

L'approccio *human rights* alla questione del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale

Paola Degani*

1. Introduzione

Obiettivo di questo intervento è quello di inquadrare il complesso tema del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale in un contesto preciso e sufficientemente consolidato in termini giuridico-istituzionali, quale è il Diritto internazionale dei diritti umani.

Questa è del resto l'indicazione che proviene da alcuni degli organismi internazionali che più autorevolmente e da tempi non sospetti si occupano di monitorare, studiare e orientare le politiche nazionali e mondiali in questa materia.

Nella dimensione sovranazionale, l'approccio che fa perno sui diritti umani delle vittime di *trafficking* offre buone garanzie di validità assiologica ed effettività pratica. Il codice internazionale dei diritti umani prevede numerose convenzioni entro le quali, unitamente all'obbligo per gli Stati di reprimere al loro interno questa forma criminale di sfruttamento delle persone, si sollecita la messa a punto di misure di protezione e di riabilitazione delle vittime di queste pratiche, nonché di rimozione dello stigma che le colpisce.

Altro elemento caratterizzante e fondamentale in questo approccio è quello di non concedere nulla al pietismo e al filantropismo di maniera e comunque di non prestarsi ad essere aggirato con pseudo-argomenti che giustificano certe pratiche di asservimento con la loro idoneità a produrre comunque reddito.

Nell'agenda politica della comunità internazionale l'impegno per la messa a punto di norme e di politiche funzionali a contrastare le forme contemporanee di schiavitù e di servitù, nonché i traffici di persone che accompagnano queste pratiche, pur non emergendo in modo evidente dalle cronache dei giornali, rappresenta una *issue* di estrema rilevanza. Più precisamente, l'attenzione verso questa materia in seno ad alcuni organismi del sistema diritti

* Professore a contratto di Diritti umani e gruppi vulnerabili nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

umani delle Nazioni Unite risale agli anni settanta, periodo in cui era ancora possibile confondere il progressivo venir meno sul piano giuridico della schiavitù con la sua scomparsa di fatto. Proprio in quegli anni si poteva assistere a un duplice fenomeno: se da un lato si ultimava lo smantellamento dei sistemi di differenziazione di diritto e si assisteva a un progressivo allargamento del processo di democratizzazione che coinvolgeva soprattutto Paesi all'epoca di recente decolonizzazione, dall'altro, in modo del tutto silenzioso, forme estreme di asservimento si riproducevano in segmenti del mercato del lavoro, sia di tipo tradizionale, sia ad alto contenuto tecnologico. Tutto ciò avveniva all'interno di contesti nazionali i cui ordinamenti interni non prevedevano ovviamente alcuna forma legale di riduzione in stato di schiavitù o di servitù. Nessun codice può infatti consentire modalità di sfruttamento della forza lavoro assimilabili a tali fattispecie essendo il divieto di utilizzare lavoro schiavo, per il Diritto internazionale una norma di *jus cogens*¹, vale a dire una regola accettata e riconosciuta come vincolante dalla comunità degli Stati nel suo insieme, una norma cioè che sanziona con la nullità qualsiasi trattato internazionale che consentisse la schiavitù. La pratica della schiavitù è inoltre oramai universalmente accettata come crimine contro l'umanità e la Corte internazionale di giustizia ha anche identificato la protezione dalla schiavitù come un esempio di obbligazione *erga omnes*².

Di fatto sembra oggi che il silenzio che per anni ha coperto alcune pratiche e alcune situazioni abbia fatto sì che non si desse a queste adeguata importanza, tanto che, fino agli anni ottanta, è sembrata sfuggire la rinnovata espansione di rapporti di tipo servile, nonostante in alcune aree del mondo realtà come l'asservimento sessuale e certe forme di lavoro coatto legate alla servitù da debito, fossero già rilevanti anche da un punto di vista quantitativo.

In tempi recenti, la visibilità assunta da alcuni fenomeni in buona misura riconducibili alle migrazioni internazionali, e l'allarme sociale creato attorno al *trafficking* hanno permesso di prendere consapevolezza circa il rinvigorirsi, e in certi casi il diffondersi di forme diverse di servitù, di corvée, di lavoro forzato dei carcerati, di peonaggio oltre che di asservimento sessuale di migliaia di giovani donne e di minori nonché di lavoro domestico forzato, fondato sulla convivenza obbligatoria con i datori di lavoro.

¹ Conformemente a quanto previsto nella *Convenzione sul diritto dei trattati* (altrimenti denominata *Convenzione di Vienna*) adottata a Vienna il 23 maggio 1969.

² *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. (Belgium v. Spain)*, in «I.C.J. Reports», 3, 1970.

Oggi le condizioni di brutale sfruttamento a cui sono vincolate quote sempre più consistenti di popolazione mondiale collocate nelle posizioni più basse della divisione del lavoro e quindi della stratificazione sociale fanno delle pratiche collegate al *trafficking* una delle emergenze sociali mondiali più gravi, una delle sfide più concrete al paradigma della sicurezza umana.

D'altro canto la tendenza attuale del capitalismo non regolato a procurarsi forza lavoro al più basso costo possibile apre inevitabilmente larghi spazi al riproporsi del ricorso a forme di lavoro definite da modalità di assoggettamento che possono raggiungere livelli di sfruttamento e controllo della persona da evocare scenari di tratta e di schiavitù.

Dentro questo meccanismo, il mercato mondiale delle migrazioni rappresenta un vettore dello sviluppo dell'industria del *trafficking* prodigioso. E, nel business del *trafficking*, uno spazio economico privilegiato lo riveste il commercio di giovani donne e minori destinati a incrementare il mercato mondiale dell'intrattenimento sessuale a pagamento.

Tra i diversi filoni criminali contemplati nel traffico internazionale di esseri umani quello dello sfruttamento della prostituzione è senz'altro fra i più rilevanti. Basti pensare che in Italia il 48% delle donne che si prostituiscono proviene da Albania, Romania e repubbliche ex-sovietiche, il 28% dall'Africa e il 22% dal Sudamerica. Negli ultimi anni il sistema criminale di controllo della prostituzione è stato monopolizzato da organizzazioni guidate da stranieri. Stando ai dati più recenti forniti dal nostro Ministero dell'Interno, il 42% dei soggetti denunciati per sfruttamento della prostituzione sono cittadini albanesi, seguiti da cittadini provenienti da Paesi dell'ex Jugoslavia (10%) e da cittadini nigeriani (7%)³.

Probabilmente oggi come mai prima nel corso della storia, si assiste alla possibilità di utilizzare manodopera riducibile potenzialmente allo stato servile in misura del tutto sovrabbondante in numerose aree del mondo. È indubbio che la crescita delle cosiddette fasce a rischio, vale a dire migranti, donne, bambini, rifugiati, membri di minoranze etniche, gruppi che vivono in contesti socio-culturali complessivamente non rispettosi della dignità umana, persone e comunità private di ogni accesso alle risorse materiali e di reddito, rappresenta un bacino potenziale di ricchezza per i trafficanti di persone che l'attuale modello di sviluppo economico-sociale non sembra essere in grado di contenere nel suo progressivo dilatarsi.

³ Dati proposti nel *Rapporto 2004 sullo stato della sicurezza in Italia* del Ministero dell'Interno.

L'inserimento della tematica della schiavitù e delle pratiche ad essa analoghe all'interno della più generale questione dei diritti umani consente di evidenziare la centralità del problema anche sul piano delle emergenze politiche e di legalità internazionali considerando il ruolo qualitativamente e quantitativamente non marginale del lavoro schiavistico e servile all'interno dell'attuale configurazione del sistema capitalistico internazionale. La nuova disponibilità di forza lavoro ha portato anche a un aumento drammatico della quantità di profitto estorcibile, e nel contempo ha ridotto quella che tradizionalmente costituiva la durata del rapporto servile, rendendo irrilevante la questione della proprietà legale e della stessa durata del rapporto di assoggettamento⁴.

2. Diritti umani e traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale

Il fenomeno cui la schiavitù fa capo, ovvero la riduzione di un individuo allo stato o alla condizione in cui si esercitano in tutto o in parte gli attributi del diritto di proprietà, presenta elementi di eccezionale attualità in riferimento al traffico di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale.

Il fatto che la stragrande maggioranza delle vittime del traffico sia costituita da donne e giovani destinate ad alimentare il mercato dello sfruttamento sessuale, è anzitutto dal punto di vista della condizione femminile un elemento di estrema gravità. La globalizzazione dell'economia, anche di quella «illegale», ha nel mercato del sesso una delle sue articolazioni più capillarmente estese e redditizie. Considerare la prostituzione, la pornografia e i servizi collegati al *sex business*, quali ad esempio i telefoni erotici, o un certo tipo di locali per l'intrattenimento e per il relax, semplicemente come dimensioni collegate all'industrializzazione sarebbe oggi estremamente riduttivo, poiché sono queste stesse attività ad esser praticate in chiave industriale.

