nella *Carta per la sicurezza europea*, adottata ad Istanbul nel 1999 ove si afferma che la tratta è un fenomeno riguardante tutti gli esseri umani.

In occasione del 10<sup>a</sup> meeting del Consiglio dei Ministri dell'OSCE, riunitosi a Porto il 6 e 7 dicembre 2002, è stata adottata la **Dichiarazione sul traffico di esseri umani**.

Attraverso la Dichiarazione, l'OSCE ha riconfermato il proprio impegno nella lotta alla tratta di persone nei paesi di origine, di transito e di destinazione come già sancito nel Documento di Mosca del 1991, nella Carta per la sicurezza europea adottata nel 1999 ad Istanbul, nella Decisione del Consiglio dei Ministri n.1 adottata a Vienna nel 2000, nella Decisione del Consiglio Permanente n.426 e nella Decisione del Consiglio dei Ministri adottata nel 2000 a Vienna.

Il **Piano d'Azione OSCE** per la lotta alla tratta di esseri umani, adottato a dicembre 2003, raccomanda agli stati partecipanti di prendere iniziative per prevenire il traffico, per perseguire i trafficanti e proteggere le vittime con l'assistenza delle istituzioni OSCE.

Nel maggio 2004, Helga Konrad è stata nominata a ricoprire quest'ultimo ruolo. A pochi mesi dalla sua nomina, la **Rappresentante Speciale** ha invitato gli esperti di tratta di esseri umani di tutte le organizzazioni internazionali e nongovernative che si interessano del fenomeno a formare una alleanza contro la tratta di persone con l'obiettivo di collaborare e di coordinare gli sforzi di molti organismi internazionali che, a vario titolo, si occupano di tratta degli esseri umani e di fornire assistenza agli Stati membri dell'OSCE nell'attuazione di misure adeguate in materia.

L'**Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani** dell'OSCE (ODIHR) opera per implementare i progetti e per accrescere la consapevolezza dei rischi della tratta con i governi e le ONG, assistendo nella riforma della legislazione penale nazionale e promuovendo il meccanismo dei *Rapporteurs Nazionali* sia nei paesi di origine che di destinazione per proteggere ed assistere le vittime del *trafficking*.

Nel giugno 2006 con la decisione n. 3, l'azione dell'OSCE in questo ambito si è rafforzata con la creazione di un *Meccanismo anti-tratta*, costituito da una *Unità di Assistenza anti-tratta* e da un *Rappresentante Speciale dell'OSCE contro la tratta di esseri umani*.



## Esempi di realtà nongovernative operanti sul piano transnazionale

### La Strada

<http://www.strada.cz/>

La Strada è un *network* di 9 ONG indipendenti attive nella lotta al traffico di donne e di bambini dell'Europa centro-orientale, con sede in Olanda, Polonia, Repubblica Ceca, Ucraina, Bulgaria, Bielorussia, Bosnia Erzegovina, Macedonia e Moldavia.

La missione di "la Strada" consiste nel dare visibilità e nel sensibilizzare soggetti istituzionali e non a diversi livelli coinvolti in attività di prevenzione, investigazione e ricerca in materia di traffico di persone. Le iniziative intraprese sono tutte orientate a favorire l'adozione di misure per contrastare il fenomeno, educare le donne e le ragazze riguardo i rischi e le minacce derivanti dalla tratta e indirizzare le vittime verso le agenzie e le strutture di supporto. A questo proposito nella lotta al traffico di esseri umani è necessario prendere in considerazione gli attori coinvolti, gli effetti che le misure adottate possono avere.

Il programma di "La Strada" è basato su un approccio incentrato sui diritti umani, sulla promozione della condizione della donna, sulla tutela dei diritti umani delle donne vittime di tratta incluso il loro diritto di scegliere di emigrare e lavorare all'estero. La Strada considera essenziale il diritto ad un lavoro dignitoso e remunerato, sia nel loro paese che all'estero conformemente alla legislazione in materia d'immigrazione vigente nel paese.

Per far fronte al fenomeno è necessario adottare un approccio integrato teso sia alla lotta alla criminalità organizzata sia alla promozione della condizione della donna. Inoltre "la Strada" considera fondamentale il coinvolgimento delle donne trafficate nella programmazione delle politiche volte ad arginare il fenomeno.

### La rete ECPAT

<http://www.ecpat.net>

ECPAT - *End Child Prostitution, Pornography and Trafficking*, è una rete internazionale di organizzazioni impegnate nella lotta al fenomeno della prostituzione infantile, della pornografia infantile e della tratta di minori a scopi sessuali con stato consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU.

Svolge attività di monitoraggio a livello nazionale ed internazionale sull'implementazione degli strumenti internazionali, realizza rapporti e coopera con il Comitato sui diritti dell'infanzia. Il *network* promuove a livello globale, e in modo particolare nei paesi coinvolti dal fenomeno, campagne di sensibilizzazione in materia di turismo sessuale, pornografia infantile e prostituzione minorile: è stato distribuito e tradotto in moltissime lingue il manuale "Come proteggere i bambini dagli abusi on-line". Il Gruppo europeo di attuazione legislativa (*Law Enforcement*) ha condotto importanti ricerche sul traffico dei bambini dell'Europa dell'est. Si occupa della formazione per gli operatori che forniscono assistenza diretta ai bambini vittime di sfruttamento sessuale. Presta attenzione all'educazione dei giovani come strategia per la prevenzione dello sfruttamento sessuale, rendendoli consapevoli del pericolo e dell'appoggio che Ecpat può fornire loro.

ECPAT-Italia, ha redatto, con il supporto di altri organismi ed associazioni che operano nel settore del turismo, il **Codice di Condotta dell'Industria Turistica italiana**, finalizzato al contrasto dello sfruttamento sessuale dei bambini in ambito turistico: le aziende di *Tour Operation*, le agenzie di viaggio (federate e non), le linee aeree e gli aeroporti che adottano il Codice si impegnano – oltre a quanto già previsto dalla Legge n. 269/98 (v. oltre) – ad adottare tutte le misure atte a combattere lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo in tutti i casi e in tutte le occasioni utili a tale obiettivo.

### Anti-slavery international

<http://www.antislavery.org/>

Antislavery International è una delle prime organizzazioni nongovernative impegnate nella lotta alla schiavitù, fondata nel 1839 in Gran Bretagna.



daniel olmedo aviles, ecuador



Lo scopo di questa organizzazione è l'eliminazione della schiavitù in tutte le sue forme attraverso la ricerca volta ad incrementare la consapevolezza sul problema, alla sollecitazione di governi e organismi internazionali, alla diffusione di campagne di informazione, tutto questo con il supporto di gruppi che operano nello stesso ambito. ASI lavora anche per i diritti delle popolazioni indigene.

Anti-Slavery, in tema di *trafficking*, anche in collaborazioni con altre organizzazioni partner, lavora per raccogliere informazioni e dati relativi al lavoro forzato, ai matrimoni forzati, alle peggiori forme di lavoro minorile, al traffico di esseri umani, alla schiavitù tradizionale. Realizza attività di ricerca, educative e campagne di sensibilizzazione, compresi la pubblicazione di rapporti che diffonde a livello globale. Esercita azioni di pressione a vari livelli per l'adozione di misure e di politiche che sradichino il fenomeno.

## Proyecto Esperanza

<http://www.proyectoesperanza.org>

L'organizzazione è nata in Spagna nel 1999 quale risposta al diffondersi anche in questo paese del fenomeno della tratta. Il gruppo di lavoro che alimenta questa esperienza è multidisciplinare ed è composto da personale assunto, da volontari/e e tirocinanti provenienti da diverse università spagnole.

Inizialmente Proyecto Esperanza ha svolto un'attività di ricerca che ha messo in luce l'effettiva esistenza del fenomeno nel paese, la carenza di dati e informazioni su di esso, nonché la mancanza di una adeguata legislazione e intervento pubblico di contrasto. In Spagna, oltre che nell'ambito prostituzionale le vittime di tratta sono coinvolte e sfruttate negli ambiti della servitù domestica, del settore agricolo, della vendita ambulante e dei matrimoni forzati.

In una seconda fase il Proyecto Esperanza ha lavorato al coinvolgimento di altri soggetti, istituzionali e della società civile, per approfondire gli ambiti della ricerca, per promuovere campagne di informazione e di denuncia del fenomeno, per attivare delle politiche di intervento diretto di accoglienza e sostegno alle vittime di tratta.

Oltre al lavoro nel proprio paese Proyecto Esperanza collabora con organismi delle Nazioni Unite, altre istituzioni e organizzazioni nongovernative internazionali. Recentemente ha prodotto un kit educativo e dal 2006 ha iniziato la pubblicazione della Rivista 'Voci contro la tratta delle donne'.

## ONG e risorse in rete

### Ban-Ying Coordination Center

<http://www.ban-ying.de> (ing, de, thai)

Ban-Ying ha sede in Germania e opera in materia di migrazione femminile dal Sud Est Asiatico e del fenomeno del traffico di donne. L'intervento consiste nell'informazione, consulenza e contatti con altre organizzazioni. Il sito internet contiene: sezione di approfondimento sul traffico di donne nell'area del Sud Est Asiatico; informazioni sul lavoro di altre organizzazioni che operano nel settore

### Coalition Against Trafficking in Women

<http://www.catwinternational.org> (ing)

CATW è una ONG che promuove i diritti umani delle donne. Lavora a livello internazionale per combattere lo sfruttamento sessuale in tutte le sue forme.

### Coalition to Abolish Slavery and Trafficking (CAST)

<http://www.castla.org> (ing.)

CAST è stata costituita per far fronte alle varie necessità delle persone trafficate all'interno di una rete di fornitori non-profit di servizi. Contiene: definizione del termine di traffico; dati sul fenomeno; link e risorse (articoli, libri, video, documenti...)

### Criminal Justice Resources

<http://www.lib.msu.edu/harris23/crimjust/human.htm> (ing)

Raccolta di link ad articoli e risorse on line sul tema della tratta.

### Fundacion ESPERANZA

<http://www.fundacionesperanza.org.co> (esp.)

E' una ong della Colombia che si occupa del fenomeno del traffico nella regione dell'America Latina. Il lavoro si concentra sulla prevenzione, reintegrazione e regolarizzazione dei documenti.

### International Human Right Law Group (IHLRG)

<http://www.hrlawgroup.org/> (ing.)

Initiative against trafficking in persons Questa organizzazione è nata come progetto del Women's Rights Advocacy Program (WRAP) allo scopo di combattere il traffico di persone. L'iniziativa si concentra sul problema relativo all'incremento esponenziale del traffico di donne e ragazze dall'Asia e dalla ex URSS verso gli USA e l'Europa.

### Stop-Traffic

<http://www.friends-partners.org/>(ing)

Stop-Traffic è una lista internazionale di violazione di diritti umani associata al traffico di persone, con un'enfasi sulla salute pubblica e sul traffico a scopo di sfruttamento del lavoro, compresa la prostituzione, le agenzie di massaggi, il lavoro domestico e i matrimoni combinati. Rassegna di link ad una vasta casistica di traffico e sfruttamento

### The Global Alliance Against Traffic in Women

<http://www.gaatw.net> (ing)

Costituita nel 1994, questa organizzazione si è progressivamente ampliata e oggi è un movimento che comprende organizzazioni e individui che operano al fine di garantire il rispetto dei diritti umani delle persone trafficate.



### Il fenomeno della tratta in Italia

In Italia la tratta di persone a fini di sfruttamento ed il traffico di migranti si sono sviluppati in maniera considerevole a partire dagli anni '90, in concomitanza con i nuovi flussi migratori provenienti sia dall'Europa orientale, sia dall'area del Maghreb, sia dall'America centro-meridionale che dal sud-est asiatico. **L'Italia è particolarmente interessata dal fenomeno essendo una delle mete principali di destinazione dei traffici oltre che paese di transito in quanto porta verso l'Europa.**

La sua posizione geografica e l'instabilità che caratterizza tutti i paesi della vicina area balcanica, attraversata negli anni '90 da importanti conflitti interni che hanno favorito esodi di massa delle popolazioni interessate dalle guerre, ne fanno tanto una meta finale oltre che un punto di passaggio per i flussi illegali diretti verso altri paesi europei.

L'Italia rappresenta infatti, insieme a Germania ed Austria, la frontiera orientale dell'Unione Europea, ma soprattutto è un'importante frontiera marittima in quanto oggi la sponda meridionale del Mediterraneo rappresenta senza dubbio una via di accesso fondamentale per i flussi provenienti dall'Africa e in genere dall'Asia.

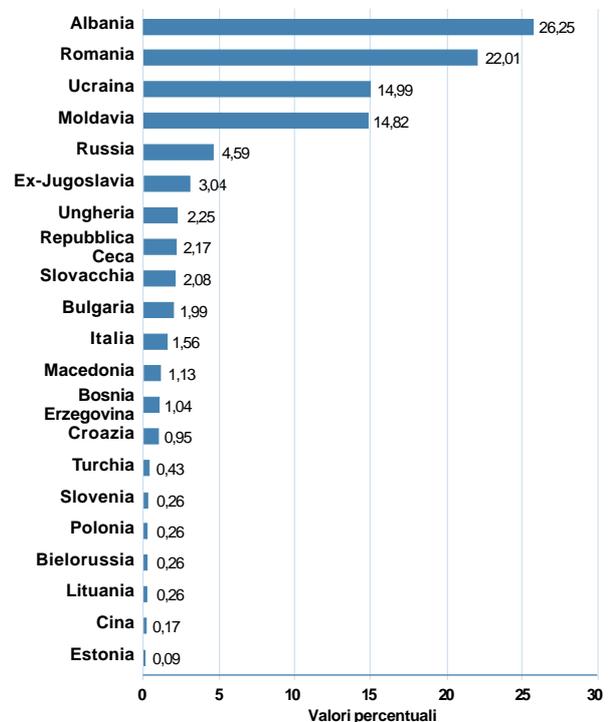
Tanto nella tratta di persone a scopo di sfruttamento che nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, operano quasi esclusivamente organizzazioni straniere a base etnica (principalmente albanesi, nigeriane, cinesi, russe, rumene), talvolta in collusione con gruppi italiani di stampo mafioso.

Nel nostro paese i flussi migratori illegali provengono principalmente: dall'Asia (es. Filippine, Cina), dal Subcontinente indiano (es. Bangladesh, Sri Lanka), dall'Africa (es. Nigeria, Ghana), dall'Est europeo (Albania, Romania, ex-Jugoslavia, Moldavia, Ucraina, Bulgaria, Ungheria, Polonia) e dagli stati dell'ex Unione Sovietica.

Secondo i dati riportati nel Rapporto di Transcrime, *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti (2003)* prodotti in occasione dell'attività di ricerca condotta per il Ministero della Giustizia e di quello per le Pari opportunità in collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia, che si rifanno alla valutazione formulata dal Budapest Group, si assume che il 50% degli immigrati clandestini nei paesi dell'Europa orientale, occidentale e meridionale abbia fatto ricorso ai servizi dei trafficanti.

Poche sono le ricerche disponibili ad oggi in Italia sulle stime delle donne vittime della tratta e nessuna sulla tratta intesa in senso più generico. Già alla fine

Suddivisione percentuale delle nazionalità di provenienza delle donne dall'est europeo (anni 1996-2003)



Fonte: Enzo Ciconte (a cura di), *I flussi e le rotte della tratta dall'est Europa*, pubblicato per il Progetto W.E.S.T. (Women East Smuggling Trafficking), giugno 2005. Disponibile on-line all'indirizzo: <http://www.regione.emilia-romagna.it/west/>.

degli anni '90 gli studi della Parsec-Università di Firenze hanno cercato di definire il collettivo di donne trafficate a partire dalla quantificazione della popolazione di persone straniere dedite alla prostituzione. I numeri delle donne trafficate stimate da questi studi che a metà degli anni '90 cominciavano a monitorare il fenomeno, valutavano nel 1996 un range compreso tra le 1.453-1.858 (come valore minimo) a 1.942-2.216 (come valore massimo) e da 1.103 (come minimo) a 1.446 (come massimo) per il 1998.

Per il periodo marzo 2000 / marzo 2004 il Ministero delle Pari Opportunità, in riferimento alle vittime di traffico che hanno beneficiato, attraverso ONG accreditate ed autorità locali, del **Programma di Assistenza Sociale e di Integrazione** (v. pagine seguenti), fornisce i seguenti dati.

Anno	Numero di Vittime
Marzo 2000- Marzo 2001	1.755
Marzo 2001- Marzo 2002	1.836
Marzo 2002- Marzo 2003	1.797
Marzo 2003- Marzo 2004	1.971

Tuttavia le stime inerenti al numero totale di vittime della tratta di esseri umani costrette al "mercato della prostituzione", che non abbiano necessariamente usufruito del programma sopraccitato, risultano di



gran lunga maggiori. Secondo i dati forniti da Transcrime, Centro interuniversitario dell'Università degli Studi di Trento e dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano nello studio condotto per il Parlamento europeo, la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale per il periodo marzo 2000/marzo 2004 potrebbe essere stimato nelle seguenti proporzioni:

Anno	Minimo	Massimo
2000-2001	17.550	35.500
2001-2002	18.360	36.720
2002-2003	17.970	35.940
2003-2004	19.710	39.420

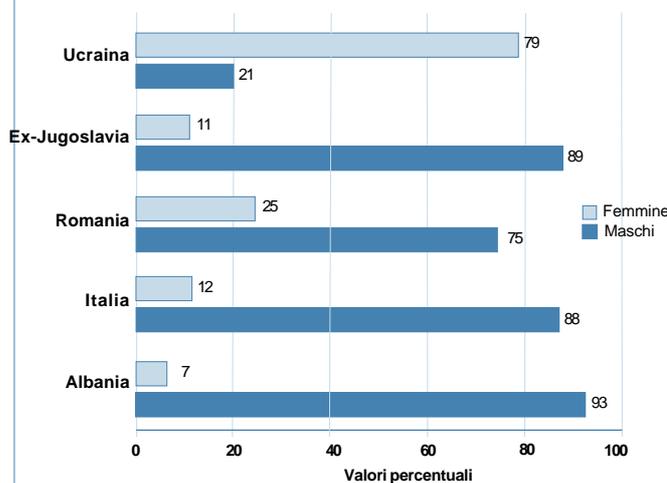
Alla fine del 2005 potrebbe riguardare un numero compreso tra le 17.500 e le 22.500 persone (fonte: Rapporto Parsec Consortium, dic. 2005).