Il mercato delle prestazioni sessuali è oggi infatti dotato di una dimensione economica autonoma, che si sviluppa su scala planetaria grazie al radicamento in aree geopolitiche diverse di network criminali attrezzati sul piano internazionale per il reclutamento e il trasferimento da un Paese a un altro di donne e ragazze da utilizzare nei circuiti prostitutivi⁵. Secondo le stime proposte dall'Interpol, dal mercato del sesso sarebbero ricavabili alme-

⁴ Così K. Bales, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

⁵ Su questi temi cfr.: G. Campani, *Traffico a fini di sfruttamento sessuale e sex business nel contesto delle migrazioni internazionali*, in F. Carchedi et al. (a cura di), *I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale*, Milano, F. Angeli, 2000.

no tra i 5 e i 7 miliardi di dollari l'anno⁶. Ma attualmente, Antislavery International valuta il giro d'affari complessivo attorno ai 13 miliardi di dollari. Un aumento impressionante se si considera che nel 1991 le Nazioni Unite ipotizzavano che i profitti ricavabili dal traffico di persone a livello globale si potessero attestare attorno ai 2,6 miliardi di dollari per raggiungere nel 1997 quota 7 miliardi di dollari⁷.

La prostituzione, la pornografia, il turismo sessuale, nonché altre pratiche volte a ridurre la persona umana a merce come i matrimoni o le gravidanze forzate, hanno provocato negli ultimi anni effetti devastanti sulla condizione femminile, sia nei Paesi sviluppati, sia in quelli in via di sviluppo. Queste modalità di sfruttamento costituiscono un'inumana crudeltà, un trattamento degradante e svilente della persona, il cui effetto primo è quello di peggiorare complessivamente la condizione della donna, già sistematicamente minata dal riprodursi di situazioni di violazione dei diritti umani.

La riduzione in schiavitù sessuale costituisce sicuramente la forma di asservimento più diffusa posta in essere nei confronti delle giovani intercettate dalle organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani e il grado di esposizione al rischio di subire abusi importanti è documentato dalla percentuale di donne coinvolte in episodi di morte violenta⁸.

L'altro grande bacino di sfruttamento per le donne è rappresentato dai servizi alla persona svolti nel lavoro domestico. Questa condizione peraltro, soprattutto in certe aree del mondo, si combina molto spesso con l'asservimento sessuale e livelli di coazione tali da impedire alle vittime qualsiasi tentativo di reazione.

È indubbio che ovunque le donne stanno oggi pagando il prezzo più elevato delle crisi sviluppatesi negli anni novanta e che gli effetti della maggior esposizione femminile al rischio di povertà rappresentano la manifestazione più concreta della mancata parità tra i sessi e della persistenza di discriminazioni di genere. Osservare la condizione femminile oggi in taluni contesti è un po' come utilizzare una cartina tornasole per comprendere lo stato di salute di quegli stessi Paesi, non solo sul piano economico, ma anche sotto il profilo del funzionamento della democrazia.

L'adozione dell'approccio diritti umani consente di inquadrare la condizione della donna entro l'alveo delle numerose e plurali emergenze che segnano questa fase storica: accumulazione di miseria, guerre, carestie, epidemia, nuove forme di colonizzazio-

⁶ Comitato Parlamentare Schengen-Europol, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla tratta degli esseri umani*, 2001.

⁷ *Women as Chattel: the Emerging Global Market in Trafficking* in «Gender Matter Quarterly», 1, 1999, Usaid's Office of Women in Development.

⁸ Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, *Rapporto 2001 sullo stato della sicurezza in Italia*, gli omicidi di donne straniere, in particolare albanesi e nigeriane, avvenuti in Italia, rappresentavano il 23,1% sul totale alla fine del 1999. Solo nel 2000, sono state 186 le straniere assassinate, meno rispetto alle 200 del 1996 e alle 193 del 1997.

ne legate al meccanismo dell'indebitamento dei Paesi più poveri o di quelli in transizione, e in generale brutalizzazione e degradazione morale ad accompagnare una continua polarizzazione della ricchezza da un lato e una sempre più larga diffusione del duplice processo di proletarizzazione e di pauperizzazione su scala planetaria dall'altro.

Entro questo approccio è possibile cogliere anche la centralità che rivestono oggi le discriminazioni multiple e con riferimento al *trafficking*, comprendere l'importanza che può giocare l'appartenenza a un determinato gruppo etnico o sociale.

Sotto il profilo dei diritti umani, nel fenomeno del traffico di persone gioca un ruolo rilevante anche la problematica della discriminazione razziale.

Poco si è discusso in questi anni circa la possibilità che la razza contribuisca in modo determinante alla possibilità di divenire vittime del traffico a scopo di sfruttamento sessuale. Solo recentemente, l'influenza di questa variabile, che nelle forme tradizionali di schiavitù svolgeva un ruolo chiave, è stata esaminata con attenzione. In occasione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza svoltasi a Durban nell'estate del 2001⁹ si è data evidenza alla centralità che hanno oggi le discriminazioni complesse nelle situazioni di *trafficking* e più in generale nelle nuove forme di asservimento.

Lo sfruttamento di milioni di donne e giovani rappresenta insomma una situazione che sotto il profilo dei diritti umani presenta molteplici implicazioni oltre che costituire un grave problema di criminalità internazionale.

3. Traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale e violenza contro la donna

Il divieto di riduzione in schiavitù esprime originariamente un principio legato al rispetto della dignità giuridica della persona, che non sopporta la *deminitiu* allo stato di «cosa». Ma le condizioni che rendono possibile il rispetto di tale dignità si possono costruire soltanto operando sul fronte della tutela dei diritti. L'osservazione di quelle realtà dove oggi sembra così fertile il terreno per la riproduzione di individui destinati ad alimentare il mercato del lavoro secondo modalità assimilabili alla schiavitù e

⁹ La Conferenza ha avuto luogo dal 31 agosto al 7 settembre 2001.

alla servitù, mette in luce il bisogno di tante popolazioni di liberarsi non solo dal disagio sociale e dalla miseria ma anche dalla violenza.

Più specificamente, l'inserimento della problematica del traffico di donne e minori nel contesto della questione della violenza contro la donna e più in generale della violenza nei confronti dei gruppi vulnerabili, permette di privilegiare sul piano analitico quelle ipotesi interpretative e quelle strategie di risposta messe a punto in questi anni dai movimenti delle donne e dalle organizzazioni della società civile attive sul terreno dei diritti umani. Permette altresì di mettere in primo piano quegli elementi che sembrano caratterizzare la condizione femminile a livello universale e dai quali è necessario partire per esaminare la maggior esposizione delle donne, e con esse dei minori, al rischio di diventare preda di organizzazioni criminali dedite al traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale. Il problema della violenza e quello dello sfruttamento schiavistico del lavoro delle donne hanno una comune radice.

Quello della schiavitù è anche uno degli esempi più evidenti di come le diverse categorie o «generazioni» di diritti umani sono strettamente interdipendenti.

Il termine schiavitù è riferibile a una pluralità di situazioni complessivamente definite da una sistematica violazione dei diritti fondamentali della persona umana. Si tratta di una situazione che configura violazioni ai diritti umani di base riconosciuti a tutti, a prescindere dall'appartenenza sessuale, dalla nazionalità, dallo status sociale, dall'occupazione e da altre eventuali differenze. La schiavitù di fatto pone a pregiudizio diritti inalienabili come il diritto alla vita, quello alla dignità e alla sicurezza, il diritto alla salute e all'eguaglianza, nonché i diritti previsti a tutela del lavoratore.

Il problema del commercio degli esseri umani non può prescindere da un contesto complessivo di degrado della persona e dei suoi valori. Pur considerando la centralità che i processi economici di questi ultimi decenni collegati alla globalizzazione dei mercati rivestono, rispetto al persistere di talune modalità di sfruttamento delle sezioni più deboli della forza-lavoro, vanno tenuti in considerazione anche altri fattori. Un elemento da non sottovalutare è senza dubbio rappresentato dalla difficoltà per le donne di conoscere i meccanismi e di accedere alle sedi di giustiziabilità dei loro diritti violati, anche quando si è di fronte a for-

me di violenza e di sopraffazione vietate da un quadro normativo a tutela della persona posto sulla carta, ma in realtà privo di qualsiasi effettività dal punto di vista sanzionatorio. L'esperienza in termini di osservazione del fenomeno del *trafficking* maturata a oggi, permette di evidenziare come la persistenza di modelli culturali e di relazioni sociali improntate alla disuguaglianza, rendono difficilmente sradicabile la legittimazione sociale dello sfruttamento violento di donne e minori nella dimensione privata come in quella pubblica. Si tratta di condizioni in cui il *sex business* attecchisce senza particolari ostacoli facendo perno su una dimensione materiale e simbolica di sopraffazione della donna, e più in generale del soggetto debole, avvalorata da un contesto sociale favorevole.

In sintesi, è dunque possibile affermare che il grado attuale di diffusione e di estensione del fenomeno del *trafficking*, le diverse aree geo-politiche che ne sono coinvolte, le molteplici manifestazioni che esso assume, la presenza ripetuta di situazioni contingenti potenzialmente favorevoli a una sua recrudescenza, il persistere di sub-culture che ne legittimano l'esistenza e ne favoriscono la riproduzione, sono tutti elementi di un mosaico che necessita di specifiche conoscenze coinvolgendo ambiti problematici plurali e diversi.

4. Le attività degli organismi del sistema diritti umani delle Nazioni Unite in materia di traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale

Proprio in virtù di questa complessità, la questione del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale, è all'attenzione di numerosi organismi delle Nazioni Unite che a vario titolo e con diverse funzioni e competenze si occupano di diritti umani sul piano politico come su quello normativo. Si tratta infatti di una questione che da anni costituisce oggetto di esame da parte dell'Assemblea Generale, della Commissione diritti umani, della Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani, della Commissione sulla condizione della donna e dell'Alto Commissariato per i diritti umani.

In particolare, la Commissione diritti umani e la Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani sono organismi abilitati ad attivare procedure di monitoraggio non

derivanti da vincoli di natura pattizia, ma egualmente funzionali all'accertamento di quelle situazioni che possono comportare violazioni alle norme internazionali sui diritti umani. L'attività di monitoraggio è svolta soprattutto mediante la previsione di specifici Gruppi di lavoro operanti su base tematica e la nomina di *Rapporteurs* speciali tematici o per Paese, autorizzati anche a ricevere segnalazioni da individui e ad assumere iniziative nei confronti dei singoli Stati in relazione a specifici casi. Tale attività risponde anche all'esigenza di promozione ed elaborazione di risoluzioni su questioni di carattere generale e alla messa a punto di studi su progetti di dichiarazioni o convenzioni da trasmettere al Consiglio Economico e Sociale e all'Assemblea Generale.

In tema di lotta alla schiavitù la Sottocommissione ha prodotto tra il 1966 e il 1998 tre studi con l'obiettivo di esaminare le modificazioni che accompagnano nel tempo questo fenomeno e valutare l'idoneità delle convenzioni internazionali in materia a contrastare le nuove modalità di sfruttamento e di reclutamento della forza-lavoro schiava e a tutelare le vittime¹⁰.

Il Gruppo di lavoro sulla schiavitù (diventato dal 1988 Gruppo di lavoro sulle forme contemporanee di schiavitù), è il primo organismo, istituito già nel 1975 con il compito specifico di monitorare quelle situazioni in cui sono rilevabili forme di sfruttamento degli individui riconducibili alla schiavitù o a pratiche ad essa analoghe, nel corso degli anni ha favorito lo sviluppo di uno scambio diretto e sistematico con gli Stati, utile alla conoscenza dei provvedimenti intrapresi per l'implementazione delle politiche di contrasto alle forme di asservimento di tipo schiavistico o servile e per dare effettività alle Convenzioni che affrontano i diversi profili di questo fenomeno.

La documentazione prodotta in ambito Nazioni Unite dal Gruppo di lavoro sulle forme contemporanee di schiavitù, ha rappresentato un punto di riferimento essenziale per la diffusione di informazioni sui tratti caratterizzanti il lavoro schiavo nel mondo. Il dato saliente che emerge con evidenza in tutti i rapporti riguarda la difficoltà concreta di adottare distinzioni precise tra le diverse pratiche di sfruttamento trattandosi di meccanismi complessi e articolati tra loro interdipendenti e soprattutto interscambiabili. Le attività del Gruppo hanno favorito nel corso degli anni lo sviluppo di una ricerca sempre più puntuale sulle nuove modalità di asservimento e di sfruttamento, oltre che portato a un progressivo adattamento sul piano analitico delle cate-

¹⁰ E/4168/Rev.1, 1966; E/CN.4/Sub.2/1982/20/Rev.1; E/CN.4/Sub.2/1998/14.

gorie della schiavitù, della servitù e delle manifestazioni ad esse analoghe che questi fenomeni oggi assumono.

Dal monitoraggio e dall'esame della situazione attuale sono derivate numerose iniziative che hanno permesso di giungere alla definizione di nuovi standard normativi a livello nazionale e sovranazionale e alla messa a punto di misure atte a contrastare e a reprimere la recrudescenza di questi fenomeni.

Nel corso degli anni il Gruppo di lavoro si è occupato specificamente delle violazioni ai diritti fondamentali della persona collegate al traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, alla vendita di minori, alla prostituzione e alla pornografia infantile, alla schiavitù da debito, alle false adozioni e alla compravendita di organi. Su queste particolari modalità di sfruttamento sono stati redatti dei rapporti tematici che hanno evidenziato la gravità di alcune situazioni, in particolare quelle riferibili agli abusi di cui sono vittime le donne e i minori.

Per rispondere all'esigenza di monitorare in modo più specialistico queste situazioni, nel 1982 su indicazione del Consiglio Economico e Sociale il Segretario Generale ha provveduto alla nomina di un Relatore Speciale per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione¹¹. L'intento era quello di migliorare la conoscenza su questi fenomeni, analizzando le risultanze conseguite negli studi e nelle ricerche condotte in quelle aree del mondo dove vi erano segnali preoccupanti circa l'esistenza di organizzazioni criminali più o meno strutturate dedite ad attività delittuose collegate allo sfruttamento della prostituzione. L'altro obiettivo che si perseguiva era quello di proporre alla Commissione diritti umani e poi all'Assemblea Generale un pacchetto di misure per prevenire e reprimere queste pratiche. Jean Fernand Laurant, il Relatore Speciale, presentò il primo rapporto nel 1983. Nel documento, le pratiche inerenti il traffico di persone e le attività collegate al business del sesso commerciale erano collocate nell'alveo delle forme contemporanee di schiavitù¹². Il rapporto definiva anche per la prima volta il fenomeno del turismo sessuale come una pratica in cui l'elemento del *trafficking* vedeva protagonisti gli acquirenti di prestazioni sessuali a pagamento anziché i minori vittime. Successivamente alla presentazione di questo rapporto, il Consiglio Economico e Sociale¹³ sottolineava l'importanza del rafforzamento del ruolo dell'Interpol in questo specifico ambito criminale e la necessità di una più sostanziale collabora-

¹¹ Ecosoc, Res. 1982/20.

¹² Il rapporto fu pubblicato nel 1985 con il titolo *Activities for the Advancement of Women: Equality, Development and Peace*, United Nations Publication, Sales No. E.85.IV.11.

¹³ Ecosoc, Res. 1983/30.

zione tra Stati anche per la messa a punto di strumenti di natura pattizia per la repressione e la punizione di tutte le forme di sfruttamento.

Per conseguire l'obiettivo di conoscere e monitorare con più sistematicità la situazione degli abusi collegati allo sfruttamento sessuale sui minori nel 1990 la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite provvedeva a nominare il primo Relatore Speciale sulla vendita di minori, la prostituzione minorile e la pornografia infantile¹⁴. Nel corso degli anni su questa materia è stato possibile delineare in modo puntuale le cause del traffico dei minori e approfondire la conoscenza sulla pratica del turismo sessuale e sui rischi collegati all'uso e alla diffusione di internet sotto il profilo dello sfruttamento sessuale.

Il fenomeno dello sfruttamento sessuale è stato ampiamente esaminato dalla Commissione sui diritti umani a partire dal 1994¹⁵ grazie anche al contributo della Relatrice Speciale sulla violenza contro la donna, i cui lavori hanno fatto sì che emergessero tante situazioni riguardanti la violenza contro la donna e la bambina di cui non si aveva una conoscenza così dettagliata in precedenza. Questo nuovo livello di informazione ha permesso anche di sollevare il problema dell'inadeguatezza delle normative a livello nazionale in tanti Paesi. Con riferimento al fenomeno del *trafficking* la Relatrice ha denunciato il potenziale conflitto che può realizzarsi tra politiche di stop, azioni di contrasto alla criminalità organizzata e diritti delle persone vittime dello sfruttamento. Sulla base delle risultanze tratte dall'osservazione delle normative poste in essere dagli Stati, la Relatrice ha sottolineato l'incapacità di molti governi di sviluppare meccanismi efficaci di prevenzione della tratta e di utilizzare nel modo più proficuo le legislazioni esistenti in materia di sfruttamento della prostituzione, violenza sessuale, sequestro di persone, riduzione in schiavitù, estorsione, immigrazione clandestina ecc.

La problematica della violenza contro la donna incrocia in vari modi il tema della discriminazione razziale. Nel 1993 la Commissione diritti umani ha nominato un Relatore Speciale sulle forme contemporanee di razzismo, di discriminazione razziale, di xenofobia e sulle forme di intolleranza correlate¹⁶, il cui mandato è stato rinnovato nel 2002 per altri tre anni¹⁷. I compiti di questo Relatore comprendono anche l'esame di quelle forme istituzionalizzate e indirette di razzismo di cui sono vittime i lavoratori migranti. Fin dal primo rapporto¹⁸, l'attenzione nei ri-

¹⁴ Res. 1990/68.

¹⁵ E/CN.4/Res./1994/45.

¹⁶ CHR 1993/20.

¹⁷ Ecosoc Res. 1999/12 e Res. 2002/68.