### Aspetti qualitativi della tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Italia

**Origine delle vittime:** all'inizio degli anni '90 il fenomeno riguardava dapprima un numero non consistente di donne provenienti dal Sud America, in particolare dalla Colombia e del Brasile e soprattutto dall'Africa, più specificamente dalla Nigeria. Successivamente, a partire dal 1993 nello scenario prostituzionale italiano hanno fatto la loro comparsa dapprima le donne albanesi e dal 1997 quelle provenienti dai paesi dell'Europa dell'est e dai paesi dell'ex Unione Sovietica.

**Modalità di reclutamento:** solitamente le donne nigeriane vengono reclutate attraverso conoscenti, parenti o donne a loro volta già inserite nei circuiti prostituzionali e che hanno raggiunto una posizione

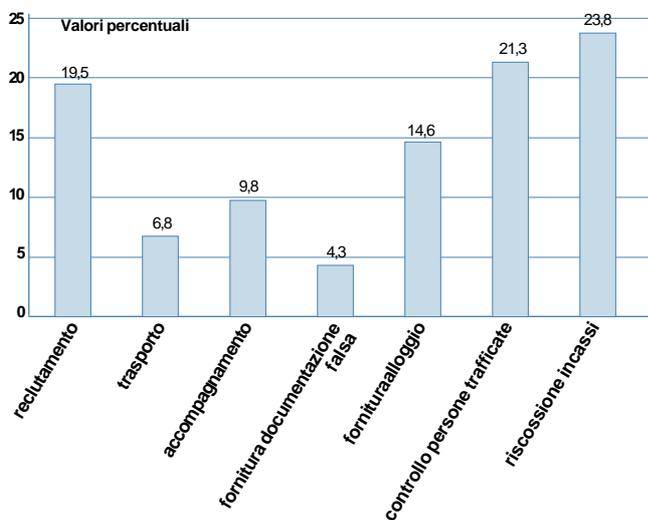
Trafficienti-sfruttatori: suddivisione % per sesso e principali nazionalità (anni 1996-2003)



Fonte: Enzo Ciconte (a cura di), I flussi e le rotte della tratta dall'est Europa.

di supremazia/autorità; le ragazze albanesi hanno subito nel corso degli anni probabilmente le forme di violenza più brutali, spesso sequestrate nei luoghi di origine sono state sfruttate secondo modalità di asservimento di tipo schiavistico. Le donne provenienti dai paesi dell'Europa dell'est europeo sono oggi reclutate secondo modalità diversificate: con promesse di lavoro nel settore della moda e dello spettacolo, con contratti più o meno fasulli e in generale con promesse di facili guadagni anche esercitando attività di prostituzione in luoghi chiusi o aperti al pubblico quali appartamenti, *night clubs*, sale da massaggio ecc. Per ciò che concerne i luoghi di esercizio della prostituzione stando ai dati raccolti nel corso del Progetto West ([www.regione.emilia-romagna.it/WEST/](http://www.regione.emilia-romagna.it/WEST/)) la prostituzione di strada (*outdoor prostitution*) risulta preponderante, 75%, mentre la prostituzione in appartamenti privati, hotel, saune, locali di *lap dance* si attesterebbe attorno ad un 25%. Per ciò che concerne l'esercizio della violenza, i dati sono contrastanti anche tra gli stessi operatori. Tuttavia essa sarebbe maggiore nella prostituzione di strada piuttosto che in quella esercitata al chiuso. La durata dello sfruttamento tende ad essere oggi più prolungata per le donne di colore in ragione del debito contratto che si aggira tra i 50.000 e gli 80.000 euro. Diversamente le mobilità delle ragazze dell'est Europa permetterebbe una permanenza nelle attività legate al *sex business* decisamente inferiore. Inoltre, la durata media dello sfruttamento tende ad essere maggiore nei casi di *outdoor prostitution* e rispettivamente nel caso di vittime di origine nigeriana (3-5 anni), albanese (1-3 anni), romena (6-8 mesi) ed infine ex Unione Sovietica.

Donne Sfruttate-Sfruttatrici. Suddivisione % per attività svolte nel ruolo di "capo" (anni 1996-2003)



Fonte: Enzo Ciconte (a cura di), I flussi e le rotte della tratta dall'est Europa.



## La legislazione italiana

La **Costituzione** italiana tutela i diritti fondamentali dello straniero all'art. 10 laddove si stabilisce la conformità con l'ordinamento internazionale:

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

In Italia, perciò, la condizione giuridica dello straniero viene disciplinata tenendo conto dalle norme e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti in materia di tutela dei diritti umani fondamentali nonché dalle disposizioni emanate dal legislatore nazionale riconducibili essenzialmente al **Decreto legislativo del 25 luglio 1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero** e al **D.P.R. 394/1999, Regolamento recante norme di attuazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione**. Vi è da segnalare che ad oggi l'Italia non è parte della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1991 (v. p.8).

In materia di tratta di esseri umani, il quadro legislativo in vigore in Italia è il risultato di norme di carattere penale adottate per rispondere a situazioni di tipo diverso riguardanti anche soggetti di minore età. Nell'agosto 2003 è entrata in vigore la **Legge nr. 228 "Misure contro la tratta di persone"** che modifica gli artt. 600, 601, 602, 416 del **Codice Penale**.

Tali articoli inseriti nel Capo III dei "Delitti contro la libertà individuale", sono stati modificati dal legislatore nazionale per meglio rispondere alle caratteristiche attuali del fenomeno della tratta di persone e delle gravi forme di sfruttamento che la accompagnano. In particolare: l'articolo 600 sanziona la riduzione o il mantenimento in schiavitù o in servitù; l'articolo 601 sulla tratta di persone; l'articolo 602 si riferisce all'acquisto o all'alienazione di schiavi; infine l'art. 416 che punisce l'associazione a delinquere diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602.

La legge introduce anche, all'art. 12, un fondo per le misure antitratta. Il comma 2 stabilisce che:

2. Il Fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime,

nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

La sanzionabilità dello sfruttamento della prostituzione è prevista specificamente dalla **Legge n. 75 del 1958, Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui** (cosiddetta "Legge Merlin") ispirata ai criteri logico argomentativi della Convenzione internazionale per la repressione della tratta e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 1949. L'articolo 3, quarto comma, della suddetta legge, punisce infatti "chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione, o ne agevoli a tal fine la prostituzione".

L'ordinamento giuridico italiano prevede inoltre una serie di misure specifiche a favore dei minori soggetti a sfruttamento. La **Legge n.269 del 1998** (v. p. seguente) integra il codice penale con una serie di norme volte a criminalizzare e sanzionare lo sfruttamento sessuale in danno dei minorenni. In particolare, l'art.600-*bis* c.p. punisce "chiunque induca alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisca o sfrutti la prostituzione".

Ulteriori disposizioni applicabili al fenomeno del traffico di esseri umani sono contenute nella normativa nazionale in materia di immigrazione, recepita dal "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e normativa sulla condizione dello straniero", adottato con Decreto Legislativo n. 286 del 1998 e recentemente rivisto dalla legge di "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", approvata dal Parlamento italiano nel luglio 2002 (cosiddetta "Legge Bossi-Fini").

L'articolo 12 del T.U. sull'immigrazione dedicato alle "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine", punisce il favoreggiamento dell'ingresso di stranieri nel territorio italiano stabilendo che costituisce un'aggravante, il favoreggiamento realizzato allo scopo di reclutare persone da destinare alla prostituzione o al suo sfruttamento (comma 3-*ter* così come modificato dalla Legge Bossi-Fini).

Tuttavia, la disposizione più importante prevista dalla normativa in materia di immigrazione con riferimento alla lotta al traffico di persone, ma in una prospettiva differente, ossia quella finalizzata ad associare agli aspetti repressivi delle forme di tutela e di garanzia per le vittime del fenomeno, è quella contenuta nell'articolo 18 del T.U. sull'immigrazione (v. p. 26).



### La Legge 3 agosto 1998 n. 269

La legge 3 agosto 1998, n.269, **Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù**, fa parte di un intervento più generale del legislatore che da un lato attesta la nuova sensibilità verso l'infanzia dall'altro da concretezza agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia ratificata con Legge 27 maggio 1991, n. 176.

Le disposizioni normative introdotte dalla Legge n. 269 rafforzano la repressione penale delle condotte lesive della libertà personale e sessuale degli individui e della libertà psico-fisica dei minori anche mediante l'introduzione di nuove fattispecie delittuose come quelle di cui agli articoli: 600 *bis* c.p. (*Prostituzione minorile*); 600 *ter* c.p. (*Pornografia minorile*); 600 *quater* c.p. (*Detenzione di materiale pornografico*) e 600 *quinquies* c.p. (*Iniziative turistiche finalizzate allo sfruttamento della prostituzione minorile*).

Tra le novità introdotte vi è l'inserimento del delitto di "iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile" (cfr. art. 5 legge n. 269/98) introdotto nel codice penale all'art. 600 *quinquies* che prevede:

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 Euro 15.493 ad Euro 154.937.

Ai sensi dell'art. 600 *sexies* c.p. se il fatto viene commesso a danno di un minore degli anni 14, è prevista un aumento della pena 1/3 alla metà: L'art. 600 *septies* c.p. ha previsto inoltre, quale pena accessoria in caso di condanna, la chiusura degli esercizi la cui attività risulti finalizzata al delitto illustrato sopra nonché la revoca della licenza d'esercizio o della concessione o dell'autorizzazione amministrativa.

Nel quadro delle azioni di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, l'art. 10 della legge n. 269/98 ha derogato al principio di territorialità sancendo un regime di punibilità incondizionata quando il fatto è commesso all'estero da (o in danno di) un cittadino italiano e un sistema misto se il colpevole è uno straniero.

L'art. 604 c.p. recita

Le disposizioni di questa sezione (n.d.r. che prevede i reati di "riduzione in schiavitù", "prostituzione minorile", "pornografia minorile", "detenzione di materiale pedo-pornografico", "iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile", "tratta e commercio di schiavi") nonché quelle previste dagli articoli 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater* e 609 *quinquies* (n.d.r. che riguardano i reati di

"violenza sessuale", "atti sessuali con minorenne" e "corruzione di minorenne") si applicano altresì, quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano. In questo caso il cittadino straniero è punibile quando si tratta di delitto per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni e quando vi è stata richiesta del Ministro di Giustizia.



romina gattaceca, italy

La legge 269 ha senza dubbio contribuito al contrasto di quei reati commessi in danno di minore che attentano alla libertà personale, sessuale e psico-fisica dei minori, rendendo le pene più adeguate alla gravità delle condotte. Rimangono però serie difficoltà di carattere processuale che si riscontrano nei procedimenti penali in cui entra questa normativa,- difficoltà accentuata dalla diffusione di queste pratiche in paesi lontani dall'Italia e perciò difficili da dimostrare in sede processuale. Va inoltre rilevato che non può essere delegata alla sola funzione giudiziaria una questione così grave che investe profili diversi.

#### Minori vittime del turismo e dello sfruttamento sessuale nel mondo

Paese meta turistica	Numero baby prostituti-e	Quanto costano?
Cina	600.000	10/30\$
India	575.000	20/30\$
Brasile	500.000	5/30\$
Tailandia	300.000	10/40\$
Europa/Africa	300.000	-
Nepal	150.000	10/40\$
Filippine	100.000	5/40\$
Taiwan	60.000	50/90\$
Russia	50.000	5/10\$

Fonte: <http://www.nuoveschiavitu.it>



## L'Articolo 18

Nel panorama europeo concernente la normativa sulla tratta, normativa che in questi ultimi anni si caratterizza per essere in continua evoluzione in tutti i paesi europei, la specificità dell'esperienza italiana emerge proprio in materia di protezione delle vittime grazie all'art.18 del D.lgs. n. 286/98 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, successivamente modificato dalla **Legge 30 luglio 2002 n.189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo** (cosiddetta Bossi-Fini). In una direzione di attenzione alle vittime va anche l'attuale normativa vigente specificamente in materia di tratta la **Legge 11 agosto 2003, n. 228, Misure contro la tratta di persone** che rivisita sostanzialmente i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù e servitù, tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi, cercando di adeguarli al tema delle cosiddette nuove forme di schiavitù e alle varie modalità di sfruttamento, riprendendo la problematica della protezione e della reintegrazione delle vittime di tratta, Oltre agli aspetti repressivi, questa norma pone attenzione ai profili della prevenzione e alle misure di protezione delle vittime, dando concretezza all'intento di adottare un approccio integrato al fenomeno, secondo le indicazioni contenute anche nel Protocollo opzionale alla Convenzione di Palermo in materia. Questa Legge agli artt. 12, e 13 prevede rispettivamente: l'istituzione di un fondo per le misure anti-tratta da destinare al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 601 c.p., che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria.

In sintesi, l'ex art. 18 del Testo Unico (Legge Turco Napolitano) riproposto nell'attuale normativa in materia di immigrazione, prevede la concessione di uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di *consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale.*

I presupposti per il rilascio di tale permesso da parte della Questura sono: *l'accertamento di situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero e l'esistenza di un concreto pericolo per l'incolumità della persona, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.*

Peculiarità della normativa italiana è la possibilità di accordare questo permesso sulla base di presupposti diversi vale a dire di due possibili percorsi: un **percorso giudiziario**, nel caso in cui la vittima decida di denunciare gli sfruttatori e un **percorso sociale** nel caso in cui, indipendentemente dall'esistenza di un procedimento penale in cui la vittima sia testimone, i servizi sociali o le associazioni operanti nel settore dopo aver rilevato e segnalato una situazione di violenza e di intimidazione, chiedano alla Questura il rilascio del permesso per la persona straniera da loro assistita. Il percorso sociale è stato fortemente voluto dalle ONG ed associazioni che operano in questo settore, in primo luogo in considerazione del fatto che, stante l'accordo internazionale nel considerare la tratta come una violazione dei diritti umani, ne deriva la necessità di tutelare i soggetti passivi in quanto tali e non solo in quanto potenziali testimoni. L'esperienza ha anche rivelato che, lungi dall'essere usato in modo strumentale, il percorso sociale previsto dall'art.18 è di grande utilità nella lotta contro le organizzazioni dedite alla tratta, in quanto per molte vittime la denuncia è un punto di arrivo, frutto della possibilità di instaurare relazioni di fiducia con gli operatori e le operatrici sociali e le forze dell'ordine e la magistratura.

Come dimostrano gli sviluppi di molti progetti relativi all'attuazione dell'art.18, spesso si verifica che i percorsi sociali producano in un secondo momento denunce penali nei confronti di chi sfrutta la prostituzione. Oltre alla possibilità di soggiornare nel territorio dello Stato italiano, al/alla titolare del permesso di soggiorno è consentito l'accesso ai servizi socio-assistenziali, la frequenza di regolari corsi di studio, l'iscrizione nelle liste dei Centri per l'Impiego e lo svolgimento di attività di tipo subordinato. Il permesso può essere revocato qualora si verifichi un'interruzione del programma, una condotta incompatibile con le finalità del programma stesso o una più generica cessazione delle condizioni che ne hanno giustificato il rilascio. Alla scadenza del permesso di soggiorno, se l'interessato/a ha in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto o, se titolare di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, secondo le modalità previste per questo motivo di soggiorno. Se invece l'interessato/a risulta iscritto/a ad un regolare corso di studi, il permesso può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio.

Con il **Decreto del 23 novembre 1999** relativo ai criteri e alle modalità per i programmi di assistenza disciplinati dall'art. 18 D.Lgs 286/98, il Ministero per le Pari Opportunità ha individuato due tipologie di programmi finanziabili: le azioni di sistema e i programmi di protezione sociale.



Le **azioni di sistema** sono orientate a sostenere i programmi di protezione sociale, mediante la realizzazione di campagne di sensibilizzazione, indagini e ricerche sull'andamento del fenomeno, attività formative per gli operatori pubblici e privati impegnati nei programmi di protezione sociale, attività di assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti. I **programmi di protezione sociale** sono finalizzati ad assicurare un percorso di assistenza e di protezione alle vittime della tratta, attraverso l'accoglienza (in case di fuga, comunità, case-alloggio, centri di accoglienza, famiglie affidatarie), l'offerta di sostegno psicologico, di assistenza medica e legale, la proposta di una formazione professionale, l'erogazione di borse lavoro, il conseguente inserimento lavorativo, oppure un eventuale rimpatrio assistito. L'esperienza maturata intorno all'applicazione dell'ex art. 18 ha dimostrato fin dall'inizio le possibilità reali che la normativa offre circa la realizzazione di percorsi di inclusione sociale che permettono la possibilità di ridefinire e ripensare il progetto migratorio individuale in condizioni di legalità, sicurezza e autonomia orientate all'affermazione della cittadinanza.

Proprio l'esito positivo scaturito dall'implementazione delle politiche collegate all'ex art. 18 ha fatto sì che a livello europeo si guardi in questi anni con interesse alla normativa italiana che è coerente con il sistema di protezione delle vittime indicato sia dal Protocollo ONU sia dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta (non ancora in vigore). In questi anni purtroppo l'applicazione dei permessi di questo tipo ha subito le conseguenze legate alla logica con cui è stata trattata l'immigrazione, vale a dire con irrigidimenti di natura burocratico-amministrativa, che si sono tradotti in tagli alle risorse da investire in programmi sociali.