¹⁸ A/49/677 e A/50/476 del 25 settembre 1995.

guardi di questo particolare gruppo sociale e delle donne è stata del tutto particolare. La questione migratoria è guardata dal Relatore Speciale come un vettore strategico per la riemersione di vecchie forme di intolleranza e di nuove situazioni discriminatorie. In merito il contributo offerto da questo ufficio in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo di Durban nel 2001 è risultato significativo, anche per gli approfondimenti sulla condizione di genere a cui sono state rivolte alcune iniziative specifiche da parte dell'Alto Commissariato per i diritti umani e dalla Divisione per l'avanzamento delle donne in materia di discriminazioni multiple. Tale categoria appare oggi del tutto appropriata nell'analisi della condizione femminile delle donne migranti e di quelle vittime di sfruttamento sessuale.

Nell'ambito della Commissione diritti umani alcuni *Special Rapporteur* hanno dedicato al problema delle migrazioni femminili e minorili sezioni importanti dei loro rapporti. È il caso della Relatrice Speciale sui diritti umani dei migranti, nominata dalla Commissione diritti umani nel 1999¹⁹ che nel corso dei primi tre anni di attività ha prestato particolare attenzione a questo segmento di umanità migrante, sviluppando un'interessante analisi anche a riguardo dei minori non accompagnati. Un altro profilo del *trafficking* a cui ha rivolto un'attenzione particolare è quello riconducibile al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. La Relatrice ha sottolineato il ruolo assolto in numerosi Paesi dalla corruzione nell'agevolare le attività della criminalità organizzata, riconoscendo anche la difficoltà a cogliere in certe situazioni margini di differenza sensibili tra le pratiche rientranti nello *smuggling* e quelle definibili come *trafficking*.

In seno alla Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani nel 2000 è stato designato anche un Relatore Speciale sui diritti degli stranieri²⁰ il cui primo rapporto²¹ prende in esame lo status di questi soggetti alla luce delle norme stabilite dalla Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione razziale, dalla giurisprudenza prodotta dal Comitato istituito dalla stessa Convenzione e più in generale dagli standard contenuti nelle convenzioni internazionali sui diritti umani. Un'attenzione particolare viene dedicata in questo documento alla normativa vigente in Europa in materia di immigrazioni essendo quest'area del mondo oggi particolarmente esposta al fenomeno migratorio e registrando un effettivo incremento delle attività illecite collegate al traffico di persone.

¹⁹ Res. 1999/44.

²⁰ Si tratta di D. Weissbrodt, esperto della Sottocommissione, divenuto Relatore Speciale per i diritti degli stranieri con decisione 2000/283 dell'Ecosoc del 28 luglio 2000.

²¹ E/CN.4/Sub.2/2001/20.

5. Il traffico di persone, la riduzione in schiavitù e lo sfruttamento sessuale nel Diritto internazionale dei diritti umani

Per la complessità delle situazioni che generano il traffico di persone, la riduzione in schiavitù e lo sfruttamento sessuale nel diritto, il Diritto internazionale dei diritti umani si configura come uno strumento fondamentale, sia per poter cogliere la molteplicità delle violazioni rinvenibili in queste condotte, sia per comprendere le eventuali inadempienze degli Stati rispetto agli obblighi sottoscritti con la ratifica alle convenzioni in materia di diritti umani.

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 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 alla riduzione allo stato di schiavitù o di servitù. A livello nazionale il traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale incrocia ovviamente anche la normativa sull'immigrazione e ovviamente in certe circostanze anche quella concernente i reati di natura associativa, oltre che la legislazione in materia di esercizio della prostituzione.

Con la nascita delle Nazioni Unite la predisposizione di norme che vietano il traffico di esseri umani e più in generale la schiavitù ha conosciuto un ulteriore progressivo rafforzamento rispetto all'impegno già profuso dalla Società delle Nazioni su questa materia. Dopo la prima guerra mondiale la Società delle Nazioni predispose dapprima nel 1921 la Convenzione per la soppressione del traffico di donne e minori²² che si articolava lungo tre linee d'azione: la persecuzione sul piano penale dei soggetti responsabili del traffico, il controllo sull'operato delle agenzie di collocamento e la protezione dei migranti, in particolare delle donne e dei minori, innalzando la soglia della tutela per questi ultimi a ventun anni.

²² *Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children*, 30 settembre 1921.

Nel 1933 venne adottata la Convenzione internazionale per la soppressione del traffico di donne maggiorenti²³ che sanciva l'obbligo per gli Stati Parte di punire la tratta di persone anche se di maggiore età a prescindere dal consenso di queste ultime, introduceva una serie di obblighi in materia di prevenzione proibendo anche ogni tipo di commercio di donne a scopo prostituzionale. Anche in questo caso l'accordo contemplava spostamenti di popolazione tra Paesi diversi mentre veniva completamente lasciata alla libera discrezione di ogni governo nazionale l'eventuale messa al bando di attività prostituzionali che rimaneva questione esclusiva di *domestic jurisdiction*. Nello stesso periodo, alcuni organismi *ad hoc* predisposti dalla Società delle Nazioni rispettivamente nel 1927 e nel 1932, segnalavano la difficoltà di isolare l'intera questione internazionale rispetto alle diverse modalità di commercializzazione che assumevano le attività prostitute, anche quando risultavano essere del tutto sganciate dal trasferimento della vittima in un Paese straniero. Un dato certamente significativo emerso nel corso delle attività investigative e di monitoraggio svolto da questi organismi riguardava l'attività promozionale del *trafficking* e in genere dell'asserimento sessuale imputabile ai bordelli.

Sulla base di queste risultanze, 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 1949²⁴.

Oltre alla questione della tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale, la comunità internazionale durante i primi decenni del Novecento si trovò ad affrontare il problema della schiavitù, anzitutto mediante un'azione di forte legittimazione della propaganda abolizionista e la messa a punto di convenzioni internazionali in cui si sanciva il divieto assoluto di utilizzo del lavoro schiavo così come di ogni forma di commercio di schiavi.

La ricerca di una definizione consolidata della nozione di schiavitù apparve complessa fin dall'inizio del processo di rimozione

²³ *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age*, 11 ottobre 1933.

²⁴ Assemblea Generale, Res. 317 (IV), 2 dicembre 1949; la Convenzione è entrata in vigore il 25 luglio 1951.

e criminalizzazione di questo fenomeno in quanto si trattava di sviluppare un consenso internazionale attorno a un catalogo di pratiche da accludere alla definizione di schiavitù più esteso e esauriente di quello contemplato nei primi accordi internazionali. Le controversie circa gli elementi definitivi lo stato di riduzione in schiavitù accompagnarono l'intera vicenda storica dell'abolizionismo sostanzialmente per le forti divergenze di opinione all'interno delle diverse delegazioni governative circa le pratiche da includere nella nozione di schiavitù e per il fatto che le obbligazioni in capo ai singoli Stati aumentavano in virtù dell'estensione delle situazioni e delle condotte ascrivibili alla fattispecie della schiavitù.

Il divieto di utilizzare lavoro schiavo e di ridurre a tale condizione qualsiasi individuo è contenuto anzitutto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo²⁵ e nel Patto sui diritti civili e politici²⁶ rispettivamente agli artt. 4 e 8 con contenuto analogo. Il Patto sui diritti civili e politici prevede, come altre convenzioni sui diritti umani, l'istituzione di un apposito Comitato composto da esperti indipendenti con il compito di ricevere e valutare i rapporti periodici degli Stati Parte in materia di adeguamento della normativa interna rispetto ai contenuti degli accordi internazionali sottoscritti (funzione di *reporting*). Questo tipo di esame permette alla comunità internazionale di venire a conoscenza, anche in modo approfondito e aggiornato, delle scelte che gli Stati Parte adottano sulle materie rientranti nelle singole convenzioni e nel contempo consente di orientare i governi verso soluzioni che siano le più conformi possibili agli standard previsti dalla legislazione internazionale. Un meccanismo che rafforza il sistema di *reporting* è rappresentato dalla possibilità di far pervenire ai comitati comunicazioni individuali o di gruppo su presunte violazioni in ordine ai diritti internazionalmente riconosciuti. Anche le problematiche inerenti la riduzione in schiavitù o la servitù possono perciò essere esaminate dal Comitato istituito dal Patto sui diritti civili e politici, sia in occasione della presentazione dei rapporti periodici degli Stati Parte, sia a seguito di comunicazioni individuali o di gruppo che segnalano l'esistenza di violazioni dei diritti contemplati in questo trattato.

Di fianco a questo accordo si colloca il Patto sui diritti economici sociali e culturali²⁷ che pur non prendendo in considerazione in modo diretto il problema dell'asservimento sessuale, enuncia numerosi diritti la cui effettività trova sistematica smentita nelle si-

²⁵ Assemblea Generale, Res. 217 (III), 10 dicembre 1948.

²⁶ Assemblea Generale, Res. 2200A (XXI), 19 dicembre 1966; il Patto è entrato in vigore il 23 marzo 1976.

²⁷ Assemblea Generale, Res. 2200A (XXI), 16 dicembre 1966; il Patto è entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

tuaioni di riduzione in schiavitù e di sfruttamento sessuale. Il Patto presenta numerose norme di tipo programmatico che implicano la disponibilità da parte dello Stato Parte di una certa dotazione finanziaria. L'art. 2 prevede espressamente che l'allocazione delle risorse avvenga in modo non discriminatorio. Il riferimento alla maggior esposizione delle donne al rischio di povertà, e più in generale la loro ancor diffusa dipendenza dal reddito maschile, costituisce sicuramente un fattore di maggior vulnerabilità rispetto al problema del traffico di esseri umani. Del Patto va fatta menzione anche dell'art. 10, I comma, laddove si tratta del libero consenso nel matrimonio. È noto infatti che il matrimonio forzato e i matrimoni combinati costituiscono una pratica vessatoria nei confronti delle donne e spesso rappresentano una strategia per i trafficanti per simulare situazioni di sfruttamento anche schiavistico. Il Comitato per i diritti economici sociali e culturali, a cui compete l'esame dei rapporti periodici presentati dagli Stati Parte della Convenzione²⁸, ha preso in considerazione il problema della tratta a scopo di sfruttamento sessuale ponendo sotto osservazione in particolare quei Paesi che non offrono garanzie in materia di protezione dei minori dallo sfruttamento economico.

6. Traffico di persone e sfruttamento sessuale negli strumenti internazionali di protezione dei diritti umani delle donne

Della tutela della condizione femminile, nell'ambito del Diritto internazionale dei diritti umani, dal 1981 si occupa in particolare la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna²⁹, a tutt'oggi la norma pattizia fondamentale in materia di diritti umani delle donne in quanto unico strumento giuridico internazionale che sviluppa una prospettiva globale del fenomeno della discriminazione sessuale. All'art. 6 la Convenzione prevede un preciso obbligo per gli Stati Parte di sopprimere ogni forma di traffico di donne e di sfruttamento della prostituzione. L'attività di verifica circa l'effettività della Convenzione negli Stati Parte compete anche in questo caso a un Comitato istituito e regolato dalla stessa Convenzione agli artt. 17-22. Le funzioni del Comitato (Cedaw), che opera dal 1981, ricalcano quelle degli altri comitati. Nel 1999 l'Assemblea Generale ha adottato un Protocollo opzionale³⁰ alla

²⁸ Res. 1985/17 del 28 maggio 1985.

²⁹ Assemblea Generale, Res. 34/180, 18 dicembre 1979; la Convenzione è entrata in vigore il 3 settembre 1981.

³⁰ Assemblea Generale, Res. 54/4, 6 ottobre 1999; il Protocollo è entrato in vigore il 22 dicembre 2000.

Convenzione che prevede la possibilità per gli individui e per i gruppi di presentare comunicazioni scritte su violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione, compresi quelli posti a tutela di interessi collettivi. Fra tutti i Comitati di origine pattizia il Cedaw è sicuramente il più sensibile alle questioni della violenza contro la donna, dello sfruttamento sessuale e della tratta. Di dette tematiche, esso si è occupato ripetutamente, sia in occasione dell'adozione di alcune *General Recommendations*, sia nell'ambito delle attività di *reporting*.

Rispetto al tema della violenza contro le donne, i primi anni novanta aprono la strada a una stagione segnata da un impegno molto concreto degli organismi sui diritti umani delle Nazioni Unite, impegno che si tradurrà, oltre che in un rafforzamento degli strumenti già esistenti, anche nella messa a punto di un nuovo inquadramento, sotto il profilo del Diritto internazionale penale, di alcuni crimini che riguardano le donne e la violenza di cui esse sono vittime. La Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione³¹ adottati dalla II Conferenza mondiale sui diritti umani nel 1993 sanciscono nella maniera più esplicita la piena appartenenza della problematica della violenza nei confronti delle donne al discorso dei diritti umani. Un primo esito di questo impegno e del dibattito prodottosi in quell'assise è costituito dall'adozione della Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne³² che integra su questa materia la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Nel Preambolo la violenza è esplicitamente riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne da cui deriva una condizione di dominazione e di discriminazione che ha impedito il pieno progresso della condizione femminile; la violenza è qualificata come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini³³. L'idea di violenza comprende il danno fisico, sessuale e psicologico includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti tra cui la violenza collegata allo sfruttamento, all'intimidazione sessuale sul lavoro, al traffico di donne e alla prostituzione forzata. Manca ancora comunque in questa Dichiarazione una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo.

E in tema di violenza vi è purtroppo da registrare la tendenza in taluni Paesi a considerare le donne vittime di traffico, e più in

³¹ A/Conf. 157/23.

³² Assemblea Generale, Res. 48/104, 20 dicembre 1993.

³³ Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, VI paragrafo del Preambolo.

generale le donne immigrate prive di documenti, non come soggetti passivi del crimine, bensì alla stessa stregua di chi lucra sulla loro condizione. Non mancano le denunce e numerose sono le testimonianze che documentano il coinvolgimento attivo di pubblici ufficiali – soprattutto nei Paesi di partenza – in episodi gravissimi di maltrattamenti oltre che di corruzione. Si tratta in certi casi di situazioni la cui gravità richiama la nozione di tortura enunciata nella Convenzione contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti³⁴ che può divenire così uno strumento pertinente anche per la materia di cui stiamo parlando.

7. Traffico di persone e sfruttamento sessuale negli strumenti internazionali di protezione dei diritti umani dei minori

La questione dello sfruttamento sessuale e del traffico di persone trova un'adeguata considerazione anche negli accordi previsti per la tutela dei diritti dei minori d'età. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia³⁵, a 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. 2. [...]». All'art. 34 la Convenzione tutela il minore «da qualsiasi forma di sfruttamento sessuale» e all'articolo successivo, impegna i governi a intraprendere ogni misura appropriata per «prevenire il rapimento, la vendita o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualunque forma». Vi è poi da considerare che i diritti economici, sociali e culturali previsti dalla Convenzione, se resi effettivi all'interno degli Stati Parte, dovrebbero preservare il minore dal rischio di incorrere nelle reti del traffico.

L'approccio olistico ai diritti dell'infanzia proposto dal legislatore in questa Convenzione fornisce agli organismi internazionali che si occupano di tutela dell'infanzia, così come alle sedi giudiziali di quei Paesi che hanno ratificato l'accordo, alcuni strumenti importanti per tentare di arginare il fenomeno dello sfruttamento sessuale. Sotto il profilo dei sistemi di garanzia, anche

³⁴ Assemblea Generale, Res. 39/46, 10 dicembre 1984; entrata in vigore il 26 giugno 1987.

³⁵ Assemblea Generale, Res. 44/25, 20 novembre 1989; entrata in vigore il 2 settembre 1990.

questo trattato istituisce un Comitato per il monitoraggio delle misure e delle politiche intraprese dagli Stati per dare attuazione all'accordo sottoscritto. In sede di confronto con alcuni Paesi particolarmente esposti per quanto riguarda il problema dello sfruttamento sessuale minorile e il fenomeno della tratta, il Comitato ha più volte manifestato nella forma delle osservazioni finali ai rapporti e delle raccomandazioni un espresso disappunto nei confronti dell'inadeguatezza delle misure adottate dai governi, sottolineando il ruolo che le istituzioni preposte alla sicurezza e all'ordine pubblico dovrebbero rivestire nelle azioni di contrasto, e il compito che dovrebbero assolvere la scuola, la famiglia e gli istituti di riabilitazione per arginare il commercio di minori e aumentare tra i giovani la consapevolezza circa i rischi connessi a certe situazioni. In materia di sfruttamento economico dei minori, il Comitato ha prodotto anche un documento di approfondimento *General Discussion* nel quale lamenta la mancanza di una definizione precisa al riguardo e identifica nella povertà la ragione prima dell'*escalation* di questo fenomeno³⁶.

In relazione allo sfruttamento economico e al traffico di minori, in considerazione anche della prospettiva complessa che richiedono le azioni di contrasto a queste violazioni, nel 1992 la Commissione diritti umani provvedeva a elaborare un Programma d'azione per la prevenzione della vendita di bambini, della prostituzione minorile e della pornografia nonché per l'eliminazione dello sfruttamento economico minorile³⁷. Nello stesso periodo crescevano sia l'esigenza di pervenire a una definizione di *trafficking* conforme alle caratteristiche attuali del fenomeno, sia l'allarme sul piano internazionale attorno alle pratiche di asservimento sessuale dei minori. È così che nel 1995, la Commissione diritti umani creava un Gruppo di lavoro aperto per l'elaborazione di un Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia relativo alla vendita dei minori, alla prostituzione minorile e alla pornografia infantile che chiudeva i propri lavori con l'adozione nel 2000 del testo del Protocollo³⁸ al cui interno si offrono definizioni più puntuali della materia oggetto di normazione. Gli obiettivi del nuovo accordo internazionale sono recuperabili già nel Preambolo ove si prendono in considerazione le istanze più significative che hanno portato alla messa a punto di questo nuovo strumento. Gli argomenti qui proposti richiamano la necessità di perseguire gli scopi della Convenzione sui diritti dell'infanzia rendendo effettive le sue disposizioni (in par-

³⁶ CRC/C/20.