### Protezione e assistenza alle vittime della tratta

La caratteristica più rilevante del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, risiede nella precisa volontà del legislatore di aiutare la vittima del traffico di esseri umani. L'articolo 18 è stato riconosciuto, sia in sede nazionale che internazionale, come una efficace normativa di contrasto del fenomeno legato al traffico di esseri umani. Più in dettaglio la misura introduce un forte elemento innovativo attraverso un doppio percorso, quello giudiziario e quello

sociale, senza che uno influenzi l'altro. In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1), che prevede la possibilità per la vittima di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, il Dipartimento per le pari opportunità, dal 1999 al 2005, ha bandito n. 6 Avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Inoltre in attuazione del D.M. del 23.11.1999, recante indicazioni dei criteri e modalità per la selezione dei programmi di assistenza e di integrazione sociale, il Dipartimento ha co-finanziato, anche le azioni di sistema e una campagna di informazione e sensibilizzazione. I progetti di protezione sociale, ex

art. 18, sono stati realizzati dagli enti locali e da soggetti privati iscritti nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati. Con il D.P.R. n. 394/99 è stata istituita, presso il Dipartimento per le pari opportunità, la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, composta dai rappresentanti dei Ministeri per le pari opportunità, per la solidarietà sociale, dell'interno, e di grazia e giustizia (art. 25, comma 2) che in questi anni hanno svolto compiti di selezione, indirizzo, controllo e di programmazione sia delle risorse che dei programmi di assistenza ed integrazione sociale.

### Alcuni dati sui progetti

Il Dipartimento per le pari opportunità dal 2000 al 2004 ha cofinanziato n. 294 progetti di protezione sociale, realizzati sull'intero territorio nazionale, che hanno accolto e assistito circa **n. 6.781 vittime del traffico**, di cui 318 minori di anni 18 (Fonte Ufficio Pastorale Migranti, dati disponibili on line <http://www.migranti.torino.it>). Un progetto di protezione sociale è essenzialmente articolato in varie fasi, che sinteticamente possiamo così delineare:

- la prima, soprattutto centrata sul recupero fisico e psicologico della vittima, prevede un percorso di assistenza e protezione sociale, che dal primo contatto (attraverso: l'unità di strada, numero verde, intervento forze di polizia, cliente, ecc.) porta a forme di accoglienza protetta presso case di fuga, o famiglie o in autonomia abitativa; ottenimento del permesso di soggiorno; assistenza legale; supporto psicologico al fine di ritrovare la propria autonomia e identità socio-culturale;



andrea petrini, italy



- la seconda fase ha come obiettivo principale l'integrazione e l'inclusione sociale attraverso interventi finalizzati all'orientamento e all'inserimento socio-lavorativo a cui parallelamente può essere affiancato iniziare il percorso giudiziario con l'eventuale denuncia da parte della vittima.

Nel corso dei primi 4 anni (dal 2000 al 2004) abbiamo assistito a una crescita, non solo quantitativa ma qualitativa, dei progetti volti al contrasto del fenomeno della tratta di esseri umani. Stando ai dati offerti da Fredo Olivero per l'Ufficio della Pastorale Migranti, il numero delle vittime contattate e accompagnate ai vari servizi sociali (sanitari - psicologici - legali) è stato di 28.190, quelle delle vittime avviate ai corsi di formazione/alfabetizzazione/borse di studio/lavoro di 5.372 e 3620 sono stati gli inserimenti lavorativi.

La prostituzione è un fenomeno nascosto e sconosciuto per definizione e la recente tendenza ad esercitare in luoghi chiusi, come appartamenti o locali privati, abbandonando la strada ritenuta dalla criminalità meno sicura, rende ancora più difficile far emergere il sommerso che oggi vede coinvolte soprattutto ragazze provenienti dall'Europa dell'est, mentre la prostituzione nigeriana continua a svolgersi prevalentemente in strada. Al chiuso si prostituiscono molte sudamericane e recentemente sono state segnalate anche ragazze cinesi. Per quanto riguarda l'età tra il 2003 e il 2004 si è riscontrato un abbassamento generale dell'età delle vittime ed un aumento delle ragazze minorenni che si attestano attorno al 6,7% del totale, provenienti soprattutto dai paesi dell'Est Europa e dalla Romania in particolare. Come dato generale, si è riscontrato che il grado di scolarizzazione delle ragazze provenienti dall'est Europa è medio-alto, mentre decisamente inferiore è risultato quello delle nigeriane (scuola dell'obbligo e in alcuni casi analfabetismo).

La difficoltà maggiore è quella di inserire le ragazze in un circuito occupazionale che non rappresenti un semplice parcheggio in attività per lo più di tipo assistenziale che nella maggioranza dei casi consistono in lavori domestici o, meglio definiti, servizi alle persone. Le donne inserite nei programmi mirano essenzialmente alla ricerca del lavoro, anche per poter contribuire economicamente con un sostegno concreto ai familiari nel Paese d'origine.

Inoltre, la spinta ad un inserimento lavorativo immediato è dettata dal bisogno di raggiungere uno status di "normalità" per cui il lavoro diventa un mezzo per il riscatto della propria condizione. Le utenti, infatti, mediante un'occupazione cominciano a percepirsi capaci di essere e fare altro che la prostituta.

## Azioni di sistema

Nel quadro delle azioni di sistema individuate con decreto ministeriale del 23 novembre 1999, emanato ai sensi dell'art. 25 del D.P.R. n. 394/99, la Commissione interministeriale ha avviato una campagna di sensibilizzazione realizzata in primo luogo attraverso spot televisivi sulle reti pubbliche e private, spot radiofonici, manifesti murali, adesivi in 10 lingue dei più importanti Paesi di origine della tratta. L'opera di sensibilizzazione si è concretizzata anche attraverso la pubblicizzazione del progetto Numero Verde anti-Tratta nazionale che rappresenta uno strumento fondamentale per consentire alle vittime di entrare in contatto con coloro che validamente possono aiutarle. Il progetto, avviato formalmente alla fine del luglio 2000, è consistito nella realizzazione di una postazione nazionale (con circa venti operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con circa 80/90 operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli Enti locali; questi ultimi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori esperti. Da luglio 2000 a dicembre 2004 sono arrivate un totale 418.689 chiamate.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha inoltre finanziato altre due azioni di sistema: il **Monitoraggio nazionale dell'attività dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti**, coordinato dal Ministero della Giustizia con l'aiuto di Transcrime, istituto di ricerca di Trento e un'azione **tesa ad assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine**, coordinato dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

**Il Decreto del Ministero delle Pari Opportunità del 23 novembre 1999** istituisce una commissione interministeriale per l'attuazione dell'art.18 del D.L. n.286, che ha il compito di procedere alla selezione dei programmi di integrazione e di assistenza sociale.

Con l'emanazione del **D.P.R. n.334 del 18 ottobre 2004**, sono state introdotte alcune modifiche alla normativa inerente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro; l'art. 21 ha precisato che il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi del 18 T.U. Immigrazione può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Il 9 settembre 2005 è stato approvato su proposta del Ministro per le Pari Opportunità il **Regolamento** che definisce lo speciale programma di assistenza per le vittime di reati in riduzione di schiavitù, servitù e tratta di persone e mira a garantire alle vittime che riescono a sfuggire dal racket un primo supporto immediato.



## Concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale

### Chi può beneficiarne?

I cittadini stranieri

### Quali sono i presupposti richiesti?

- accertamento di *situazioni di violenza o di grave sfruttamento* nei confronti di uno straniero;
- esistenza di un *concreto pericolo per l'incolumità della persona*, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.

### Finalità

Consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

### Chi può richiederne il rilascio?

- il Questore (di propria iniziativa);
- il procuratore della Repubblica (quando è in corso un procedimento penale per i fatti di violenza o grave sfruttamento, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni: "circuito giudiziario");
- i servizi sociali degli enti locali e le associazioni o altri organismi iscritti in un apposito registro (la situazione di violenza o grave sfruttamento emerge, anche indipendentemente dall'esistenza di un procedimento penale, nel corso di interventi assistenziali: "circuito sociale").

### Quale autorità è competente al rilascio?

Il Questore

### Quali documenti deve acquisire il Questore ai fini del rilascio ?

- il parere del procuratore della Repubblica (solo nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale per i fatti di violenza o grave sfruttamento, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni);
- il programma di assistenza ed integrazione;

- l'adesione dello straniero al programma;
- l'accettazione dell'impegno da parte del responsabile della struttura presso cui sarà realizzato il programma.

### Validità temporale

Il permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggiore periodo occorrente per motivi di giustizia.

### Può essere revocato?

Sì, nei seguenti casi:

- interruzione del programma;
- condotta incompatibile con le finalità del programma;
- vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

### Oltre alla possibilità di soggiorno nel territorio dello Stato, cosa è consentito al titolare del permesso?

- accesso ai servizi assistenziali;
- frequenza di regolari corsi di studio;
- iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato.

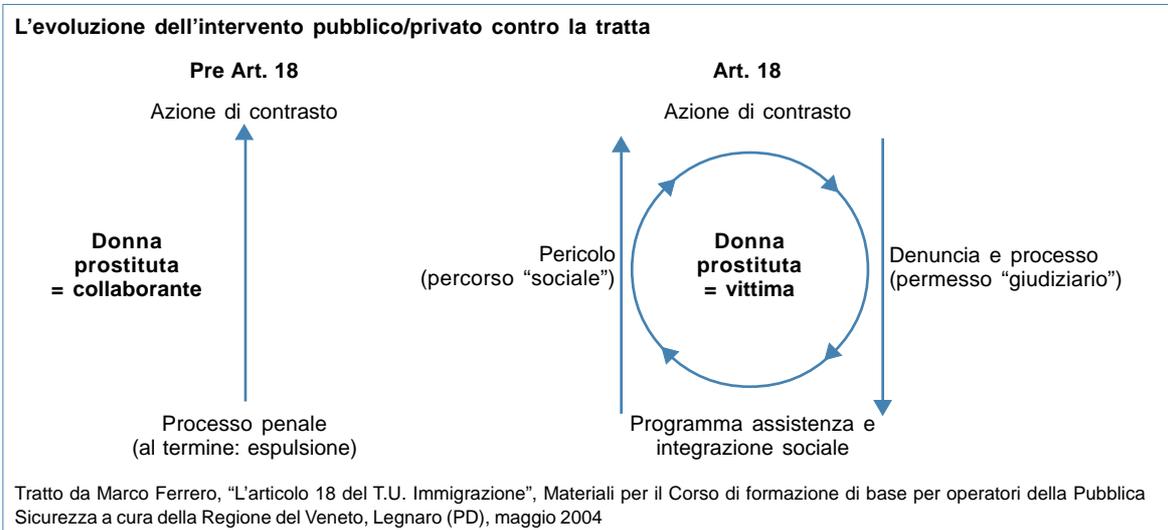
### Cosa succede alla scadenza del permesso di soggiorno?

- se l'interessato ha in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto, o, se titolare di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, secondo le modalità previste per questo motivo di soggiorno.
- Se l'interessato risulta iscritto ad un regolare corso di studi, il permesso può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio.

### Chi realizza i progetti?

- Comuni, Province, Regioni;
- I soggetti privati iscritti nell'apposito registro.

Tratto da <http://www.aretusa.net>, contributo di Marcello D'Amico, "Protezione delle vittime ed azioni di contrasto ai trafficanti di esseri umani in Italia". Rapporto preparato per Anti-Slavery International Trafficking Programme. Londra, 2001.





## Alcune ONG e associazioni italiane impegnate sul tema del trafficking

### Gruppo Abele

<http://www.gruppoabele.org>

Fin dagli anni '70 il Gruppo Abele di Torino ha prestato particolare attenzione al tema della prostituzione. Di fronte al più recente fenomeno del traffico di persone, l'associazione ha sviluppato specifici progetti culturali e iniziative di impegno politico. Molto spazio in questo senso è stato dato all'informazione e alla formazione, con inchieste approfondite sul fenomeno, attraverso pubblicazioni monotematiche di "Pagine" e con corsi organizzati sia in ambito regionale che a livello nazionale, in collaborazione con il Coordinamento nazionale della Caritas Italiana contro la tratta degli esseri umani. L'impegno politico ha visto la presenza del Gruppo Abele nel tavolo interministeriale che ha portato

all'ideazione, e successiva approvazione, dell'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione. Nel 2003 il Gruppo Abele ha contribuito alla nascita dello sportello giuridico InTI, realizzato in collaborazione con l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) e la Regione Piemonte, rivolto ad associazioni ed enti che lavorano su queste tematiche. Nel sito internet del Gruppo Abele sono proposti dei percorsi di navigazione ed è possibile ricercare materiali e pubblicazioni sui temi della tratta. Sono inoltre disponibili i numerosi documenti elaborati in occasione di azioni di 'diplomazia dal basso' promosse dall'associazione, in particolare con le ambasciate in Italia della Nigeria, della Romania, dell'Albania e del Marocco.

### On the Road

<http://www.ontheroadonlus.it>

L'Associazione di Volontariato On the Road è attiva in Italia dai primi anni '90 quando ha iniziato ad intervenire sui fenomeni della prostituzione e della

### La Caritas italiana e l'impegno contro la tratta

Come documentato in un intervento di Don Giancarlo Perego, del Coordinamento Nazionale Caritas contro la tratta e Responsabile Area Nazionale Caritas Italiana, le vittime di tratta nel mondo sono stimate tra le 600.000 e le 800.000 e hanno sempre più come destinazione prevalente l'Europa.

Fernandoci all'Italia, stando ai dati presentati a Roma nel novembre 2005, **tra il 2000 e il 2004, circa 1.000.000 di persone o sono entrate illegalmente o sono rimaste illegalmente in Italia; 170.000 persone extracomunitarie sono entrate in Italia attraverso le strade del traffico degli esseri umani; 55.000 sono vittime di tratta, di cui 5.000 per motivi di sfruttamento sul lavoro e 50.000 per motivi di sfruttamento sessuale: almeno il 5%, cioè 2.500, minori.**

Tra il 2000 e il 2004 ogni anno si sono contati mediamente in Italia 5-7.000 minori non accompagnati. Nel mondo del lavoro sia in ambito familiare che nelle imprese non accennano a diminuire le forme di lavoro nero, che nascondono spesso violenze e gravi forme di sfruttamento. Da una recente indagine INPS-Caritas risulta che nel 2003 nel 61% delle aziende ispezionate è stata riscontrata una situazione di irregolarità, con oltre 100.000 lavoratori irregolari, di cui 94.000 totalmente in nero (e di questi 15.000 stranieri). Per quanto concerne i flussi e le rotte, stando alle informazioni raccolte dalla Caritas Italiana sulla base di una ricerca condotta analizzando i profili di 1.400 giovani, il disagio sociale nei paesi dell'Est Europa lascia immaginare – vista la situazione di povertà e di crescita della mobilità – un crescendo dei flussi migratori. Per Caritas si pone perciò il problema, non solo di 'liberare' dalla schiavitù le giovani dell'Est contrastando il mercato della prostituzione, ma anche di costruire una nuova cooperazione decentrata: i Paesi d'origine hanno bisogno di 'Centri di identificazione' delle persone in difficoltà, per costruire forme nuove di tutela.

Da una ricerca realizzata nel 2004 per la Commissione nazionale esclusione sociale tra gli ospiti dei centri di accoglienza Caritas, in riferimento ai Paesi dell'Est si sono registrati 8.375 arrivi irregolari in alcuni centri di accoglienza, provenienti da 21 nazionalità diverse, il 31,8% (2662) provenivano dalla Romania, 573 (il 6,8%) dall'Ucraina, 212 (il 2,5%) dalla Moldavia, 207 (il 2,5%) dalla Bulgaria, dall'Albania 128 (l'1,5%). Sempre la medesima ricerca ha permesso di evidenziare alcune rotte del traffico degli immigrati irregolari. Anzitutto il viaggio: dalla Romania in pullman partendo da Bucarest, Ionesti e Sinesti per arrivare a Foggia; oppure partenza sempre in pullman o su auto private dalla Romania per passare dall'Austria e Ungheria e arrivare a Roma; per quanto riguarda il viaggio dall'Ucraina e dalla Moldavia, sempre in pullman, l'arrivo è spesso a Chioggia; un'altra rotta dalla Moldavia con arrivo a Ventimiglia e passaggio a Milano in pullman o in treno.

Il bisogno di attenzione sociale secondo la Caritas è documentato anche nei dati pubblicati recentemente nel "1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (2004-2005)", dove il tema della tratta dei minori dell'Est viene affrontato, mostrando come nell'ultimo decennio "si sono affiancate altre forme di sfruttamento quali quello lavorativo, l'accattonaggio, le adozioni illegali". In questo Rapporto si segnalano tre percorsi, tra le principali rotte della tratta dei minori: il primo a opera soprattutto della malavita ucraina e le vittime provengono dall'Ucraina, dalla Russia, dalla Moldavia, dalla Bulgaria e dai paesi baltici. L'ingresso in Italia avviene attraverso il confine con la Slovenia, nel territorio compreso tra le province di Trento e Trieste. L'altra via è quella albanese, e riguarda minori albanesi e rumeni in particolare, che partono da Valona e Durazzo, e arrivano a Brindisi, Lecce e Bari. La terza rotta è quella baltica o rumena, in continuo sviluppo anche perché a basso costo, che sfrutta anche la rete autostradale.



tratta. Sviluppa attività e servizi articolati, rivolti alle persone coinvolte in tali scenari con un approccio basato sulla centralità della persona. Contemporaneamente l'associazione, in una prospettiva locale, nazionale e transnazionale, contribuisce alla promozione delle politiche di settore, all'elaborazione delle strategie e dei modelli di intervento, delle figure professionali e dei rispettivi percorsi formativi, realizzando progetti di intervento sociale, di ricerca, di formazione e pubblicazioni diversificate. Nelle regioni Marche, Abruzzo e Molise, opera a diretto contatto con le persone coinvolte nei fenomeni dell'immigrazione, della tratta, della prostituzione, per aumentare le loro possibilità di auto-tutela, di affrancamento da forme di violenza e sfruttamento, per offrire percorsi di inserimento sociale e lavorativo, di autonomia ed autodeterminazione. Altrettanto intensa l'attività nazionale e transnazionale, ad esempio con la partecipazione al Comitato Interministeriale sulla tratta, con la promozione di reti nazionali, con progetti di ricerca, intervento e formazione, pubblicazioni e organizzazione di convegni. Dal sito internet è possibile accedere a numerosi rapporti di ricerca e approfondimenti nonché al catalogo del Centro di Documentazione dell'associazione che mette a disposizione un'ampia scelta di libri, articoli, materiale grigio e prodotti multimediali.