³⁷ Res. 1992/74.

³⁸ L'adozione del *Protocollo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile*, è avvenuta con Res. 54/263 dell'Assemblea Generale il 25 maggio 2000. Il Protocollo è entrato in vigore il 18 gennaio 2002. Anche in materia di coinvolgimento di minori nei conflitti armati, l'Assemblea Generale ha adottato un Protocollo facoltativo nello stesso giorno. Anche questa modalità di sfruttamento costituisce una forma contemporanea di riduzione in schiavitù. Il *Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia relativo al coinvolgimento dei minori nei conflitti armati* è entrato in vigore il 12 febbraio 2002.

ticolare gli artt. 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 e 36), attraverso un'estensione delle misure che gli Stati Parte dovrebbero intraprendere al fine di garantire la protezione del fanciullo dalla vendita, dalla prostituzione e dalla pornografia infantile. Il Protocollo contestualizza questo obiettivo entro il diritto garantito al minore dalla Convenzione di essere protetto dallo sfruttamento economico e dall'impiego in attività che siano pericolose o di ostacolo all'istruzione o dannose per la salute o per lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

Il trattato in questione, oltre a definire la vendita di bambini, la prostituzione minorile, e la pornografia infantile, prevede una serie di misure riguardanti l'assistenza reciproca tra Stati nell'azione investigativa e in quella giudiziaria nonché il sequestro e la confisca dei beni materiali, delle strutture e degli strumenti per la facilitazione e la commissione dei reati e dei profitti derivati dalla loro consumazione. Altre misure concernono la protezione dei diritti e degli interessi della vittima in ogni fase del procedimento penale attraverso il riconoscimento della particolare vulnerabilità del fanciullo vittima, anche adattando le procedure giudiziarie ai suoi speciali bisogni, in particolare nelle situazioni in cui il minore è parte del procedimento in qualità di testimone.

Per quanto riguarda il monitoraggio sull'applicazione del Protocollo all'interno degli Stati, la procedura prevista è collegata all'attività del Comitato sui diritti dell'infanzia istituito dalla omonima Convenzione delle Nazioni Unite. Nelle violazioni inquadabili entro la casistica dello sfruttamento sessuale vi è sempre da parte del Comitato sui diritti dell'infanzia la ricerca sistematica di informazioni provenienti sia da altre agenzie delle Nazioni Unite, sia da organismi regionali, come da fonti non governative.

Un rapporto privilegiato in materia di tutela dell'infanzia è ovviamente quello con l'Organizzazione internazionale del lavoro che sin dal 1919 ha messo a punto una serie di importanti strumenti convenzionali e raccomandatori contro lo sfruttamento minorile. Vanno annoverate la Convenzione n. 5 del 1919 «concernente l'età minima per l'impiego nell'industria» i cui limiti sono stati successivamente modificati dalla Convenzione n. 138 del 1973. L'Oil ha adottato da lungo tempo una serie di Convenzioni il cui campo di applicazione si estende in specifico alla prostituzione forzata. Trattasi della Convenzione n. 29 sul lavoro forzato del 1930 e della Convenzione n. 105 sull'abolizione del

lavoro forzato del 1957 che prevede per gli Stati Parte l'impegno a eliminare e perseguire la pratica del lavoro forzato definito già nell'accordo del 1930 come «all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself vountarily». Questa definizione è chiaramente aderente alla realtà della persona vittima di tratta e di sfruttamento sessuale.

Il Comitato di esperti dell'Oil sull'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni ha identificato l'uso dei minori nella prostituzione come «one of the worst forms of forced labor». Il 17 giugno 1999, nel corso della sua 87^a Sessione, la Conferenza Generale dell'Oil ha adottato proprio su questa materia la Convenzione n. 182 sulla Proibizione ed eliminazione immediata delle peggiori forme di lavoro minorile³⁹. Il testo finale è stato predisposto da un Comitato *ad hoc* istituito nel corso della 86^a Conferenza dell'Oil (1998). All'art. 3 questo accordo identifica e proibisce le «peggiori forme di lavoro minorile» che suddivide 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».

Mentre le prime tre categorie attengono a forme di sfruttamento comunque illecite, la categoria d) include lavori che non possono essere svolti da persone di età inferiore ai 18 anni (art. 2). La lista dei lavori dannosi è fissata dagli Stati, in concertazione con le parti sociali, nel rispetto di standard precisati in una Raccomandazione allegata al testo della Convenzione (paragrafi 3 e 4).

8. Schiavitù, servitù e sfruttamento sessuale nelle convenzioni internazionali *ad hoc*

Per quanto attiene alle convenzioni internazionali più spiccatamente orientate a proibire e sanzionare la riduzione in schiavitù

³⁹ Entrata in vigore il 19 novembre 2000.

e la tratta di esseri umani, il primo trattato del 1926 rinvia all'attività della Società delle Nazioni.

Si tratta della Convenzione sulla schiavitù adottata sulla base di un rapporto presentato alla Commissione temporanea sulla schiavitù della stessa Società delle Nazioni⁴⁰. La Convenzione contiene una prima definizione di schiavitù intesa come «lo stato o condizione di un individuo sul quale sono esercitati gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi» (art. 1.1). La tratta degli schiavi riguarda invece «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» (art. 1.2). La Convenzione impegna gli Stati Parte a prevenire e sopprimere il commercio degli schiavi e a perseguire la completa abolizione della schiavitù in tutte le sue forme. In questa direzione, l'accordo stabilisce per i governi l'obbligo di definire misure di carattere penale per l'imposizione del rispetto delle leggi e dei regolamenti adottati a livello interno per rendere effettivi gli obiettivi di questa Convenzione.

La Convenzione fu successivamente emendata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1953 attraverso l'adozione di un Protocollo che aggiornava talune disposizioni facenti riferimento a organi della Società delle Nazioni⁴¹.

Nel 1956 venne adottata la Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù⁴² che precisa in chiave più marcatamente operativa talune disposizioni concernenti la schiavitù, definisce per gli Stati obblighi in tema di repressione della tratta degli schiavi, nonché obblighi di cooperazione tra di loro e con le Nazioni Unite, in particolare con il Consiglio Economico e Sociale al quale è riservato il potere di emettere raccomandazioni in materia.

La Convenzione elenca una serie di «istituti e pratiche assimilate alla schiavitù» che comportano, per chi vi è assoggettato, la «riduzione allo stato "servile"». Tali situazioni sono previste all'art. 1: servitù per debito (art. 1a), «servaggio» (art. 1b); ogni istituzione o pratica che comporti: matrimonio o promessa di matrimonio deciso da terzi per conto della donna, senza che questa possa rifiutarsi, ovvero cessione di una donna a terzi a titolo oneroso da

⁴⁰ Adottata a Ginevra il 25 settembre 1926, ed entrata in vigore il 9 marzo 1927.

⁴¹ Assemblea Generale, Res. 794 (VIII), 23 ottobre 1953; il Protocollo è entrato in vigore il 7 dicembre 1953.

⁴² Adottata con Res. 608 (XXI) dell'ECOSOC il 30 aprile 1956 a Ginevra e aperta alla firma il 7 settembre 1956. Entrata in vigore il 30 aprile 1957. A oggi sono 119 gli Stati Parte.

parte del marito o dei membri della famiglia, ovvero trasmissione della moglie, morto il marito per cessione a terzi (art. 1c); ogni istituzione o pratica che comporti da parte dei genitori o di un tutore la possibilità di affidare a un terzo, a titolo oneroso o gratuito, un minore di 18 anni per consentire lo sfruttamento della sua persona o delle sue capacità lavorative. La tratta è invece regolata all'art. 3 ove si prevede un impegno preciso per gli Stati a predisporre un corredo di sanzioni piuttosto importante per chi trasporti o tenti di trasportare soggetti in condizioni di schiavitù o si renda semplicemente complice di tali condotte (art. 1d).

In tema di repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui la Convenzione del 1949 delle Nazioni Unite⁴³ si configura ancora come l'accordo internazionale di riferimento, sebbene proprio a seguito dell'attenzione più recente in tema di riduzione in schiavitù a scopo di asservimento sessuale e delle caratteristiche oggi assunte dal mercato del sesso, si discuta molto sulla presunta inadeguatezza di questa normativa a trattare questa materia. Più in generale sembra oggi esser messo fortemente in discussione l'approccio abolizionista a cui essa si ispira. Nel Preambolo è recuperabile l'idea che la prostituzione in quanto tale costituisca una violazione dei diritti umani, e che non vi possa essere consenso pieno in chi offre prestazioni sessuali. La lettura del testo è in questo senso abbastanza inequivocabile laddove si sottolinea che «la prostituzione e il male che l'accompagna, vale a dire la tratta degli esseri umani ai fini della prostituzione, sono incompatibili con la dignità ed il valore della persona umana e mettono in pericolo il benessere dell'individuo, della famiglia e della comunità». I toni del Preambolo alla Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione sembrano però sfumare nell'articolato che 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, controlli sanitari ecc.) e quindi anche a rimuovere le case di tolleranza, che a seguito delle ratifiche da parte degli Stati a questa Convenzione verranno progressivamente eliminate in numerosi Paesi.