### Nuove schiavitù

<http://www.nuoveschiavitu.it>

Nuove Schiavitù è un portale internet che raccoglie schede informative, interviste, notizie settimanali, progetti e buone pratiche sulle nuove forme di schiavitù, in particolare della tratta, del lavoro forzato e del turismo sessuale. Il progetto è frutto della collaborazione tra due organizzazioni che da anni sono impegnate nel settore: il Centro studi immigrazioni di Verona (Cestim), sorto a Verona nel 1990 come associazione di operatori sociali e culturali; il Mlal ProgettoMondo, organizzazione nongovernativa di volontariato nazionale e internazionale, costituita nel 1966, con sede a Verona.

### Tratta NO

<http://www.trattano.it>

Tratta NO! è un progetto informativo volto a combattere il pregiudizio sulle vittime della tratta a scopo sessuale, promuovendo una visione del problema fondata su una corretta conoscenza del fenomeno, liberata da approcci pietistici o segreganti. Tratta NO! a questo scopo propone un modello integrato di educazione alla legalità ed informazione sulla tratta di esseri umani. Il portale web dedicato punta al coinvolgimento e messa in rete degli interlocutori territoriali, alla realizzazione di campagne informative su internet, stampa, radio e televisioni.

### Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute

<http://www.lucciole.org/>

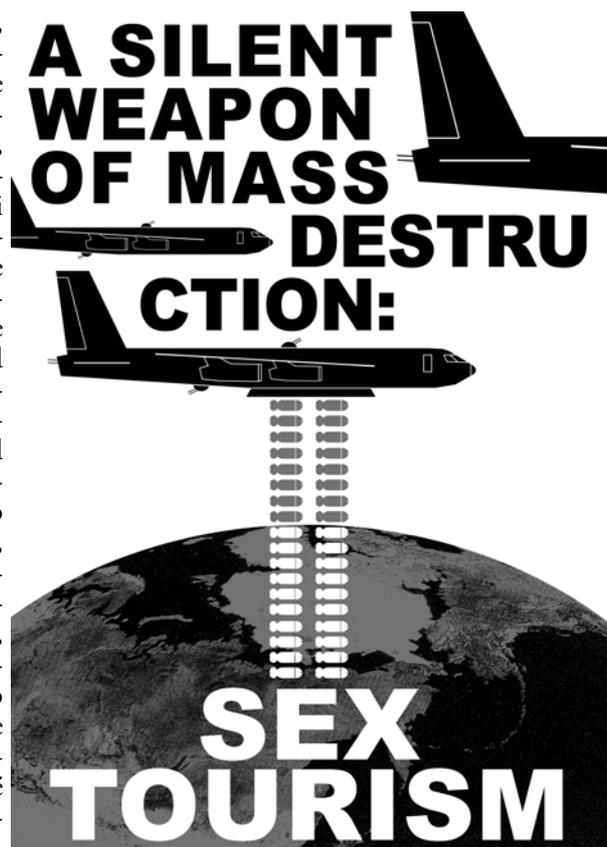
Il Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute (CDCP) è una associazione non profit fondata da prostitute e non nel 1982. Tra le numerose iniziative promosse dall'associazione si segnala in particolare il Progetto 'Stella Polare' volto ad offrire percorsi di protezione sociale e a favorire processi di autodeterminazione e sostegno a coloro che chiedono di uscire da situazioni di grave sfruttamento sessuale e lavorativo. L'équipe del progetto, formata da una coordinatrice, delle educatrici, una psicologa e da mediatrici culturali di dif-

ferenti nazionalità, dialoga con le prostitute al fine di accogliere le vittime della tratta che vogliono intraprendere un percorso di fuoriuscita dalla prostituzione o per offrire sostegno a chi non intende lasciare il lavoro di strada incoraggiandone l'autodeterminazione.

### Comunità Papa Giovanni XXIII

<http://www.apg23.org/>

Sorta negli anni '80 l'Associazione Papa Giovanni XXIII opera nel vasto mondo dell'emarginazione in Italia e all'estero. Nel settore del traffico internazionale l'associazione realizza attività a sostegno di donne indotte alla schiavitù sessuale, in particolare intraprendendo programmi di integrazione, in partenariato con organizzazioni e istituzioni dei paesi dell'Est impegnate nel proprio territorio a combattere il fenomeno.



davide acerbi, italy

## La L.R. 16 dicembre 1997, n. 41

La Regione Veneto ha promulgato la Legge Regionale n.41 del 16 dicembre 1997 **“Abuso e sfruttamento sessuale: interventi a tutela e promozione della persona per tutelare i diritti delle vittime di abusi e sfruttamenti a fine sessuale”**. Al comma 3 dell’art. 1 la Legge stabilisce che per abuso e sfruttamento sessuale si intende “ogni forma di violenza morale, fisica e psichica in ambito sessuale”.

Si tratta di una norma *ad hoc* che si propone di superare le soluzioni parziali ed in particolare persegue come enunciato all’art. 2 una serie di obiettivi quali: la promozione umana e sociale delle persone vittime di sfruttamento sessuale; il monitoraggio del fenomeno e la denuncia degli aspetti di maggiore pericolosità del medesimo; la visibilità del fenomeno, la sensibilizzazione dell’opinione pubblica e l’informazione dei singoli e delle comunità; la prevenzione socio-sanitaria e l’educazione alla salute; il raggiungimento della parità dei diritti uomo-donna; la promozione della solidarietà tra le persone; la corresponsabilizzazione individuale, sociale e comunitaria; l’istituzione di un tavolo di concertazione tra i soggetti pubblici interessati.

Ai sensi della L.R. 41/97, la Regione Veneto ha costituito un *Nucleo tecnico scientifico* (art. 6) con il compito di valutare progetti e di realizzare strumenti conoscitivi, un *Ufficio con compiti di coordinamento dei servizi e osservatorio* con funzioni di promozione, aggiornamento e formazione degli operatori, un *Tavolo di Concertazione Regionale* e l’*Osservatorio regionale per la tutela e la promozione della persona*.

Il **Nucleo tecnico scientifico** previsto dalla Legge è un gruppo di valutazione e di studio formato da esperti del settore (sociologi, psicologi, pedagogisti, ...), da una rappresentanza di direttori di servizi sociali e di unità locali sociosanitarie, da persone del privato sociale e del volontariato che hanno maturato specifiche conoscenze nell’ambito dell’abuso e dello sfruttamento sessuale. Il Nucleo deve valutare i progetti presentati nelle domande di finanziamento stilando una graduatoria e presentare strumenti conoscitivi per promuovere e sostenere interventi nell’ambito del contrasto al traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale; valuta l’efficacia degli interventi, formula ipotesi per semplificare le procedure dei progetti obiettivo e studia le aree sociali ed i gruppi sociali a rischio attraverso l’analisi dei cosiddetti fenomeni sentinella.

L’**Osservatorio regionale per la tutela e promozione della persona**, istituito dalla L.R. 41/97, nasce per conoscere i fenomeni regionali di abuso e sfruttamen-

to sessuale e delle dinamiche ad essi collegate, con particolare riferimento alle situazioni che coinvolgono donne vittime di tratta a fini sessuali.

Gli obiettivi dell’Osservatorio sono: conoscenza dei fenomeni della prostituzione legata alla tratta per sfruttamento sessuale e delle estreme povertà; attivazione di forme di collegamento tra i diversi enti locali, il volontariato e il terzo settore; creazione e diffusione di modelli di analisi, descrizione e intervento sui temi della promozione e tutela della persona; diffusione sul territorio delle conoscenze acquisite attraverso seminari di scambio e confronto con le realtà che operano a livello regionale e anche nazionale ed europeo; formazione e informazione dei singoli e della comunità; adesione alla rete degli osservatori regionali.

Dal 1998 l’Osservatorio è stato affidato all’Azienda Ulss 16 di Padova che gestisce e organizza attività e compiti. Recentemente è stato incaricato di seguire un secondo filone di ricerca: il fenomeno delle cosiddette nuove povertà, ovvero lo stato di estrema povertà in cui versano le persone senza fissa dimora (il relativo provvedimento è la DGR n. 3956/2003).

La Legge Regionale 41/97 prevede inoltre il finanziamento annuale di progetti nell’ambito della tutela e della promozione della persona a fronte di fenomeni di abuso e di sfruttamento sessuale, presentati da soggetti istituzionali quali enti locali e unità locali sociosanitarie. In base all’art.5, la Giunta regionale fissa annualmente: i requisiti di ammissibilità; i criteri per la valutazione; il riparto dei finanziamenti; le modalità per l’elaborazione di progetti; i termini e le modalità per la presentazione della domanda di accesso al finanziamento; le modalità di erogazione e la verifica dei risultati.

A conferma degli orientamenti internazionali e nazionali che connotano i programmi di inclusione sociale, anche i progetti finanziati dalla Regione del Veneto prevedono come obiettivo il raggiungimento dell’autonomia da parte della vittima di sfruttamento sessuale nel contesto più ampio e complesso di un programma di protezione sociale. Tale autonomia equivale in sostanza alla capacità della donna, una volta uscita dallo stato di coercizione, di essere in grado di provvedere a sé stessa non solo decidendo liberamen-



te per sé ma anche mantenendosi e provvedendo alla cura di eventuali figli.

Il bando 2006, Delibera di Giunta n. 199 del 31 gennaio 2006: Criteri, requisiti, modalità e termini per il finanziamento dei progetti obiettivo per interventi a tutela e promozione della persona. Anno 2006. L.R. n. 41 del 16.12.1997, scaduto il 15 aprile 2006, stabilisce che per accedere al finanziamento i progetti presentati da enti pubblici dovranno comprendere anche: attività di prevenzione in forma prioritaria; criteri e indicatori attendibili per la valutazione e misurazione dei risultati finali raggiunti sul piano quali-quantitativo; attività di formazione professionale e di inserimento lavorativo; presenza di una rete.

Il Bando 2006 ha approvato uno stanziamento di 500 mila Euro destinati a 10 progetti-obiettivo di prevenzione, tutela, contrasto e recupero per persone soggette a fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale, in corso di realizzazione nel 2006 dai seguenti soggetti destinatari: Comune di Padova, per il progetto "Alba Nuova"; Comune di Rovigo, per il progetto "Progetto Venere 2"; Comune di Conegliano (Tv), progetto "Trafficking 2"; Azienda Ulss n.9 di Treviso, per il progetto di perfezionamento e rilevamento sul territorio del fenomeno; Comune di Venezia, per il progetto "Prostituzione straniera e tratta"; Aziende Ulss 12 Veneziana, per il progetto "Miglioramento del management"; Azienda Ulss n.13 di Mirano, progetto "Prostituzione migrante: prevenzione, cura e comunità locale"; Comune di Vicenza, progetto "Divieto di sosta"; Comune di Verona, progetto "Sirio: verso strade nuove"; Azienda Ulss n. 22 di Bussolengo, progetto "Linea Venezia Verona: focal point sulla prostituzione migrante".

Lo scorso 14 novembre 2006 si è svolto a Legnaro il Convegno regionale sul tema "Legge regionale n. 41/97- Abuso e sfruttamento sessuale: Interventi a tutela della persona. Scenari, strumentazioni ed esperienze". Il Convegno ha rappresentato un'opportunità per riflettere e rileggere progettualità ed esperienze realizzate in questi anni nell'ambito della LR 41/97. L'ideazione, il sostegno e lo sviluppo di approcci multidisciplinari e operativi ai temi del traffico internazionale di esseri umani, delle diverse forme di sfruttamento, delle situazioni di emarginazione sociale necessitano di un intervento complesso, funzionale a rendere maggiormente visibile la complessità osservata. Le politiche regionali promosse dalla *Legge regionale n.41/97*, sono state sostenute da un nuovo approccio culturale e hanno offerto l'opportunità di proporre pratiche sociali innovative e di porre le basi per costruire sistemi di ricerca, sviluppo, riprogettazione e intervento sociale.

## Pubblicazioni della Regione Veneto

### **Dritti umani e traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale: dallo scenario internazionale all'intervento locale**

Atti del convegno. Venerdì 3 maggio 2002, all'interno di CIVITAS. Mostra Convegno della Solidarietà dell'Economia Sociale e Civile

### **Donne violate. La legge regionale 41 del 16 dicembre 1997**

Considerazioni sul fenomeno dello sfruttamento a fini sessuali, piani di intervento, individuazione di percorsi di inserimento sociale e di programmi di accoglienza in luoghi protetti delle vittime

### **Lavoro e donne vittime di tratta**

I percorsi delineati da alcuni responsabili di Comunità del Veneto e loro rappresentazione del problema.

### **Donne in fuoriuscita dalla prostituzione. Immagine del lavoro e percorsi di cambiamento**

Uscire dal racket della prostituzione e della tratta a scopo di sfruttamento sessuale si può. Attraverso un programma di inclusione sociale e un percorso di lavoro.

### **Convegni promossi nell'ambito della L.R. 41/1997**

**Prostituzione di Strada: dati, interventi e contraddizioni**  
19.01.2006 - Mogliano Veneto (TV). Giornata di studio organizzata dal Comune di Mogliano Veneto (TV)

### **La multidimensionalità della tratta degli esseri umani: ipotesi per la costruzione di nuovi sistemi di conoscenza del fenomeno e di raccordo tra gli attori in campo**

05.05.2006 - Civitas / Padova. Seminario di presentazione del Progetto Equal "Osservatorio e centro risorse sul traffico degli esseri umani" che si propone di costruire nuovi sistemi di conoscenza e di monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta.

### **Convegno regionale: Legge regionale n. 41/97- Abuso e sfruttamento sessuale: Interventi a tutela della persona. Scenari, strumenti-azioni ed esperienze".**

14.11.2006 - Legnaro (VR). Le progettualità e le esperienze realizzate nella Regione del Veneto attraverso la L.R. 41/97 saranno lo scenario dell'iniziativa di questo importante evento.

Le pubblicazioni e i programmi dei convegni sono disponibili nel portale [www.venetosociale.org](http://www.venetosociale.org) (Sezione marginalità).

## I progetti finanziati con la L.R. 41/97 nel periodo 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Treviso	4	2	3	1	3	4	2	2
Padova	1	1	3	4	2	2	1	1
Rovigo	-	-	-	-	-	1	-	-
Venezia	2	4	1	2	1	4	4	2
Vicenza	3	3	2	2	1	1	-	1
Verona	1	-	1	1	2	2	2	1
Belluno	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totali</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>7</b>

Fonte: Osservatorio regionale per la tutela e la promozione della persona, La rete sociale in aiuto alle vittime di tratta, Maggio 2006. Disponibile on line all'indirizzo: [www.venetosociale.org](http://www.venetosociale.org) (Sezione Osservatorio / Attività).

## Piano annuale diritti umani e cultura di pace - 2006

L.R. 16 dicembre 1999, n. 55,  
Capo II°

**Piano annuale 2006 di attuazione del Programma triennale degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace.**

Giunta Regionale del Veneto  
Segreteria della programmazione  
Direzione Relazioni Internazionali,  
Cooperazione internazionale, Diritti  
umani e Parti opportunità.

### Sommario

Normativa di riferimento

Piano annuale

- 1) Obiettivi
- 2) Soggetti promotori
- 3) Strategie e modalità di intervento
- 4) Tipologia delle iniziative finanziabili
- 5) Finanziamento delle iniziative
- 6) Adempimenti di legge
  - 6.a) Archivio Pace Diritti Umani
  - 6.b) Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace"
  - 6.c) Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli"
- 7) Iniziative regionali dirette
- 8) Iniziative a contributo
  - 8.a) Modalità di presentazione delle domande di contributo
  - 8.b) Requisiti dei soggetti
  - 8.c) Condizioni di ammissibilità
  - 8.d) Partecipazione finanziaria della Regione Veneto
  - 8.e) Fase istruttoria
  - 8.f) Criteri di valutazione - spese ammissibili - graduatoria
  - 8.g) Durata dei progetti
  - 8.h) Verifiche e controlli
  - 8.i) Liquidazione dei contributi e rendicontazione
  - 8.l) Rinuncia, decadenza e revoca dei contributi

### Normativa di riferimento

Il presente Piano annuale costituisce lo strumento attuativo delle disposizioni normative della Legge Regio-

nale n. 55/1999 e del «Programma triennale degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace», approvato dal Consiglio Regionale con provvedimento n. 48 in data 27.10.2004.

La L.R. n. 55/1999 «Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà», nel disciplinare la materia, al Capo II in particolare prevede: le finalità alle quali devono indirizzarsi i progetti regionali in materia di promozione dei diritti umani e della cultura di pace e i soggetti promotori; gli strumenti della programmazione; la costituzione di un Comitato avente il compito di concorrere alla formulazione del Programma triennale e dei Piani annuali degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace.

Il Programma triennale ha definito gli obiettivi e le priorità da perseguire nell'arco del triennio 2004-2006.

Nell'elaborazione del presente Piano annuale sono presi in considerazione gli orientamenti definiti dallo Stato italiano, in materia di promozione e tutela dei diritti umani, nell'ambito delle linee di indirizzo nazionali di politica estera, finalizzate, anche, a ristabilire il rispetto dei diritti umani nei Paesi in cui più gravi sono le loro violazioni.

La definizione del presente Piano annuale tiene conto, inoltre, delle indicazioni e strategie previste dalle recenti Risoluzioni e Documenti delle Nazioni Unite in materia, nonché degli orientamenti dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa a tutela dei diritti umani.

L'azione regionale - sempre più orientata a svolgere un ruolo significativo di impulso e coinvolgimento dei diversi organismi pubblici e privati operanti nelle politiche di settore - intende fare riferimento ai principi generali derivanti dalla vigente normativa comunitaria quale, in particolare, il principio di sussidiarietà.

Le iniziative regionali saranno, infine, realizzate in armonia con i principi di complementarità ed efficacia delle azioni contenuti nel Trattato

sulla Costituzione Europea, ratificato dallo Stato italiano con legge n. 57 del 7 aprile 2005, che prevede al Titolo I, articolo I-2, che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Inoltre, come previsto al successivo articolo I-3, nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione contribuisce alla pace, alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

### Piano annuale

Il Piano annuale, ai sensi dell'articolo 4 della L.R. n. 55/1999, individua le iniziative da realizzare direttamente o mediante la concessione di contributi, che dovranno attenersi agli obiettivi e priorità principali evidenziati nel Programma triennale.