⁴³ *Convenzione per la repressione della tratta e dello sfruttamento della prostituzione*, Assemblea Generale, Res. 317 (IV), 2 dicembre 1949; la Convenzione è entrata in vigore il 25 luglio 1951.

L'adozione da parte delle Nazioni Unite del modello abolizionista in materia di prostituzione ha portato a 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 sia sulla scia del neo-proibizionismo, approccio che si manifesta nella sua forma più radicale nella criminalizzazione del cliente, sia nella direzione del tornare a regolamentare le attività collegate alla compravendita di servizi sessuali. La crisi della legislazione abolizionista è di fatto oggi al centro del dibattito politico anche in Italia, alimentata da una gestione dell'informazione da parte dei mezzi di comunicazione spesso poco responsabile e soprattutto sensazionalistica. D'altro canto, il dibattito odierno sulla prostituzione trae dalla situazione delle donne migranti la maggior parte dei propri argomenti, spesso perdendo di vista, peraltro strumentalmente, la distinzione fondamentale che intercorre tra la condizione delle donne ridotte in schiavitù, o costrette a rapporti di sfruttamento assimilabili a questa fattispecie, e la condizione di coloro che, in modo più o meno libero – le possibilità sono molteplici poiché la zona «grigia» in questo segmento del mercato del lavoro informale è probabilmente la più consistente sul piano quantitativo – offrono servizi sessuali a pagamento consapevoli del fatto che queste attività, non richiedenti qualifiche particolari e prive di controllo sotto il profilo fiscale, rappresentano comunque un'importante fonte di reddito per molte donne.

9. Traffico di persone, immigrazione clandestina e tutela del lavoratore migrante: recenti sviluppi nella normativa internazionale

Del problema dei lavoratori stranieri e dei loro diritti si occupa in modo dettagliato la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie⁴⁴ delle Nazioni Unite adottata nel 1991 ed entrata in vigore nel 2003. Obiettivo specifico di questo trattato è 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 frontaliere, i lavoratori stagionali, i lavoratori marittimi, i lavoratori im-

⁴⁴ Assemblea Generale, Res. 45/158, 18 novembre 1990; la Convenzione è entrata in vigore nel luglio 2003.

piegati su piattaforme al largo, i lavoratori itineranti, i lavoratori legati a progetti, i lavoratori con un'occupazione determinata e i lavoratori in proprio. La Convenzione, essendo ispirata in prima istanza a esigenze antidiscriminatorie, promuove i diritti di queste categorie di lavoratori stranieri sulla base degli standard già previsti dalle normative nazionali per i cittadini dei singoli Stati Parte. Le sezioni della Convenzione 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 misure di 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), nonché il diritto a non esser tenuto in condizioni di schiavitù o in uno stato di asservimento e a non dover esser costretti a eseguire lavori forzati o coatti (art. 11). La Convenzione prevede inoltre una serie di obblighi da parte dello Stato nei confronti del migrante in materia di diritti umani. Tali obblighi concernono nel divieto di praticare la tortura o altri trattamenti o punizioni inumane, crudeli e degradanti (art. 9), nel garantire la libertà e la sicurezza 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 nel fornire adeguata protezione al lavoratore straniero in materia di confisca e distruzione dei documenti attestanti 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 misure di tutela riguardano il divieto di essere sottoposti a misure di espulsione collettiva (art. 22) e i controlli sui soggetti abilitati a intraprendere attività di reclutamento di lavoratori da occupare in un altro Stato. Vi è poi un impegno di natura programmatica previsto all'art. 64 della Convenzione in merito alla necessità che gli Stati promuovano condizioni giuste, eque e umane relativamente all'immigrazione internazionale dei lavoratori e dei membri delle loro famiglie e un impegno di collaborazione tra Stati (sancito all'art. 68) per prevenire ed eliminare movimenti illegali o clandestini, e conseguentemente l'occupazione di lavoratori emigranti in una situazione irregolare. Le politiche da predisporre a tal fine nell'ambito della giurisdizione di ciascuno Stato interessato, devono tendere a contrastare la diffusione di informazioni fuorvianti relative ai movimenti migratori, a scoprire ed eliminare traffici illegali o clandestini di lavora-

tori emigranti e dei membri delle loro famiglie e a comminare efficaci sanzioni a persone, gruppi o entità che organizzano, operano e collaborano nell'organizzare o favorire tali movimenti. Provvedimenti di carattere sanzionatorio devono inoltre essere assunti nei confronti di persone, gruppi o entità che ricorrono alla violenza, alle minacce o all'intimidazione contro i lavoratori stranieri o i membri delle loro famiglie in una situazione irregolare. Per quanto concerne l'applicazione della Convenzione, l'art. 72 prevede l'istituzione di un Comitato le cui funzioni ricalcano quelle previste per gli altri organismi di natura pattizia. L'emergenza creatasi attorno al problema della prostituzione straniera nei Paesi occidentali, soprattutto in relazione alla necessità di governare quei segmenti di immigrazione particolarmente problematici anche sotto il profilo criminale, ha imposto alla comunità internazionale una riflessione nel corso degli anni novanta circa l'opportunità di perfezionare gli strumenti per la repressione di talune condotte e di rafforzare la cooperazione tra Stati nella lotta al contrasto all'immigrazione clandestina. Proprio dalla necessità di affinare i mezzi di contrasto alle attività illecite della criminalità transnazionale e di inquadrarli in un disegno repressivo più organico ed efficace, originano i nuovi accordi volti a reprimere l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento sessuale e la tratta di donne e minori in particolare. Nel dicembre del 1998 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite predisponne un Comitato *ad hoc* integovernativo, che nell'ottobre del 2000, dopo undici sessioni concludeva i lavori presentando una versione consolidata della Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato⁴⁵ integrata dai tre Protocolli addizionali previsti rispettivamente in tema di «trasporto di migranti» (Smuggling of Migrants), «traffico di persone specialmente donne e minori» (Trafficking in Persons especially Women and Children) e «traffico e fabbricazione di armi da fuoco» (Trafficking in Firearms).

Il primo di questi tre strumenti è stato adottato dall'Assemblea Generale nel novembre 2000 e aperto alla firma nel corso della Conferenza svoltasi a Palermo nel dicembre 2000 unitamente ai Protocolli concernenti il trasporto di migranti e il traffico di persone, mentre il Protocollo inerente il commercio e la fabbricazione di armi è stato adottato in un momento immediatamente successivo⁴⁶. La Convenzione e gli strumenti addizionali ad essa collegati non sono configurabili come trattati inerenti i diritti

⁴⁵ Assemblea Generale, Res. 55/25, 15 novembre 2000; la Convenzione è entrata in vigore nel settembre 2003, tre mesi prima del Protocollo sul traffico di persone.

⁴⁶ Protocollo contro la fabbricazione illecita e il traffico di armi da fuoco, di loro parti, componenti e munizioni, Assemblea Generale, Res. 55/255, 8 giugno 2001.

umani, bensì come accordi giuridici internazionali tesi specificamente alla repressione di attività criminali che comportano per le vittime violazioni gravi della loro dignità e delle loro libertà fondamentali.

La partecipazione così numerosa da parte dei governi ai negoziati per la Convenzione e i Protocolli riflette in modo inequivocabile la ricerca di standard più elevati di sicurezza da parte degli Stati e il bisogno di stabilire nuovi livelli di cooperazione internazionale per affrontare il problema del crimine. Proprio questa seconda esigenza costituisce l'obiettivo principale della Convenzione, come sottolineato all'art. 1. Il percorso che il trattato identifica per arrivare a conseguire questo fine è quello di un perfezionamento complessivo dei meccanismi di *law-enforcement*, per quanto concerne la possibilità di perseguire gli autori dei crimini oggetto di normazione, la protezione e il sostegno delle vittime, nonché il coordinamento degli sforzi tesi a prevenire l'attività criminale.

Se numerosi Stati sono dotati di un corpo normativo già adeguato a queste esigenze, tanti altri non ne sono provvisti o comunque non presentano una strumentazione, anche sul piano investigativo, adatta a contrastare le organizzazioni criminali.

La Convenzione intende incoraggiare quei Paesi che non sono ancora forniti di un sistema organico legislativo e giudiziario adeguato agli standard internazionali già adottati da numerosi governi e necessari per conseguire i risultati prefissati. L'obiettivo di pervenire tra i diversi Paesi a una standardizzazione e a un migliore coordinamento degli interventi, delle normative e degli approcci adottati a livello amministrativo è collegato all'esigenza di rendere più efficienti gli sforzi a livello globale per contrastare l'azione della criminalità. Essendo orientata a favorire l'interazione tra i Paesi, la Convenzione non prevede un corredo di obblighi particolarmente importante, limitandosi alla necessità di prevedere sanzioni di natura penale per la partecipazione a un gruppo criminale organizzato, per il riciclaggio del denaro sporco, per la corruzione e per l'ostruzione alla giustizia. La Convenzione contiene inoltre alcune indicazioni a riguardo dell'assistenza e della protezione delle vittime, in particolare nei casi in cui ricorrano minacce, ritorsioni e intimidazioni. Altri crimini vengono definiti nei Protocolli che supplementano la Convenzione.