Il Piano annuale stabilisce, inoltre, le somme da destinare:

A) agli adempimenti della legge regionale n. 55/1999 relativi:

- 1) all'articolo 2, primo comma, lettera c: attività dell'Archivio istituito con legge regionale n. 18/1988;
- 2) all'articolo 17: attività della Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace;
- 3) all'articolo 2 punto b): conferimento Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli";

B) alle iniziative realizzate direttamente dalla Regione;

C) alle iniziative realizzate mediante contributo regionale.

In considerazione dell'estrema attualità della tematica dei diritti umani e della cultura di pace, il presente Piano prevede di riservare una consistente quota dello stanziamento disponibile alle iniziative dirette regionali. Sarà così possibile far fronte alle molteplici esigenze e proposte pervenute da organismi pubblici - Università, Ministeri, Enti Locali e loro organismi associativi (A.N.C.I., U.R.P.V.), Istituti scolastici, Aziende Sanitarie Locali, Camere di Commercio - nonché da organismi rappresentativi di Agenzie internaziona-

li delle Nazioni Unite, per la realizzazione di iniziative da elaborarsi sulla base della comune collaborazione, consolidata negli anni, che ha consentito di qualificare l'azione regionale a livello nazionale e internazionale.

## 1) Obiettivi

Il Programma triennale degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace individua quali obiettivi principali cui finalizzare l'azione regionale:

1. la diffusione e il radicamento della cultura dei diritti umani;
2. la promozione dei diritti dei bambini e delle bambine.

Il Programma triennale prevede, inoltre, le priorità a cui dovranno ispirarsi le iniziative regionali, nel triennio 2004-2006:

1. l'educazione alla pace e ai diritti umani;
2. la lotta ad ogni forma di sfruttamento dei bambini e delle bambine;
3. la sensibilizzazione delle diverse componenti della società civile ai temi della democrazia e dello sviluppo umano;
4. l'adesione alle quattro priorità tematiche fissate dall'Unione Europea in materia di diritti umani:
  - a) sostegno ai processi di democratizzazione, alla buona gestione pubblica e allo stato di diritto;
  - b) sostegno alle azioni per l'abolizione della pena di morte;
  - c) sostegno alla lotta contro la tortura;
  - d) sostegno al dialogo interculturale e alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione nei confronti delle minoranze e delle popolazioni autoctone;
5. l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e delle violazioni alla loro dignità.

## 2) Soggetti promotori

La Regione riconosce e sostiene quali soggetti promotori di interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace: enti locali; istituzioni pubbliche e private; università; organizzazioni non go-

vernative ed associazioni di volontariato; Onlus; organizzazioni sindacali ed imprenditoriali; associazioni di immigrati del Veneto.

Relativamente ai soggetti privati promotori di iniziative, si ritiene di riconfermare i criteri già individuati nei precedenti Piani annuali e atti a fornire piena garanzia di affidabilità e riconoscibilità di tali soggetti: le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e di immigrati del Veneto, le Onlus e altri organismi privati dovranno avere comprovata esperienza, almeno triennale, nel campo degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace; le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e di immigrati, le Onlus e altri organismi privati dovranno avere sede principale, o quanto meno una sede operativa all'interno del territorio regionale; le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e le associazioni di immigrati del Veneto dovranno essere preferibilmente riconosciute dalla Regione (attraverso iscrizione ad appositi albi regionali di categoria, ove istituiti), o da altri enti (internazionali, nazionali o locali, attraverso i rispettivi albi); in ogni caso, per i soggetti di cui ai punti precedenti, l'assenza della finalità di lucro sarà considerata requisito imprescindibile per l'accesso ai finanziamenti regionali.

## 3) Strategie e modalità di intervento

In coerenza con gli obiettivi e le priorità previste nel Programma triennale 2004-2006 e in continuità all'attività svolta nel triennio 2001/2003, l'azione regionale intende rivolgersi all'ambito scolastico, nonché al mondo dell'associazionismo e all'ambito lavorativo.

Sul fronte degli enti locali vi è, inoltre, l'oggettiva necessità di coordinare le molteplici iniziative di sensibilizzazione degli amministratori e dei cittadini, con il coinvolgimento delle associazioni operanti sul territorio veneto.

L'attenzione all'ambito scolastico è motivata dalla esigenza di sviluppare nei giovani una cultura fondata sul

rispetto e sulla valorizzazione delle differenze e di favorire la crescita di una coscienza democratica e di una cittadinanza piena e consapevole. Pertanto le iniziative regionali, su questi temi, intendono indirizzare positivamente le istituzioni scolastiche ad un approfondimento trasversale dei diritti umani, nell'ambito delle materie d'insegnamento.

È, altresì, importante favorire tra i diversi "attori" della società civile - enti locali, istituzioni scolastiche, organismi associativi - una significativa convergenza nella delicata materia dei diritti umani.

Conseguentemente, il Piano annuale 2006 privilegia le azioni concertate e sinergiche tra organismi pubblici e privati operanti sul territorio, favorendo la presentazione di progetti in forma associata, con la presenza di almeno un ente locale o altro organismo pubblico, nonché, le iniziative caratterizzate da ampia e raccordata diffusione sul territorio.

In tale prospettiva, assume significativa rilevanza - per questa funzione regionale di ricordo, sviluppo e monitoraggio degli organismi regionali operanti nelle politiche di settore - la creazione ed il costante aggiornamento di una banca dati, attivata avvalendosi dell'apporto dell'Archivio, come previsto dalla L.R. n. 55/1999, ed operante presso il Centro interdepartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

## 4) Tipologia delle iniziative finanziabili

L'articolo 2 della L.R. n. 55/1999 ed il Programma triennale elencano le tipologie di intervento in materia di diritti umani e cultura di pace, e che in questa sede si descrivono brevemente, rinviando a quelle fonti la descrizione dettagliata: iniziative di partecipazione dei bambini e delle bambine, nell'ambito di attività innovative degli organi istituzionali degli enti locali; iniziative di informazione e comunicazione sui temi della tutela e violazione dei diritti umani, con particolare riguardo ai diritti dell'infanzia; iniziative di formazione e aggiornamento professionale in materia di diritti umani, a favore di ope-

ratori pubblici e privati; iniziative di divulgazione e conoscenza dell'attività delle istituzioni e degli organismi internazionali operanti nel settore dei diritti umani; iniziative di attivazione e sviluppo di idonei strumenti di controllo del rispetto dei diritti umani.

## 5) Finanziamento delle iniziative

Gli interventi in materia di diritti umani trovano la loro fonte finanziaria, nel Bilancio regionale 2006, nel capitolo 70017 "Interventi regionali in materia di diritti umani e di cultura di pace" per Euro 250.000,00 e per Euro 450.000,00 nel capitolo 100635 "Trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche per favorire la promozione dei diritti umani e della cultura di pace", per un ammontare complessivo di Euro 700.000,00.

La L.R. n. 55/1999 prevede il finanziamento delle seguenti tipologie di attività in materia di diritti umani e cultura di pace:

a) Adempimenti di legge: Euro 153.323,00;

- sostegno all'Archivio Pace Diritti Umani dell'Università di Padova (articolo 2, lettera c, L.R. n. 55/1999), Euro 120.000,00;

- quota di adesione alla Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace" (articolo 17 L.R. n. 55/1999), Euro 25.823,00;

- conferimento Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli" (articolo 2 punto b), Euro 7.500,00.

b) Iniziative regionali dirette: Euro 370.000,00;

- promosse direttamente dalla Regione e realizzate anche in partenariato con altri enti ed organismi pubblici e privati (articolo 4 L.R. n. 55/1999).

c) Iniziative a contributo: Euro 176.677,00;

- promosse e realizzate da organismi pubblici e privati con il contributo regionale (articolo 4 L.R. n. 55/1999). Conseguentemente alla disponibilità prevista dai capitoli di spesa rispettivamente per soggetti pubblici e soggetti privati, ai progetti presentati a bando da enti pubblici viene destinata la somma di Euro

60.000,00 e alla progettualità espressa da enti privati la somma di Euro 116.677,00.

Si ritiene altresì di fissare una quota massima di finanziamento regionale per le iniziative a contributo, pari al 30% dei costi preventivati considerati ammissibili (con un massimo di Euro 20.000,00 per ogni progetto ammesso al finanziamento) con obbligo per il beneficiario di rendiconto di una somma almeno doppia del contributo ricevuto.

Eventuali importi non impegnati, o comunque disponibili, in una delle due tipologie previste (iniziative dirette o iniziative a contributo), possono essere utilizzati per l'altra tipologia.

## 6) Adempimenti di legge

### 6.a) Archivio Pace Diritti Umani

La Regione, ai sensi della La L.R. n. 55/1999, promuove e sostiene l'Archivio Pace Diritti Umani, istituito con la L.R. n. 18/1988 ed operante presso il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

La convenzione tra Regione e Università che disciplinava l'attività dell'Archivio per il triennio 2003 - 2005 è scaduta il 31 dicembre 2005. Con deliberazione della Giunta regionale n. 1114 in data 18 aprile 2006 si è provveduto al rinnovo della stessa per il triennio 1° gennaio 2006 / 31 dicembre 2008.

Il nuovo testo di convenzione triennale prevede, oltre alla prosecuzione e all'aggiornamento delle iniziative già attivate negli anni precedenti, anche il supporto del Centro universitario alla partecipazione della Regione del Veneto a progetti dell'Unione Europea nelle specifiche materie della L.R. n. 55/1999 e si articola in quattro settori principali:

I. il settore informatico che comprende la Home Page "Archivio pace, diritti umani, cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale", un data-base per la consultazione via internet dei documenti dell'Archivio, un data-base sulle associazioni e le Ong operanti nel Veneto in materia di diritti umani, cultura di pace, co-

operazione decentrata allo sviluppo, solidarietà internazionale e interculturalità, un data-base indicizzato delle "news", una "mailing list" per l'invio di materiale di aggiornamento sui temi oggetto della convenzione;

II. il settore documentale che, strutturato all'interno della biblioteca specialistica del Centro, comprende documenti, volumi e riviste, un data-base per la catalogazione e la consultazione via internet del materiale documentale, nonché strumenti audiovisivi anche elaborati direttamente dal Centro;

III. il settore pubblicazioni che comprende la elaborazione e la stampa di periodici di informazione, aggiornamento e documentazione quali il bollettino "Archivio Pace diritti umani" su iniziative e temi inerenti la legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55; i "Quaderni" contenenti i risultati di studi e ricerche sui temi dei diritti umani, della cultura della pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale; la rivista "Pace diritti umani/Peace human rights"; i "Tascabili" del Centro Diritti Umani; sussidi didattici per insegnanti;

IV. il settore partecipazione a progetti dell'Unione Europea per l'attivazione e gestione di progetti comunitari.

### 6.b) Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace"

La Regione del Veneto partecipa, in qualità di socio fondatore, alla Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace", costituitasi in attuazione dell'articolo 10 della L.R. n. 18/1988.

L'articolo 17 della L.R. n. 55/1999 autorizza la Giunta regionale al versamento delle quote di adesione alla Fondazione, previste dallo statuto della medesima.

La Fondazione, attiva da qualche anno nel campo della ricerca sulle questioni relative alla sicurezza, allo sviluppo e alla pace, ha individuato, tra le linee portanti della propria attività di ricerca, le tematiche attinenti l'affermazione della democrazia nei Paesi dell'area mediterranea e balcanica, il contributo del dialogo

interreligioso alla cultura della pace, con specifica analisi del territorio veneto.

Si tratta di tematiche pienamente coerenti con gli obiettivi e le priorità dell'azione regionale nel settore dei diritti umani e della cultura di pace.

*6.c) Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli"*

In attuazione dell'articolo 2 punto b) della legge regionale n. 55/1999, è prevista anche per l'anno 2006 l'attribuzione del Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli", a riconoscimento dell'attività svolta in uno dei seguenti settori: progettazione educativo-culturale, informazione, produzione artistica, ricerca, cooperazione allo sviluppo.

## 7) Iniziative regionali dirette

La Regione, per l'elaborazione e la realizzazione delle singole iniziative, si avvarrà della collaborazione di enti, istituzioni ed organismi ritenuti idonei a tal fine, individuati come partner progettuali. Una prassi ormai consolidata individua in un partner pubblico omologo nel territorio regionale (Provincia, Comune, Università e scuole) il soggetto operativo di riferimento.

Le iniziative dirette regionali - elaborate in considerazione degli obiettivi e delle priorità principali previste nel Programma triennale, nonché delle indicazioni del presente Piano annuale 2006 - vengono individuate sinteticamente nell'elenco Allegato B (sezione B) e saranno finalizzate, anche in continuità agli interventi sino ad oggi intrapresi, a: coinvolgere gli enti locali veneti in un'opera di formazione e sensibilizzazione su tematiche afferenti la tutela dei diritti umani e la cultura di pace e a valorizzare - e ove possibile coordinare - le diverse esperienze di enti locali in materia; sensibilizzare, coinvolgere e formare gli studenti e il personale scolastico dirigenziale e docente, al fine di promuovere l'inserimento graduale e interdisciplinare dei diritti umani e della cultura di pace, nei percorsi formativi delle scuole della nostra regione; assegnare un valore di prio-

rità ai diritti dei bambini e delle bambine e degli adolescenti, favorendo la partecipazione dei minori nella costruzione di una società locale, nazionale ed internazionale a misura di bambino e di bambina, in linea con quanto emerso dal Rapporto Unicef per il 2005.

## 8) Iniziative a contributo

Per le iniziative a contributo verrà predisposto il relativo avviso a cura della Direzione regionale Relazioni Internazionali Cooperazione Internazionale Diritti Umani e Pari Opportunità, secondo le previsioni della L.R. n. 55/1999, del vigente Programma triennale 2004/06 e del presente Piano annuale.

### *8.a) Modalità di presentazione delle domande di contributo*

Il progetto per il quale viene presentata domanda di contributo regionale dovrà essere obbligatoriamente presentato in forma associata da almeno tre soggetti, di cui almeno uno pubblico.

Il soggetto capofila richiedente (pubblico o privato), con l'incarico di trasmettere il progetto alla Regione Veneto per l'ottenimento dell'eventuale contributo, sarà il beneficiario formale del contributo regionale e responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla concreta realizzazione del progetto (accettazione formale del contributo regionale, relazione finale corredata dal relativo rendiconto delle spese sostenute, conservandone documentazione contabile).

Le domande di contributo devono essere presentate mediante l'utilizzo dell'apposita modulistica allegata al provvedimento della Giunta Regionale di approvazione del presente Piano annuale 2006. La suddetta modulistica prevede, tra l'altro, l'indicazione dei seguenti elementi: illustrazione sintetica dell'iniziativa e delle sue finalità; descrizione delle attività previste e relativa logistica e tempistica; indicazione dei risultati attesi; indicazione dei partner partecipanti all'iniziativa, specificandone l'apporto in termini di risorse umane, tecniche e finanziarie; piano finanziario, dal quale risultino:

a) elencazione dettagliata dei costi preventivati; b) quota di

cofinanziamento; c) quota già coperta da altre fonti di finanziamento (specificando le fonti); d) eventuali altre richieste di contributo pubblico nazionale o internazionale presentate per il progetto.

La domanda di contributo includerà, inoltre, quale parte integrante, la seguente ulteriore documentazione: copia del documento di identità del rappresentante legale del soggetto capofila.

Per gli enti pubblici capofila (compresi gli istituti scolastici) la domanda di contributo dovrà essere obbligatoriamente accompagnata dagli estremi del provvedimento emesso dall'organo competente entro i termini di scadenza del bando e con il quale si approva l'iniziativa per la quale viene richiesto il contributo regionale. Il provvedimento medesimo potrà essere richiesto dagli Uffici competenti, nel corso dell'istruttoria delle domande pervenute.

### *8.b) Requisiti dei soggetti*

Il soggetto capofila che richiede il contributo deve avere i requisiti di seguito indicati.

- Tipologia. Appartenere ad una delle seguenti categorie: enti locali; istituzioni pubbliche e private; università; organizzazioni non governative ed associazioni di volontariato; istituti scolastici; Onlus; organizzazioni sindacali ed imprenditoriali; associazioni di immigrati del Veneto

- Sede. Avere una sede principale, o comunque una sede operativa nel Veneto, come da dichiarazione sul modulo di domanda a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente (esclusi gli enti pubblici). La sede operativa - formalmente riconosciuta dalla sede legale - dovrà essere obbligatoriamente e fattivamente coinvolta nella ideazione e/o realizzazione del progetto; la misura e le modalità di tale coinvolgimento dovranno essere indicate nell'apposito modulo di richiesta di contributo approvato con delibera della Giunta regionale.

- Statuto e/o atto costitutivo. Avere statuto e/o atto costitutivo redatto nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata, come da dichiara-

zione sul modulo di domanda a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente (esclusi gli enti pubblici).

- Assenza della finalità di lucro. Come da dichiarazione sul modulo di domanda a firma del rappresentante legale.

- Esperienza. Avere esperienze adeguatamente documentate in materia di promozione dei diritti umani e della cultura di pace nel triennio precedente la presentazione della domanda (esclusi gli enti pubblici). Anche per i soggetti partner diversi da Ong, Onlus e dalle associazioni di cui alla tipologia indicata, l'assenza della finalità di lucro per l'iniziativa da realizzare, come da dichiarazione a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente, sarà considerata requisito imprescindibile per l'accesso ai finanziamenti regionali.

#### 8.c) Condizioni di ammissibilità

Le domande di contributo, a pena d'inammissibilità, devono rispettare le condizioni di seguito indicate.

- Conformità. Le iniziative devono essere conformi a quanto prescritto dal Programma triennale e dal Piano annuale.

- Natura consortile. Il progetto per il quale viene presentata domanda di contributo regionale dovrà essere obbligatoriamente presentato in forma associata da almeno tre soggetti, di cui almeno uno pubblico.

- Requisiti dei soggetti. Le iniziative devono essere presentate dai soggetti aventi i requisiti precedentemente indicati.