Quello sul *trafficking* in specifico intende sia offrire una definizione di questo fenomeno, sia svolgere un'azione di prevenzione e

di contrasto, incrementando e migliorando la cooperazione tra Stati. La necessità di pervenire a una definizione giuridica della categoria di *trafficking* deriva sostanzialmente dall'esigenza di collegare in modo più puntuale alcune situazioni di sfruttamento e di asservimento agli spostamenti delle persone. Più precisamente, la definizione finale propone 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. La nozione di traffico di esseri umani indica dunque: «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; (b) 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; (c) 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; (d) "Bambino" indica qualsiasi persona al di sotto di anni 18».

Molte questioni sono state dibattute nel corso dei negoziati per la stesura di questo trattato. Anzitutto, la mancanza di una nozione di riferimento comune sul fenomeno del traffico e di un accordo sugli elementi per definirlo, soprattutto con riguardo al collegamento tra questo crimine e la prostituzione, ha implicato un allungamento del processo di *decision-making*. Dopo alterne fasi dibattimentali è stato possibile sviluppare una solida e puntuale distinzione tra le figure di reato collegate all'immigrazione clandestina e quelle invece inerenti il traffico di persone, e giustificare così anche la messa a punto di due strumenti di Diritto internazionale i cui rispettivi contenuti rispecchiano la progressiva evoluzione delle categorie di *smuggling* e *trafficking* così come sono venute delineandosi nella prassi investigativa degli organi di poli-

zia maturata negli anni novanta, nelle discussioni sul tema dello sfruttamento sessuale e dell'immigrazione clandestina e da ultimo nel più recente processo di normazione interno ai singoli Paesi. Gli Stati che ratificano l'accordo sul traffico sono ovviamente obbligati ad attribuire una valenza penale alle condotte contemplate nel Protocollo. Il testo richiama esplicitamente la schiavitù, il lavoro forzato, le pratiche assimilabili alla schiavitù o alla servitù, senza proporre definizioni nuove rispetto a quelle già contenute negli altri strumenti di Diritto internazionale in materia.

La seconda parte del Protocollo riguarda la protezione delle vittime. Quanto già accennato a riguardo della Convenzione madre ha completa pertinenza anche per il Protocollo. Le obbligazioni su questo specifico terreno sono alquanto esigue. Gli Stati Parte sono tenuti, nei casi opportuni e nella misura consentita dal diritto interno, a proteggere la privacy e l'identità del soggetto vittima anche escludendo la pubblicità per i procedimenti giudiziari concernenti la tratta. La persona ha comunque il diritto di conoscere le procedure giudiziarie e amministrative che la coinvolgono in qualità di vittima, considerando anche l'età, il genere e i bisogni, soprattutto se si tratta di minore. Verrà inoltre presa in considerazione l'attuazione di misure per le cure fisiche così come saranno previste forme di risarcimento e di compensazione per il danno subito.

Nelle fasi dibattimentali che hanno portato alla stesura del testo, alcune ONG hanno proposto con toni anche accesi che si prevedessero per i soggetti trafficati precisi diritti circa la permanenza nel territorio dello stato di immigrazione. Il testo finale del Protocollo stabilisce che gli Stati Parte prendano in esame l'adozione di misure che rendano possibile la permanenza delle vittime all'interno del loro territorio quando ricorrano situazioni particolari, anche di carattere compassionevole o umanitario. Da parte loro gli Stati di origine dovrebbero accogliere le vittime garantendo condizioni di sicurezza tali da rendere effettivamente possibile il rientro in patria.

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. A questo scopo, il Protocollo chiede agli Stati Parte di definire dei programmi idonei a prevenire il traffico e a proteggere le persone trafficate soprattutto dal rischio di essere coinvolte nuovamente nelle attivi-

tà di sfruttamento dei trafficanti. È prevista anche la possibilità di stipulare accordi di cooperazione bilaterali o multilaterali per migliorare l'azione di contrasto alla tratta anche mediante la messa a punto di misure di sensibilizzazione volte a disincentivare il ricorso a forza lavoro utilizzata in condizioni di asservimento.

L'efficacia dei Protocolli alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato concernenti il traffico di persone e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina sarà verificabile probabilmente nel medio termine. Un esame accurato di questi strumenti permetterebbe tuttavia di evidenziare in modo più preciso alcuni elementi di debolezza che avranno sicuramente rilevanza nel tempo. Appare immediatamente evidente la fragilità dell'impianto previsto per la tutela delle vittime così come dell'insieme delle garanzie concernenti la salvaguardia dei loro diritti fondamentali, soprattutto se si considerano talune questioni inerenti la permanenza nel Paese di destinazione e le modalità di questo soggiorno⁴⁷. Oltre ai problemi collegati alla sicurezza, problemi che attengono all'incolumità fisica ma che ovviamente coinvolgono anche altre dimensioni della persona, vanno considerate le risposte sotto il profilo umano e sociale che si possono offrire a chi ha subito abusi così importanti.

È noto a questo proposito che la questione del rimpatrio è assai spinosa. Garantire alle vittime il diritto a non subire un rimpatrio forzato costituisce di per sé non solo una misura di prevenzione verso facili ritorsioni a danno dei soggetti deboli, ma anche una possibilità concreta di evitare forme pesanti di stigmatizzazione sociale da parte della comunità di appartenenza originaria. Sarebbe stato perciò significativo stabilire una qualche forma di standardizzazione delle condotte rivolte alla salvaguardia e alla riabilitazione dei soggetti coinvolti in situazioni di pesante assoggettamento anche al di là della dimensione giudiziale o processuale. Ciò avrebbe peraltro agevolato, probabilmente in misura sostanziale, l'allontanamento dalle situazioni di sfruttamento, e la denuncia nei confronti di chi lucra sullo stato di necessità di milioni di donne e minori, sia favorendo l'immigrazione clandestina, sia trafficando persone molto spesso ridotte in condizioni di schiavitù.

È d'altro canto responsabilità di tutti coloro che si muovono sul terreno dei diritti umani assicurare che il traffico di esseri umani, e più estesamente la questione migratoria, siano presi in con-

⁴⁷ A tale proposito il *Rapporto 2004 sullo stato della sicurezza* del Ministero dell'Interno segnala in Italia il rilascio di 848 permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale nel 2003 e di 846 permessi nei primi cinque mesi del 2004, in prevalenza a donne (724).

siderazione non semplicemente come fenomeni rilevanti sotto il profilo dell'ordine pubblico e del crimine organizzato, bensì come situazioni importanti anche sotto il profilo umanitario. L'ambito della legalità è ovviamente fondamentale e imprescindibile. Ma nel contempo, è necessario sviluppare rispetto a questa emergenza soluzioni realistiche e durevoli, a partire dai bisogni e dai diritti degli individui.

10. Conclusioni

La mancanza di sicurezza, intesa come *human security*, e il persistere di forti disuguaglianze sociali, soprattutto in taluni contesti, rappresentano ancora le cause di maggiore esposizione delle persone al rischio di divenire vittime dei trafficanti.

La rimozione di queste situazioni è perciò l'obiettivo fondamentale che perseguono gli organismi delle Nazioni Unite, sia quelli impegnati nella promozione e nella protezione dei diritti umani, sia quelli preposti al monitoraggio e al contrasto delle attività criminali. Solo intervenendo su tutti i versanti del problema, seguendo un approccio integrato orientato alla cooperazione, all'assistenza tecnica e al rafforzamento della presa di coscienza da parte delle popolazioni anche sui rischi connessi ai progetti migratori, sarà probabilmente pensabile ridimensionare la portata e la drammaticità di questo fenomeno.

Il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale nel panorama attuale pare davvero costituire un problema di difficile soluzione. Proprio per questo si richiede un impegno concreto da parte delle istituzioni ma anche da parte della società civile che si adopera su questo terreno.

È un esempio forte di quanto possa essere rilevante mettere in gioco in modo sinergico competenze diverse che possano concorrere alla costruzione di condizioni di vita migliori e di una sensibilità nuova non solo nei luoghi di partenza delle donne migranti ma anche in quelli di destinazione. Oggi le riflessioni sul tema delle nuove forme di sfruttamento si sviluppano parallelamente ad attività diverse e sempre più mirate di formazione, sensibilizzazione e consulenza in materia di nuove forme di schiavitù e di sostegno alle vittime della tratta. Tutto ciò è possibile anche grazie alla collaborazione che si è creata tra istituzioni locali, associazionismo di promozione umana e impegno indivi-

duale di tanti, affinché il dramma di migliaia di giovani finisca emergendo dalla clandestinità e anche dal circuito della spettacolarizzazione.

Riportare il problema del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale alla sua tragica ma umana, storica, concreta dimensione di sistematica violazione dei diritti umani, è perciò importante perché indica alle istituzioni e alla società un percorso lungo il quale orientarsi e vincere così la tentazione dell'assuefazione.