- Presentazione della domanda di contributo. La domanda di contributo deve essere inoltrata a seguito di pubblicazione di avviso sul B.U.R., entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, utilizzando la modulistica allegata al provvedimento della Giunta Regionale di approvazione del presente Piano annuale 2006 e comprendendo l'ulteriore documentazione soprarichiamata nel paragrafo "Modalità di presentazione della domanda di contributo".

- Assenza della finalità di lucro. L'iniziativa deve essere priva di finalità di lucro.

- Numero delle iniziative presentate. Ogni soggetto capofila non potrà presentare più di un singolo progetto, e per lo stesso progetto potrà essere comunque presentata una sola domanda di finanziamento.

- Iniziative non concluse. Le iniziative non devono essere già concluse al momento della presentazione della domanda di contributo per l'anno di riferimento.

- Localizzazione iniziative. Le attività dell'iniziativa devono svolgersi prevalentemente nell'ambito del territorio regionale.

#### 8.d) Partecipazione finanziaria della Regione Veneto

La Regione Veneto contribuirà al finanziamento dei progetti approvati fino alla misura massima del 30% dei costi preventivati considerati ammissibili.

Il contributo regionale non potrà comunque superare l'importo complessivo di Euro 20.000,00 per ogni progetto ammesso al finanziamento.

Nell'ipotesi in cui sia stato richiesto un contributo anche ad altri enti (quali Ministero degli Affari Esteri od Unione Europea) per lo stesso progetto, il richiedente ne darà comunicazione alla Regione, indicandone l'importo richiesto.

#### 8.e) Fase istruttoria

Gli Uffici della Direzione Regionale Relazioni internazionali, Cooperazione internazionale, Diritti umani e Pari opportunità provvederanno alla verifica dell'ammissibilità dei progetti presentati e alla successiva valutazione di quelli risultati ammissibili.

#### 8.f) Criteri di valutazione - spese ammissibili - graduatoria

La valutazione dei progetti risultati ammissibili è finalizzata alla redazione di apposita graduatoria.

I soggetti ammessi in graduatoria otterranno il contributo regionale sino ad esaurimento delle risorse disponibili.

La valutazione dei progetti avverrà sulla base dei punteggi di seguito indicati.

A Numero di soggetti coinvolti / punti

- progetto presentato da oltre 7 soggetti (incluso il capofila) / 3

- progetto presentato da 5 a 7 soggetti (incluso il capofila) / 2

- progetto presentato da almeno 4 soggetti (incluso il capofila) / 1

B Attinenza della tematica / punti

- diritti dei bambini e delle bambine / 5

- eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne e delle violazioni alla loro dignità / 3

- dialogo interculturale / 2

- educazione e sensibilizzazione delle società civile ai temi della pace e dei diritti umani / 2

Nota: per la lettera B è prevista una unica indicazione, quale tematica prevalente, per il progetto nel suo complesso. Sarà cura dell'Ufficio competente verificare l'attribuzione della stessa, in base alle attività descritte e all'analisi complessiva del progetto presentato.

C Ambito di intervento (punteggi cumulabili) / punti

- scolastico / 5

- giovanile extrascolastico / 4

- istituzioni locali / 3

- lavorativo / 2

- associativo adulto / 1

Nota: i punteggi della lettera c sono tra loro cumulabili. Sarà cura dell'Ufficio competente verificare l'effettività delle indicazioni fornite sulla base del cronogramma di attività, dei destinatari diretti indicati e dell'analisi complessiva del progetto presentato.

D Divulgazione / punti

- internazionale e/o nazionale / 3

- regionale / 2

- comunale e/o provinciale / 1

Nota: per la lettera D è prevista una unica indicazione. Sarà cura dell'Ufficio competente verificare l'effettività di tale indicazione sulla base delle attività descritte, dei destinatari diretti indicati e dell'analisi complessiva del progetto presentato.

E Pluriennalità / punti

- progetto pluriennale già finanziato dalla Regione del Veneto / 1

F Sede legale del richiedente (esclusi gli enti pubblici) / punti

- Il richiedente ha sede legale in Veneto /1

## G Ricevimento delle domande

A parità di punteggio sarà data precedenza in graduatoria alla domanda pervenuta in data antecedente

Durante la fase istruttoria, gli Uffici della Direzione Relazioni internazionali, Cooperazione internazionale, Diritti umani e Pari opportunità procederanno anche alla valutazione sull'ammissibilità delle spese indicate nel piano finanziario dei progetti e potranno apportare riduzioni ai costi preventivati, ritenendo non ammissibili alcune voci di spesa o parti di esse, sulla base dei criteri sotto riportati.

I. spese non ammissibili: le voci di spesa "debiti", "interessi sui debiti", "spese di acquisto di immobili o terreni";

II. voce di spesa "risorse umane": si articola in personale (che include docenti e personale amministrativo) e consulenze.

I costi relativi a docenti, tutor, consulenti, coordinatori ed assimilabili saranno ammessi entro le tariffe di spesa previste dalla circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 05 dicembre 2003, n. 41 (consultabile al sito [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it) alla sezione "norme");

III. voce di spesa "trasporti/viaggi": include tutti i costi relativi a trasporto beni e viaggi di persone (vitto e alloggio inclusi) ed è considerata ammissibile entro un importo di spesa non superiore al 20% del costo totale del progetto;

IV. voce di spesa "acquisto di materiale": saranno ammesse le spese di materiali e attrezzature varie solo se ritenute essenziali alla compiuta realizzazione dell'iniziativa. Non sono ammesse spese per l'acquisto di beni strumentali durevoli (quali attrezzature audiovisive, informatiche e tecnologiche ed arredamenti).

V. voce di spesa "fornitura di servizi": include costi per "noleggio attrezzature", "affitto locali" "spese per tipografia" e altre forniture di servizi specificatamente attinenti alla realiz-

zazione delle iniziative. Per quanto riguarda le spese per tipografia saranno ammesse entro un importo di spesa non superiore al 35% del costo totale del progetto;

VI. voce di spesa "spese amministrative documentate": debbono riferirsi alla realizzazione dell'attività di progetto, non al sostegno dell'organismo proponente;

VII. voce di spesa "spese generali non documentabili": ammesse entro un importo massimo del 10% del costo totale. Vi è compresa anche l'eventuale spesa per le utenze (quali telefono, elettricità, ecc.);

VIII. in caso di corsi di formazione è necessario produrre un elenco dei partecipanti con la relazione conclusiva.

In ogni caso saranno ritenute ammissibili le spese specificamente necessarie alla realizzazione dell'iniziativa per la quale è richiesto il contributo. Le spese dovranno essere state sostenute dal beneficiario o dai partners durante la fase di implementazione dell'iniziativa secondo il cronogramma indicato nella scheda progettuale.

### 8.g) Durata dei progetti

Tutti i progetti ammessi avranno durata massima di un anno, inclusi quelli pluriennali per quanto concerne l'annualità ammessa al finanziamento. Eventuali richieste di proroga per la conclusione dei progetti, adeguatamente motivate, potranno essere concesse previa autorizzazione del Dirigente responsabile della Direzione competente.

### 8.h) Verifiche e controlli

La Giunta Regionale, tramite gli Uffici della competente Direzione, si riserva di procedere, in fase intermedia e finale, al monitoraggio dei progetti sia sotto il profilo amministrativo-contabile sia sotto il profilo della verifica dei risultati raggiunti, anche mediante sopralluoghi in loco.

### 8.i) Liquidazione dei contributi e rendicontazione

I contributi concessi debbono essere utilizzati dai soggetti beneficiari esclusivamente per la realizzazione dei progetti ammessi.

Eventuali variazioni alle attività e alle previsioni di spesa che dovessero rendersi necessarie nella fase di attuazione debbono essere preventivamente comunicate e autorizzate dal Dirigente regionale della Direzione Relazioni internazionali, Cooperazione internazionale, Diritti Umani e Pari Opportunità.

Alla liquidazione dei contributi concessi si provvederà con le modalità di seguito indicate: 60% quale acconto del contributo, previa comunicazione formale da parte del legale rappresentante del soggetto beneficiario dell'avvio delle attività; 40% quale saldo del contributo, previa presentazione da parte del legale rappresentante del soggetto beneficiario di una relazione finale sull'attività svolta, corredata dal rendiconto finanziario, sulla base del prospetto riepilogativo entrate/spese predisposto dalla Direzione Regionale Relazioni Internazionali, Cooperazione internazionale, Diritti umani e Pari Opportunità, indicante, per ciascuna delle spese, gli estremi dei documenti contabili che attestino l'effettuazione delle spese. Alla documentazione va aggiunta inoltre una dichiarazione di conformità del progetto finale a quello presentato e finanziato. Nella dichiarazione si dovrà inoltre attestare che gli originali dei documenti di spesa sono depositati nella sede legale del soggetto beneficiario. Nell'ipotesi in cui il beneficiario sia un ente pubblico, la relazione finale, il rendiconto finanziario e la dichiarazione di conformità, dovranno essere prodotti con provvedimento dell'organo competente dell'ente stesso.

La liquidazione del saldo del contributo concesso sarà subordinata alla rendicontazione da parte del beneficiario di una somma pari al doppio del contributo ricevuto. Nel caso tale somma risultasse inferiore, il contributo sarà proporzionalmente ridotto. Con deliberazione della Giunta Regionale di approvazione del riparto dei contributi, sarà anche fissato il termine per la conclusione dei progetti finanziati.

### 8.l) Rinuncia, decadenza e revoca dei contributi [Omissis]

## Pubblico Tutore dei Minori

### **Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia**

Il 19-20 ottobre 2006 presso l'Università di Padova si è tenuto il seminario "Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia". L'iniziativa è stata promossa dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei Minori del Veneto e dal Centro diritti umani dell'Università di Padova, con il contributo degli altri due Pubblici Tutori / Garanti dei minori operanti in Italia a livello regionale: Francesco Milanese per il Friuli-Venezia Giulia e Mery Mengarelli per le Marche.

In occasione del convegno i tre Garanti hanno messo a punto un documento comune, elaborato a partire dalla loro comune esperienza, con il quale intendono contribuire alla riflessione che dovrebbe portare ad una legge italiana su un "Sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza".

Il convegno si è articolato in due sessioni. La prima sessione, il 19 ottobre, presieduta da Antonio Papisca, direttore del Centro diritti umani dell'Università di Padova, è stata dedicata ad illustrare il panorama internazionale delle istituzioni di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti. È intervenuta la *Défenseure des enfants* della Repubblica francese, M.me Dominique Versini; Julien Attuill, dell'Ufficio del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa; Laura Baldassarre, del Comitato italiano per l'Unicef; Arianna Saulini, di Save the Children Italia; Paolo De Stefani, dell'Università di Padova.

La seconda sessione, venerdì 20 ottobre, ha affrontato direttamente il tema di un possibile intervento del legislatore italiano. Dopo gli indirizzi di saluto portati da Marialuisa Coppola, Assessore ai diritti umani e alle pari opportunità della Regione del Veneto; Raffaele Bucciarelli, Presidente del Consiglio regionale delle Marche, in rappresentanza della Conferenza dei Parlamenti Regionali, e da Gustavo Sergio, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, sono intervenuti Lucio Strumendo, per un'introduzione generale alla sessione, e Leonardo Lenti, dell'Università di Torino, con una relazione su "La garanzia non giurisdizionale dei diritti dei minori di età, tra welfare e amministrazione della giustizia". Hanno quindi preso la parola gli altri Garanti regionali mentre la tavola rotonda conclusiva ha visto la partecipazione di autorevoli esponenti del Parlamento e del Governo: Franca Donaggio, Sottosegretaria al Ministero della solidarietà sociale; Maria Chiara Acciarini, Sottosegretaria al Ministero delle politiche per la famiglia; Claudio Beltrame, Coordinatore della Commissione tecnica presso il Coordinamento degli Assessori alle politiche sociali della Conferenza Stato-Regioni; Antonio De Poli, Senatore

e Anna Serafini, Senatrice, attuale presidente della Commissione interparlamentare per l'infanzia.

Si riporta di seguito un ampio estratto del Documento comune dei tre Garanti regionali, sul quale si sono registrate ampie convergenze da parte sia degli esperti intervenuti, sia dei rappresentanti politici. È pertanto lecito attendersi che di queste indicazioni si terrà conto nella prossima azione parlamentare in tema di istituzione di una garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

### **Documento Comune sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**

(Lucio Strumendo, Pubblico Tutore dei minori del Veneto; Francesco Milanese, Pubblico Tutore dei minori del Friuli-Venezia Giulia; Mery Mengarelli, Garante dell'infanzia delle Marche)

#### **Preambolo**

[...] I Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza [...], oltre che organi di promozione, vigilanza o di mediazione dei conflitti, sono **parte integrante di un sistema avanzato di stato sociale, titolari di una funzione di stimolo e di facilitazione che esercitano, secondo il principio di sussidiarietà, a beneficio di tutti coloro che operano in relazione ai minori d'età**: le istituzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, i professionisti, le famiglie e l'associazionismo; nonché gli stessi bambini e adolescenti. La finalità di un simile sistema è quella di operare a fianco delle istituzioni della comunità affinché i diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 siano effettivamente esercitati e goduti.

#### **Indirizzi e criteri**

**Il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** – nel rispetto dei principi e dei criteri delle **Autonomie** (art. 117 Cost.) della **sussidiarietà** (art. 118 u.c. Cost.) e delle coerenti differenziazioni fra le competenze del Garante nazionale e dei Garanti regionali – dovrebbe qualificarsi per i seguenti aspetti:

1. il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza qui proposto si ispira alle indicazioni fornite dalla normativa internazionale e dagli altri strumenti raccomandatori elaborati in materia di diritti umani dei minori d'età e di istituzioni nazionali sui diritti umani. Esso tuttavia se ne discosta, in ragione delle peculiarità sociali e istituzionali del nostro Paese e della sua caratterizzazione di stato sociale evoluto;
2. l'istituzione di un simile sistema ha infatti come presupposti e ragioni d'essere:
  - a) il mantenimento e la valorizzazione di un *welfare* avanzato, che individui e renda effettivi i livelli essenziali di assistenza e garanzia dei diritti civili e sociali su scala nazionale;
  - b) il riconoscimento del ruolo fondamentale di Regioni e Comuni nella promozione, programmazione realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia e la famiglia;

c) la centralità dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come sanciti a partire dalla **Convenzione di New York** del 1989 e dalla **Convenzione di Strasburgo** sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996.

d) l'affermazione, nella logica del *giusto processo* (art. 111 Cost.), di una cultura del diritto che – abbandonando progressivamente i criteri della volontaria giurisdizione e del paternalismo giudiziario – conduca anche nell'ambito minorile al riconoscimento della terzietà del giudice, al rispetto dei tempi del processo e dell'ascolto del minore. Tale contesto comporta la valorizzazione delle **forme pregiudizionali** (il Garante, "Autorità di persuasione"), per "prevenire e comporre i conflitti" in cui sono implicati i minori, riconoscendo le competenze – distinte ma collaborative – fra l'azione svolta dai servizi ai sensi del *principio di beneficenza* (*la protezione del minore*) e l'ambito della giurisdizione, il cui fondamento è dato dal *principio di legalità* (*la tutela*), "evitando procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori dinanzi all'Autorità giudiziaria".

Solo in tale contesto – di sviluppo sociale e comunitario, ispirato ad un "diritto mite" - una figura come quella del Garante, caratterizzata nel senso sopraindicato, trova una collocazione opportuna, adeguata e pertinente;

3. la legge istitutiva, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, deve individuare le **funzioni essenziali** di tale istituto, senza esercitarsi nell'elencazione di possibili attività e programmi;

4. il Garante nazionale e i Garanti regionali sono istituzioni dotate di propria autonomia, suffragata dalle forme della loro nomina (incardinamento costitutivo ad opera delle assemblee rappresentative, requisiti, incompatibilità) e dalla disponibilità di risorse adeguate agli scopi del mandato.

5. la **dimensione regionale** costituisce l'ambito territoriale più idoneo per l'istituzione del Garante, soprattutto in relazione alla pregnanza delle funzioni di formazione dei tutori e rappresentanti dei minori, di sostegno e facilitazione a vantaggio dei servizi territoriali; fattori che consigliano sia una collocazione istituzionale dei Garanti quanto più possibile prossima al sistema articolato dei servizi, sia modalità organizzative e di relazione nell'azione del Garante tali da favorire il processo di collaborazione sinergica con coloro che operano professionalmente con i bambini.

6. il Garante nazionale è titolare di funzioni specifiche che la legge determina seguendo il metodo utilizzato per la riforma dell'art. 117 Cost.: **tutto ciò che non è attribuzione del Garante nazionale è nella competenza dei Garanti regionali**. In particolare è responsabilità dell'Ufficio nazionale del Garante vigilare sul rispetto su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori di età (cfr. Cost., art. 117 co. 2 lett. m). Il Garante nazionale cura il rapporto con il Parlamento, svolge i compiti di collegamento con gli Organismi internazionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza istituiti da Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia; mantiene i collegamenti con gli altri Garanti nazionali e con le organizzazioni non governative che operano a livello nazionale per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia.

7. la legge istitutiva, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, sollecita e promuove la realizzazione a livello regionale di Garanti regionali.

8. Il Garante nazionale promuove e coordina un tavolo nazionale di collegamento e di confronto con tutti i Garanti regionali.

## Funzioni

In ragione di tutto ciò le funzioni essenziali e caratterizzanti che dovrebbero costituire il profilo del Garante dell'infanzia sono:

1. promuovere la diffusione di una **cultura** che rispetti e valorizzi i diritti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze;

2. promuovere iniziative di "ascolto" delle culture espresse dai minori di età, favorendo in particolare, con metodi e risorse adeguate, il coinvolgimento e la **partecipazione** di bambini e adolescenti ai processi decisionali che li riguardano, compresa, per quanto possibile e opportuno, la progettualità e l'attività dei Garanti nazionale e regionali;

**3. promuovere la formazione del "rappresentante" del minore, così come tracciata dalla Convenzione di Strasburgo del 1996** (tutori legali, protutori, curatori, amministratori di sostegno, etc.) e sovrintendere all'attività di tali rappresentanti. Il ruolo del Garante si esercita nella cura della loro formazione e aggiornamento, nella gestione del relativo "albo" e nella individuazione e/o designazione di tali "rappresentanti";

4. attuare la **mediazione** nei conflitti che implicano la violazione dei diritti dei minori, svolgendo attività di ascolto, conciliazione, persuasione nei confronti dei soggetti privati ed istituzionali, tenuti ad assicurare l'effettività dei diritti del minore, per evitare procedimenti che coinvolgano minori davanti all'autorità giudiziaria. In tale attività il ruolo del Garante è sussidiario rispetto ai servizi e agli operatori ed **assume una connotazione peculiare di facilitazione, attitudine diversa da quella – solo apparentemente analoga - del Difensore civico**;

5. svolgere attività di monitoraggio e di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in **strutture residenziali** e comunque in ambienti esterni alla propria famiglia - anche in coordinamento con altre istituzioni che si occupano di controllo-ispezione (Regione, Osservatorio, Procura minorile) - nella prospettiva del rispetto e della valorizzazione dei diritti e del miglior interesse del bambino;

6. promuovere e, se del caso, realizzare attività di **facilitazione** a favore di servizi sociali, sanitari, educativi, di pubblica sicurezza e di altri soggetti che si occupano di minori d'età, attraverso l'ascolto, la consulenza, la promozione di buone prassi, la mediazione inter-istituzionale e la segnalazione anche interagendo e collaborando con l'Autorità Giudiziaria;

7. promuovere e svolgere direttamente attività di **analisi, ricerca e proposta** su situazioni di interesse generale (interessi diffusi) e sull'effettivo rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi, al fine in particolare di offrire materia di riflessione agli organi competenti per l'attuazione delle politiche a favore di infanzia e adolescenza, secondo l'ottica del "miglior interesse del fanciullo".

## In linea il nuovo sito del Pubblico Tutore dei minori del Veneto

<http://tutoreminori.veneto.it>



È in linea il nuovo sito internet del Pubblico Tutore dei minori del Veneto. Ideato e realizzato nel contesto delle attività pre-

viste nella Convenzione stipulata tra l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto ed il Centro diritti umani, questo sito si presenta come uno strumento di comunicazione pensato per favorire una conoscenza diffusa e corretta di questo organismo di garanzia dei diritti dei minori di età. Il sito si propone anche quale strumento che rende disponibile l'azione messa in campo da questa istituzione regionale a sostegno di quanti, per ragioni professionali, sono quotidianamente a contatto con il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza ed operano per una effettiva tutela dei diritti dei bambini, secondo il principio di beneficenza.

Sono, così, individuabili sin dalla homepage, voci di menù che definiscono il profilo istituzionale di questo organismo di tutela, quali: "il pubblico tutore", lo "staff", le "relazioni annuali". Rispondono, diversamente, ad una esigenza di comunicazione operativa le voci di menù che raggruppano, nei filoni principali della "garanzia dei diritti", della "promozione culturale" e delle "ricerche", le azioni e la riflessività sviluppate dal Pubblico Tutore dei minori secondo quella logica di sussidiarietà e di legame che connota il ruolo di questa istituzione regionale nei confronti di altri attori che intervengono nell'attuazione delle diverse forme di tutela dei diritti dell'infanzia.

Diversi, quindi, anche i destinatari di questi due livelli di comunicazione: con riferimento al primo, un pubblico non necessariamente già informato su questo organismo di tutela dei minori; destinatari privilegiati del secondo, i singoli, le istituzioni, private e pubbliche nei cui confronti l'istituzione regionale promuove la costruzione di reti di collaborazione fondate sulla condivisione del senso e del processo di ricerca. Altri punti di forza del sito: la presenza di una sezione dedicata alla normativa di riferimento, la possibilità di effettuare il download di diverse pubblicazioni curate dall'Ufficio, quali vademecum, linee guida, ed altre ancora.

Il sito è stato ufficialmente presentato in una conferenza stampa tenutasi a Venezia nel mese di novembre 2006, presso la sede della Giunta Regionale.

Di prossima presentazione, invece, un'altra espressione dell'operatività tipica del Pubblico Tutore dei minori: il sito [www.informaminori.it](http://www.informaminori.it), inteso quale spazio virtuale attraverso cui promuovere forme corrette di comunicazione sull'infanzia e l'adolescenza; questo sito tematico è cliccabile già dalla home page del sito generale del Pubblico Tutore dei minori.

## Difesa civica news: il Bollettino del Difensore civico regionale

<http://www.difensorecivico.veneto.it>

Sono pubblicati nel sito del Difensore civico della Regione del Veneto, i numeri 5 e 6 del bollettino "Difesa civica news". Questo bollettino di informazione e formazione sulla difesa civica in generale ed in particolare sulla difesa civica regionale e locale del Veneto, nasce da una collaborazione tra l'Ufficio di difesa civica della Regione del Veneto ed il Centro diritti umani.



Articolato in sezioni tematiche, il bollettino propone, in *primis*, informazioni e approfondimenti sulla realtà regionale e locale della difesa civica nel Veneto, per poi volgere lo sguardo al contesto internazionale, europeo in particolare, e cogliere le istanze e gli eventi relativi a questa forma non giurisdizionale di tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della P.A. provenienti dall'ufficio del Mediatore europeo o da associazioni internazionali di ombudsmen.

Segue la segnalazione, anche critica, di questioni affrontate dagli uffici di difesa civica quindi sezioni in cui vengono offerte comunicazioni di interesse più immediate e pubblicati materiali utili per l'azione di tutela, informazione e formazione promossa dai diversi uffici di difesa civica.

Nella logica di promuovere processi di *net-working* tra uffici di difesa civica, sollecitati a livello comunitario anche dall'azione del mediatore europeo, destinatari di questa pubblicazione sono prima di tutto i difensori civici; nello stesso tempo il bollettino si rivolge anche ai cittadini ed alle Pubbliche Amministrazioni, chiamate quest'ultime all'attuazione del loro fine principale che è quello del servizio verso i primi, per favorire effettivi processi di partecipazione tra cittadini ed istituzioni.

### Bacheca per la pace e i diritti umani

Da alcuni mesi è attiva nel sito del Centro diritti umani una nuova area dedicata alle iniziative, agli appuntamenti e ai progetti promossi in Veneto in materia di pace, diritti umani, cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale. La bacheca è uno spazio comunicativo per condividere in rete le iniziative promosse nella nostra regione da enti locali, istituzioni, associazioni, gruppi della società civile, scuole, sui temi della Legge Regionale 55/1999. La bacheca propone informazioni relative a: appuntamenti, campagne, corsi, master, convegni, pubblicazioni, seminari, mostre, workshop, concerti, cinema, progetti, borse e premi di studio, training, ... <http://www.centrodirttiumani.unipd.it>

## **Workshop per la costituzione in Italia di una Istituzione Nazionale per i diritti umani**

Il Comitato per la Protezione e Promozione dei Diritti Umani, rete di organizzazioni nongovernative italiane, in collaborazione con l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ha promosso lo scorso 5 dicembre 2006 un laboratorio per definire i passi necessari per la creazione di un istituto nazionale per i diritti umani in Italia.

L'incontro, svoltosi a Roma presso la Sala del Refettorio della Camera dei Deputati, ha rappresentato un importante foro di discussione per il Governo italiano, il Parlamento, la comunità accademica e i gruppi della società civile, per trattare apertamente della struttura, delle attività, delle condizioni legali e delle buone pratiche per la creazione di un Istituto Nazionale per i Diritti Umani (NHRI), in linea con quanto stabilito dagli standard internazionali per tali enti contenuti nei Principi di Parigi.

Il workshop si è articolato in due sessioni. La prima sessione, sul tema "Le Istituzioni Nazionali per i diritti umani nell'esperienza internazionale: inquadramento legislativo, attività e buone pratiche" si è concentrata sull'analisi dell'inquadramento legislativo e delle attività delle istituzioni nazionali per i diritti umani nell'esperienza internazionale. La seconda sessione, dedicata a "Lo scenario italiano: creazione di una Istituzione Nazionale per i diritti umani in Italia" ha affrontato lo scenario italiano, in particolare con l'esame dei disegni di legge in materia presentati in questa legislatura.

Ai lavori hanno partecipato numerosi parlamentari e membri del Governo italiano, una delegazione delle Nazioni Unite, esponenti del mondo nongovernativo, accademico e di organizzazioni governative internazionali. Tra gli altri, hanno contribuito il Prof. Antonio Papisca, Direttore del Centro diritti umani; Orest Nowosad, Coordinatore del Dipartimento Istituzioni Nazionali, Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani; Antonio Iovene, Senatore della Repubblica e primo firmatario del disegno di legge n. 247 "Istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani"; Enrico Pianetta, Senatore della Repubblica e primo firmatario del disegno di legge n. 898 "Commissione nazionale garante della promozione e protezione dei diritti umani".

Il workshop si è concluso con un confronto in cui è emersa l'esigenza di evitare il proliferare di 'garanti' nei vari settori, bensì puntare alla creazione di una Istituzione indipendente che raggruppi tutte le competenze in materia di diritti umani.

Disegno di Legge n. 247

### **Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della Risoluzione n. 48/134 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993**

L'obiettivo del Disegno di Legge è quello di istituire e disciplinare le funzioni, la composizione, le attribuzioni e i poteri affidati alla Commissione italiana per la protezione e la promozione dei diritti umani, denominata anche «Commissione di garanzia dei diritti umani».

I primi tre articoli del DDL stabiliscono le modalità di costituzione della Commissione, i compiti e i poteri ad essa assegnati.

L'articolo 1, sulla costituzione della Commissione, individua le forme di autonomia riconosciute alla commissione, nonché le modalità per la sua istituzione. La Commissione, costituita come organismo autonomo ed indipendente ha lo scopo di proteggere e promuovere i diritti fondamentali della persona, enunciati dalla Costituzione e generalmente riconosciuti dal diritto internazionale dei diritti umani, operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. Il DDL garantisce alla Commissione, in quanto organismo indipendente, una autonomia contabile, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale. Essa è composta da undici membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, in modo che sia assicurata la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani, particolarmente con poteri che rendano effettiva la cooperazione che deve essere stabilita con, o attraverso la presenza, di rappresentanti di: a) organizzazioni non governative responsabili per i diritti umani..., sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, per esempio, associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti ed eminenti scienziati; b) tendenze nel pensiero filosofico e religioso; c) università ed esperti qualificati; d) Parlamento; e) dipartimenti del Governo (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle deliberazioni solo in veste consultiva).

All'articolo 2 del DDL si definiscono i compiti della commissione, tra i quali si segnalano: promuovere la cultura dei diritti umani, avvalendosi di tutti gli strumenti idonei; creare un foro permanente di pubblico confronto e discussione nel settore della tutela dei diritti umani; istituire, al proprio interno, un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero; formulare, anche di propria iniziativa, proposte al Governo sulla materia; promuovere la firma di accordi internazionali in materia di diritti umani; cooperare con analoghi organismi internazionali o istituzioni di altri paesi; ricevere da singoli soggetti (o da associazioni) segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti umani e adottare i conseguenti provvedimenti; promuovere l'adozione di codici di condotta da parte delle categorie professionali; predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta e sulla situazione relativa all'attuazione ed al rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero.

All'articolo 3 si individuano i poteri attribuiti alla commissione, che sono articolati in poteri di accertamento, controllo e denuncia.

## **Il Centro diritti umani e la Regione Veneto per l'educazione in materia di tratta**



**Il Progetto Daphne Diritti umani e traffico di donne e giovani. Un Toolkit educativo per insegnanti e studenti**

Il Centro diritti umani dell'Università di Padova sta coordinando nell'ambito del Programma Daphne dell'Unione Europea (*Decision No 803/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 adopting a programme of Community action (2004 to 2008) to prevent and combat violence against children, young people and women and to protect victims and groups at risk (the Daphne II programme)*), un Progetto transnazionale sul tema del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale finanziato oltre che dalla Commissione Europea anche dalla Regione Veneto, finalizzato alla realizzazione di un **pacchetto educativo per insegnanti e studenti delle scuole secondarie superiori**. Partners del progetto sono il Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (BIM) con sede a Vienna, La Strada, Foundation Against Trafficking in Women, Ufficio della Polonia con sede a Varsavia, nonché l'Associazione diritti umani - sviluppo umano con sede a Padova.

Per la loro posizione geografica Italia, Polonia e Austria risultano essere tra i paesi più esposti al transito di donne e giovani coinvolti nel fenomeno del traffico a scopo di sfruttamento sessuale nel contesto europeo. Si tratta inoltre di importanti aree di destinazione, e la Polonia in particolare, è anche un paese di partenza delle vittime di traffico. Nonostante le numerose iniziative intraprese in questi paesi a vari livelli, si registra un gap significativo nella produzione di materiali per la scuola superiore utili ad affrontare nel contesto scolastico i molteplici aspetti che sono rinvenibili nei processi di *trafficking*. Per la complessità delle situazioni che concorrono a definire questo fenomeno, può risultare difficile per gli insegnanti, in termini metodologici e di contenuti, affrontare con gli studenti questo tema.

Il carattere transnazionale del Progetto permette che beneficiari primi siano le donne e i giovani che sono realmente o potenzialmente vittime di traffico a scopo di sfruttamento sessuale. Ciò in considerazione dell'effetto di prevenzione che ogni attività di sensibilizzazione può produrre. Lo sviluppo di attività educative nelle scuole a livello europeo, dovrebbe favorire lo sviluppo di un contesto sociale all'interno del quale le gravi violazioni dei diritti umani patite dalle vittime vengono comprese meglio, anche in un'ottica orientata all'azione dei giovani nel sociale.

Realizzando un pacchetto educativo per insegnanti e studenti delle scuole superiori su questo tema, si dovrebbero anche dotare i giovani di quelle conoscenze indispensabili all'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Il Toolkit sarà composto di materiali diversificati finalizzati all'attività didattica, alla conoscenza e alla sensibilizzazione su questa problematica. In un'ottica orientata alla valorizzazione dell'approccio diritti umani è prevista la realizzazione dei seguenti materiali: 1 Brochure di presentazione del pacchetto; 1 Manuale per insegnanti sul traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale nella dimensione europea; 3 Rapporti nazionali (1 per l'Italia, 1 per la Polonia, 1 per l'Austria) illustrativi della situazione interna e delle normative dei paesi coinvolti nel progetto; 1 Guida metodologica per gli insegnanti; 1 Booklet per studenti di sensibilizzazione; 1 Pocket book contenente indicazioni sui materiali e iniziative in materia rinvenibili a livello nazionale; 1 Raccolta di strumenti normativi in materia di traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale e ricadute sotto il profilo diritti umani.

Tra le azioni propedeutiche alla produzione del Toolkit il Progetto contempla un'attività di monitoraggio e mappatura dei materiali già prodotti per la formazione e una serie di interviste con persone che, nell'ambito dell'attività professionale svolta, si confrontano con questa problematica. Inoltre è prevista in ogni paese coinvolto nel Progetto la realizzazione di un workshop di presentazione del progetto e dei materiali in via di elaborazione da svolgersi con un gruppo di insegnanti delle scuole superiori provenienti da aree diverse del territorio nazionale.

La trattazione dal punto di vista didattico del tema del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale permette una riflessione trasversale su: migrazioni, globalizzazione, diritti umani in genere, razzismo, prostituzione, discriminazione sessuale, violenza, dimensioni relazionali uomo donna, minori, sviluppo....

Sul piano strettamente pedagogico la proposta nella scuola secondaria superiore della questione del traffico di persone e dello sfruttamento sessuale di migliaia di donne e giovani ha inoltre una valenza di grande rilievo considerando l'età dei ragazzi, ovvero il loro essere da un lato potenziali acquirenti di prestazioni sessuali a pagamento, dall'altro potenziali vittime di sfruttamento.

La conoscenza che i giovani hanno di questo fenomeno e delle molteplici implicazioni che esso presenta dal punto di vista dei diritti umani, sono piuttosto confuse e necessitano di essere sviluppate seguendo un approccio trasversale alle diverse discipline, orientato alla comprensione delle diversità e del rispetto della persona umana.

Il Progetto intende offrire agli insegnanti uno strumento di tipo sia conoscitivo sia utile allo sviluppo della progettazione didattica in tema.

## Convegni e pubblicazioni

### Ciclo di seminari "Cattedra delle tre religioni"

Dopo l'esperienza realizzata lo scorso anno, il Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova in collaborazione con la Regione del Veneto, Assessorato alle Relazioni internazionali e ai diritti umani, ha proposto anche per l'anno accademico 2005-2006 una serie di incontri sul tema "Le tre religioni monoteiste e i diritti umani". L'intento è stato quello di offrire agli studenti e ai docenti dell'Università di Padova l'opportunità di confrontarsi con studiosi, di diversa matrice religiosa, che riflettono da tempo sul nesso problematico fra Legge divina e diritti umani. La libertà religiosa, il trattamento delle minoranze, la condizione della donna, i diritti sociali e politici sono tutti temi che interpellano le tre grandi religioni monoteiste come l'ebraismo, il cristianesimo e l'islam.

Quest'anno è stato affrontato il tema "Legge di Dio e leggi degli uomini: l'altro nelle tre grandi religioni monoteiste". Attraverso l'analisi del rapporto fra Rivelazione e leggi umane che spesso da essa sono state derivate, elaborate e fissate in codici normativi sovente in tensione con gli ordinamenti positivi, si è inteso comprendere come nelle tradizioni religiose monoteiste esista uno spazio "umanistico", che permette, da un lato, di connettere norme e principi religiosi al paradigma dei diritti umani e, dall'altro, di rintracciare, al di là delle indubbie differenze teologiche e dei conflitti storici che marcano le distanze fra le tre fedi abramitiche, i presupposti fondamentali per un'intesa etica oggi fra di esse. Il ciclo di seminari

è stato coordinato dal prof. Enzo Pace, professore ordinario di Sociologia delle religioni, membro del Comitato Tecnico Scientifico del Centro diritti umani, Presidente della International Society for the Sociology of Religion.

#### Programma

##### Conferenze pubbliche

Martedì 16 maggio

L'altro nell'ebraismo: matrimoni misti e minoranze religiose, *Alfredo Mordechai Rabello*, Professor of Jewish Law, Hebrew University of Jerusalem

Lunedì 22 maggio

Islam e diritti umani nelle relazioni tra Turchia e Europa, *Osman Tastan*, Professor of Islamic Law, Faculty of Divinity Ankara University

Martedì 23 maggio

Islam, storia e diritti umani, *Nasr Abu Zayd*, Professor of History of Islam, University of Cairo and University of Leida

##### Seminari di studio

Lunedì 15 maggio

L'alterità nella legge ebraica, *Alfredo Mordechai Rabello*, Professor of Jewish Law, Hebrew University of Jerusalem

Lunedì 22 maggio

Legge di Dio e leggi degli uomini: l'altro nelle tre grandi religioni monoteiste. L'islam e la modernità, *Osman Tastan*, Professor of Islamic Law, Faculty of Divinity Ankara University; *Nasr Abu Zayd*, Professor of History of Islam, University of Cairo and University of Leida

Mercoledì 24 maggio

Riformare l'islam: problemi e prospettive, *Osman Tastan*, Professor of Islamic Law, Faculty of Divinity Ankara University; *Nasr Abu Zayd*, Professor of History of Islam, University of Cairo and University of Leida



**Pace diritti umani - Peace Human Rights** Rivista quadrimestrale  
Nuova serie, anno 2, numero 3,  
settembre-dicembre 2005

#### Sommario

C'è un diritto superiore al diritto umanitario, *Antonio Papisca*

Paul Ricoeur's Ethical Syntax, *Roberto Toscano*

L'evoluzione del concetto di salute, *Bruno Paccagnella*

te, *Bruno Paccagnella*

Diritti umani per le persone con disabilità, *Giampiero Griffò*

Isaiah Berlin's Two Concepts of Liberty, *Roberto Toscano*

Stati di eccezione, misure anti-terrorismo e tutela dei diritti umani. Il caso degli Stati Uniti e della Gran Bretagna dopo l'11 settembre 2001, *Riccardo Crestani*

La Tregua Olimpica: una sfida per lo sport un'opportunità per la pace, *Marco Braghero*

What Europe Can Learn from South America. Conflict Resolution in the Border Conflict between Ecuador and Peru, *Reinhard Peneder*

Taking the Sex out of Trafficking, *Anders Dahlbeck*

Behind Bars: Violence. Abuses against Detained Children in Brazil, *Blandina Stecca*

#### Documentazione

Messaggio di Sua Santità Benedetto XVI per la celebrazione della Giornata Mondiale della Pace, 1° gennaio 2006

10 dicembre 2005: Giornata dei Diritti Umani  
Messaggio del Segretario Generale delle Nazioni Unite

10 dicembre 2005: Giornata dei Diritti Umani  
Dichiarazione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani

10 dicembre 2005: Giornata dei Diritti Umani  
Gli esperti indipendenti ribadiscono il divieto assoluto della tortura

Risoluzione del Parlamento Europeo sul presunto uso di Paesi europei, da parte della CIA, per il trasporto e la detenzione illegale di prigionieri

Decisione del Parlamento Europeo sulla costituzione di una commissione temporanea sul presunto utilizzo di Paesi europei, da parte della CIA, per il trasporto e la detenzione illegale di prigionieri

## Conferenza internazionale "Dialogo interculturale e diritti umani: Città inclusive in una Europa inclusiva"

CONFERENCE ON  
Intercultural dialogue and human rights:  
inclusive Cities in inclusive Europe

La Conferenza internazionale "Dialogo interculturale e diritti umani: Città inclusive in una Europa inclusiva" è stata promossa dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, in collaborazione con la Direzione Generale Educazione e Cultura della Commissione europea e l'Assessorato alle Relazioni internazionali e ai diritti umani della Regione del Veneto.

L'iniziativa ha rappresentato l'avvio di un progetto europeo di ricerca dal titolo "Il ruolo del dialogo interculturale per lo sviluppo di una nuova (plurale, democratica) cittadinanza", finanziato dalla Commissione europea, in preparazione dell'Anno Europeo sul Dialogo Interculturale, proclamato dall'Unione Europea per il 2008.

La Conferenza si è articolata in due sessioni, nel corso delle quali sono state affrontate le principali aree tematiche afferenti al tema della ricerca.

La **prima sessione** della Conferenza si è svolta venerdì 24 marzo, dalle ore 15.30 alle ore 19.30, nella Sala dell'Archivio Antico del Palazzo del Bo.

La relazione introduttiva è stata tenuta dal prof. Klaus Starl dell'Università di Graz, Direttore dello European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy. I lavori sono proseguiti con le comunicazioni dei professori impegnati nel progetto di ricerca europeo.

Sul tema "Dialogo interculturale e democrazia" sono intervenuti: Maria Karasinska-Fendler (University of Lodz, Polonia), Stanislas Konopacki (University of Lodz, Polonia), Kazimierz Sobotka (University of Lodz, Polonia), Anna Jedrzejewska (University of Lodz, Polonia), Leonce Bekemans (Polonia University in Czestochowa), Enrique Banus (University of Navarra, Spagna), Johannes Thomas (University of Paderborn).

Sul tema "Dialogo interculturale e partenariato Euromediterraneo" hanno contribuito: Peter G. Xuereb (University of Malta), Deniz Ilgaz (Bogazici University, Turchia), Fatiha Sahli (University of Cady Ayyad, Marocco), Imed Frikha (University of Sfax, Tunisia), Neila Akrimi (Université de Tunis, Tunisia), Erwan Lannon (University of Ghent, Belgio).

La **seconda sessione** della Conferenza si è svolta sabato 25 marzo, dalle ore 9.00 alle ore 13.00, nell'Aula N, Facoltà di Scienze Politiche, Via del Santo, 26.

Sul tema "Governare un'Europa multiculturale: un nuovo approccio repubblicano" sono intervenuti: Constantine Stephanou (Panteion University, Athens, Grecia), Iro Stephanou (Panteion University, Athens, Grecia), Dimitris Chrysochoou (University of Exeter), Michael Tzinissizelis, Dario Castiglione (University of Exeter), Francesca Longo (Università di Catania), Krassimir Nikolov (Bulgarian European Community Studies Association).

Sul tema "Dialogo interculturale, diritti umani, società civile e ordine mondiale": Peter Balazs (University of Budapest, Ungheria), Stelios Perrakis (Panteion University, Athens, Grecia), Kumiko Haba (Hosei University, Giappone), Rosa Maria Pinon (University of Mexico, Messico), Alessandro Preti (Direttore di "Un Ponte per"), Paola Degani, Marco Mascia, Enzo Pace, Antonio Papisca, Gianfranco Tusset, Giampiero Griffo dell'Università di Padova.



### Pace diritti umani - Peace Human Rights

Rivista quadrimestrale  
Nuova serie, anno 3, numero 1,  
gennaio-aprile 2006

#### Sommario

Sei vie per una religione non fanatica, *Giuseppe Grampa*

Happiness as Productivity - The Development of the Concept of Happiness in Political Economy from the Mid-18th to the Late 20th Century, or: From «Public Happiness» to «Human Rights», *Achille Agnati*

La strategia dell'Unione Europea nel solco della *human security*, premessa per passare dalla potenza all'atto, *Marco Mascia*

Exporting the Rule of Law: Human Rights Abroad During Conflicts and Peace Operations, *Matteo Tondini*

10 anni di Tavola della Pace: la via Perugia-Assisi alla pace positiva, *Antonio Papisca*

L'interpretazione evolutiva della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in materia di tutela dell'ambiente, *Serena Giordano*

Leadership di qualità: l'esempio di Dag Hammarskjöld  
Un cristiano al servizio della polis, *Guido Dotti*

Discorso del Segretario Generale dell'ONU Dag Hammarskjöld (1953-1961)

Israeli and Foreign Assistance to the PA. The Human Rights Impact of a Predicted Collapse in the occupied Palestinian territories, *Carlotta Bellini*

Recensione - Abstract

### I corsi attivati per l'A.A. 2006/2007

Il XVIII Corso di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli, sul tema **"Diritto, istituzioni e pratica della democrazia globale: il ruolo della scuola, degli enti di governo locale e del terzo settore"** è promosso in collaborazione con l'Assessorato alle Relazioni Internazionali, ai Diritti Umani e alla Cooperazione allo Sviluppo della Regione del Veneto, il MPI - Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, la Cattedra UNESCO 'Diritti umani democrazia e pace'

#### Diritto, istituzioni e pratica della democrazia globale:

il ruolo della scuola, degli enti di governo locale e del terzo settore

dell'Università di Padova e il Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova. La tematica del Corso è quella della democrazia intesa come valore universale, diritto fondamentale della persona e dei popoli, metodo naturale per la realizzazione di tutti i diritti umani per tutti. L'assunto che caratterizza l'articolazione tematica dell'intero Corso è triplice: c'è bisogno di democrazia internazionale per potenziare e rivitalizzare le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali multilaterali; c'è bisogno di "statualità sostenibile" per superare la crisi di capacità di *governance* degli stati che si accompagna alla crisi della pratica della democrazia; c'è bisogno di rafforzare la democrazia locale per dare il corretto fondamento alla democrazia internazionale e rendere più esigibili i diritti di cittadinanza di tutte le persone che vivono nella Città.

Il XIX Corso di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli verterà sul tema **"La difesa civica istituzionale dalla Città all'Unione Europea"**. Il Corso è organizzato in collaborazione con il Difensore Civico della Regione del Veneto, il Tutore Pubblico dei Minori della Regione del Veneto, la Cattedra UNESCO 'Diritti umani democrazia e pace' dell'Università di Padova e il Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova. Il Corso si propone di approfondire la problematica relativa al funzionamento e allo sviluppo delle "istituzioni nazionali per i diritti umani" e dei collegati sistemi di garanzia non giurisdizionale. Attenzione specifica è rivolta al funzionamento degli Istituti della difesa civica e del Garante dell'infanzia a livello regionale, nazionale ed europeo. Lo scopo è quello di trasmettere

#### La difesa civica istituzionale dalla Città all'Unione Europea

re puntuali dati cognitivi e favorire lo sviluppo della consapevolezza circa la funzione che tali istituti esercitano per armonizzare gli ordinamenti sub-nazionali e nazionali con gli standard del Codice internazionale dei diritti umani. In particolare, il Corso si propone di aggiornare e arricchire le conoscenze e le abilità che sono necessarie per le funzioni degli operatori della Pubblica Amministrazione e per l'efficace esercizio dei diritti di cittadinanza attiva. Ulteriore obiettivo formativo del Corso è quello di affrontare, alla luce dell'esperienza dell'Istituto del Difensore Civico regionale in Italia, la problematica della sua collocazione istituzionale e della sua identità funzionale all'interno dell'ordinamento italiano.

Il II Corso di aggiornamento universitario sarà dedicato al tema **"Diritti umani e disabilità: pari opportunità, non discriminazione e presa in carico"**. Il Corso è promosso in collaborazione con Disabled Peoples' International-European Region (DPI-Europe), la Federazione italiana per il superamento dell'Handicap (FISH), il Consiglio nazionale italiano sulla disabilità (CND), l'Assessorato alle Politiche Sociali della Regione del Veneto, l'Osservatorio Regionale Handicap della Regione del Veneto, il Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova, la Cattedra UNESCO 'Diritti umani democrazia e pace' dell'Università di Padova. Obiettivo generale del Corso è quello di promuovere una nuova cultura della disabilità fondata sul codice universale dei diritti umani e tenuto conto di un triplice assunto: che la persona con disabilità, in quanto persona, è titolare di tutti i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti dal vigente Diritto internazionale, oltre che dalle Costituzioni democratiche; che essa ha diritto non tanto al riconoscimento di ulteriori "diritti umani", quanto piuttosto ad un "supplemento di garanzie", ovvero alla pratica fruizione di politiche pubbliche, azioni positive e risorse materiali e umane necessarie per ridurre gli svantaggi strutturali e garantire gli obiettivi della piena e pari partecipazione all'interno della società; che le garanzie relative alla integrale realizzazione della personalità della persona con disabilità pertengono alla sfera della precettività, non a quella della mera programmaticità. La Convenzione internazionale sulla protezione della dignità e dei diritti delle persone con disabilità, predisposta dalle Nazioni Unite, caratterizzerà l'articolazione tematica del Corso, con specifico riferimento alle politiche nazionali e in particolare alla Regione del Veneto.

#### Diritti umani e disabilità:

pari opportunità, non discriminazione e presa in carico

Ulteriori informazioni nella sezione 'Corsi Post-Laurea' [www.centrodirittiumani.unipd.it](http://www.centrodirittiumani.unipd.it)

## Bibliografia

Brattoli B., *Lotta alla tratta dei minori: dall'art. 18 del testo unico sull'immigrazione alla nuova legge 228/2003*, in Cittadini in crescita, Rivista del centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, n. 3 (2003), Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Disponibile on line nel sito [www.minori.it](http://www.minori.it).

Carchedi F. (A cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il Caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, Franco Angeli 2004, Milano.

Carchedi F., *Piccoli schiavi senza frontiere. Il traffico dei minori stranieri in Italia*, Ediesse, Roma, 2004.

Ciconte E. (A cura di), *I flussi e le rotte della tratta dall'est Europa*, Progetto WEST, Regione Emilia Romagna, 2005. Disponibile on line nel sito [www.regione.emilia-romagna.it/WEST/](http://www.regione.emilia-romagna.it/WEST/)

Ciconte E., Romani P., *Le Nuove schiavitù. Traffico degli esseri umani nell'Italia del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma 2002.

Corso C., Trifirò A., *E siamo partite! Migrazione, tratta e prostituzione straniera in Italia*, Giunti Editore, 2003.

Costella P., Orfano I., Rosi E. (A cura di), *Tratta degli esseri umani. Rapporto del gruppo di esperti nominato dalla Commissione Europea*, On the Road, Commissione Europea, Roma, 2005. Disponibile on line nel sito [www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it).

Da Pra Pocchiesse M., Grosso L. (A cura di), *Prostituite, prostitute, clienti. Che fare? Il Fenomeno della prostituzione e della tratta degli esseri umani*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2001.

Degani P., *Condizione femminile e prostituzione. Note in margine al dibattito odierno*, in Rivista di Sessuologia, n. 2, 2006.

Degani P., *Profili di human security nel traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale*, Research Paper 1/2002, Centro diritti umani - Università di Padova, Ottobre 2002. Disponibile on-line nel sito [www.centrodirittumani.unipd.it](http://www.centrodirittumani.unipd.it).

Degani P., *Traffico di persone, sfruttamento sessuale, diritti umani. Interpretazioni, monitoraggio e politiche di contrasto nell'azione della comunità internazionale*, Associazione Diritti Umani, Sviluppo Umano, CLEUP Editore, 2003.

Donadel C., Raffaello Martini E., (A cura di), *La prostituzione invisibile*, Progetto WEST, Regione Emilia Romagna, 2005. Disponibile on line nel sito [www.regione.emilia-romagna.it/WEST/](http://www.regione.emilia-romagna.it/WEST/)

Giammarinaro M.G., *Prime valutazioni sull'attuazione delle norme sul traffico di persone*, in Diritto Immigrazione e Cittadinanza, n. 3/2000, Franco Angeli.

Grosso L., *Dai bisogni ai progetti. Quali interventi di comunità?* in "Pagine: il sociale da fare e pensare", n. 3 (2003).

Kennedy I., Nicotri P., *Lucciole nere. Le Prostitute nigeriane si raccontano*, Kaos, Milano 1999.

Mancini D., *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'articolo 18 Decreto Legislativo 286/1998*. Disponibile on line nel sito [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

Manzini P., *Il Mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Donzelli, Roma 2002.

Norzi E. Vergano C., *Corpi a tratta. Il Mercato della nuova prostituzione in Italia*, Edizioni La Meridiana, 2003, Molfetta (BA)

On the Road, Regione Emilia Romagna, *Rapporto di ricerca. Articolo 18: tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità (l'Italia e gli scenari europei)*, On the Road, 2002. Disponibile on line nel sito [www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it)

Transcrime, *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti. Rapporto finale di sintesi della ricerca*, Ministero della Giustizia, 2004, Roma. Disponibile on line nel sito [www.regione.emilia-romagna.it/WEST/](http://www.regione.emilia-romagna.it/WEST/)

UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute), *Trafficking of Nigerian girls to Italy / Il traffico delle ragazze nigeriane in Italia*, Regione Piemonte, Ministero degli Affari Esteri, 2004, Torino.

**Bollettino Archivio Pace Diritti Umani n. 32-33. Supplemento alla Rivista 'Pace diritti umani', 1/2006**

Autorizzazione Tribunale di Padova n. 1665 del 11/10/1999

Direttore responsabile: Antonio Papisca

Vicedirettore: Marco Mascia

Redazione e progetto editoriale: Paola Degani, Paolo De Stefani, Luca Gazzola, Cristina Verzotto, Francesca Vietti.

Redazione presso Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, Via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova. Tel. 049 8271813/17 - Fax 049 8271816. E-mail: [redazione@centrodirittumani.unipd.it](mailto:redazione@centrodirittumani.unipd.it)

**Il bollettino è pubblicato in internet all'indirizzo:**

**<http://www.centrodirittumani.unipd.it>**

A questi indirizzi vanno inviati i manoscritti e ogni comunicazione di carattere redazionale. Il Bollettino è aperto alla collaborazione di tutti gli operatori per i diritti umani, la pace, la democrazia e la solidarietà internazionale.

Stampa: CLEUP sc Via G. Belzoni, 118/3 - 35121 Padova.

Ai sensi e per gli effetti della Legge 675/96, l'Editore dichiara che gli indirizzi utilizzati per l'invio in abbonamento postale provengono da pubblici registri, elenchi o atti conoscibili a chiunque e che il trattamento di tali dati non necessita del consenso dell'interessato. Ciò nonostante, in base all'art. 13 della Legge 675/96, il titolare del trattamento ha diritto di opporsi all'utilizzo dei dati facendone espresso divieto tramite comunicazione scritta da inviarsi alla redazione del Bollettino.

**Attenzione: in caso di mancato recapito, rinviare all'Agenzia di Padova C.M.P. per la restituzione al mittente, che si impegna a corrispondere il relativo diritto fisso.**