



UNIVERSITÀ DEGLI  
STUDI DI PADOVA

---

CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI  
RICERCA E DI SERVIZI  
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI



CATTEDRA UNESCO  
IN DIRITTI UMANI,  
DEMOCRAZIA E PACE

---

**Research Papers**  
**2/2002**

**Paola Degani**

Diritti umani e traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale:  
uno sguardo allo scenario internazionale<sup>•</sup>

---

<sup>•</sup> Questo contributo riprende una relazione presentata a Padova nell'ambito delle iniziative di CIVITAS - Salone internazionale della solidarietà dell'economia sociale e civile, nel corso del Convegno su *DIRITTI UMANI E TRAFFICO DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO SESSUALE: DALLO SCENARIO INTERNAZIONALE ALL'INTERVENTO LOCALE* organizzato il 3 maggio 2002 presso la Fiera di Padova dalla Regione Veneto, Comune di Padova, Azienda Ulss 16, Caritas italiana, Associazione Diritti Umani – Sviluppo Umano.

**Copyright: Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli,  
Università degli Studi di Padova**

**Nessuna parte di questo testo può essere riprodotta senza autorizzazione.**

**Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani: [www.cepadu.unipd.it](http://www.cepadu.unipd.it)**

Questo studio è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca denominato: *La giustizia penale internazionale nel paradigma dei diritti umani. Il processo di evoluzione del diritto penale internazionale e di istituzione di una giurisdizione penale internazionale e le sue ricadute sugli assetti giuridici e politici della comunità internazionale, con particolare riferimento al ruolo dei soggetti nongovernativi*, diretto dal Prof. Antonio Papisca.

Paola Degani è titolare di assegno di ricerca presso il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova. Tra le sue pubblicazioni: *La parità della donna: cittadinanza politica e regolazione del lavoro tra '800 e '900*, Padova, UPSEL, 1990; *I diritti umani nella filosofia politica di Norberto Bobbio*, La Spezia, Agorà ed., 1999; *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Università di Padova – Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Padova, 2000.

Contatto: [p.degani@cdu.cepadu.unipd.it](mailto:p.degani@cdu.cepadu.unipd.it)



Le condizioni attuali 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 hanno riattualizzato il discorso sulla riduzione in schiavitù e servitù. Più precisamente, la tendenza attuale del capitalismo non regolato a procurarsi forza lavoro al più basso costo possibile apre inevitabilmente larghi spazi al riproporsi del ricorso al lavoro forzato secondo modalità diverse.

Non esistono oggi pressoché più forme legittime di riduzione in stato di schiavitù o di servitù in quanto nessun codice consente modalità di sfruttamento della forza lavoro del tipo di quelle assimilabili a tale fattispecie. Forme estreme di asservimento si riproducono tuttavia in segmenti del mercato del lavoro, sia di tipo tradizionale, sia ad alto contenuto tecnologico. Due sembrano essere in particolare i fattori che hanno determinato il passaggio dalle forme di sfruttamento di tipo tradizionale a quelle delineatesi in tempi recenti. Il primo consisterebbe nel drammatico aumento della popolazione mondiale dopo la II Guerra mondiale; il secondo fattore riguarderebbe l'instaurarsi di processi di rapido mutamento economico e sociale che si sarebbero combinati disastrosamente con l'aumento della popolazione implicando un aumento sensibile della povertà e della disoccupazione. Soprattutto nelle aree in cui i rapporti di tipo servile non sono mai scomparsi completamente e sono ancora culturalmente accettati, il susseguirsi di crisi economiche, unitamente all'esplosione demografica e al riproporsi di guerre causate dai cambiamenti nella distribuzione della terra e del reddito, hanno fatto crescere esponenzialmente l'offerta di potenziali schiavi e nel contempo ne hanno abbassato il prezzo.

Probabilmente come mai prima nel corso della storia si assiste così oggi alla possibilità di utilizzare manodopera riducibile potenzialmente allo stato servile in misura del tutto sovrabbondante in numerose aree del mondo. La nuova disponibilità di forza lavoro ha portato anche ad 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<sup>1</sup>.

La nuova schiavitù ha nello sfruttamento economico degli individui il suo unico ed esclusivo fine.

Il fatto che la stragrande maggioranza delle vittime del traffico sia costituita da donne e giovani destinate ad alimentare il business dello sfruttamento sessuale, rappresenta anche una manifestazione della mancata parità tra i sessi e dunque una specifica forma di discriminazione. Ma il fenomeno della tratta è rilevante anche entro la prospettiva della discriminazione razziale. Poco si è discusso di fatto 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

---

<sup>1</sup> Così K. Bales, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Feltrinelli, Milano, 1999.

xenofobia e l'intolleranza svoltasi a Durban nell'estate del 2001<sup>2</sup>. Proprio nel corso dei lavori di questa assise internazionale si è data evidenza alla centralità che anche rispetto a questi fenomeni può rivestire l'appartenenza di genere.

Il fenomeno della tratta di esseri umani sembra comunque essere oggi in costante e significativo incremento ben oltre i confini di quei contesti e di quei meccanismi sociali che rinviano a società organizzate su sistemi di disuguaglianza di diritto (per es. discriminatori anche sotto il profilo dell'eguaglianza formale della donna) o comunque riferibili a vincoli culturali e normativi di tipo quasi feudale. La presenza in pressoché tutte le aree geo-politiche del mondo di forme di asservimento assimilabili al lavoro schiavo o servile indurrebbe ad escludere che tale situazione rivesta carattere episodico, emergenziale o congiunturale.

Il termine schiavitù è riferibile ad una pluralità di situazioni complessivamente definite da una sistematica violazione dei diritti fondamentali della persona umana. Quello della schiavitù è infatti uno degli esempi più evidenti di come le diverse categorie o "generazioni" di diritti umani sono strettamente interdipendenti. 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 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.

Che lo scenario economico attuale costituisca il terreno ideale per l'insediamento della fiorente industria mondiale dello sfruttamento schiavistico la cui attività è quasi sempre legata ad organizzazioni criminali o a potenti lobbies, è noto ormai da tempo.

L'impatto causato dalle trasformazioni nell'Est europeo, dal persistere di una iniqua divisione internazionale del lavoro fra Nord e Sud del mondo e dall'affiorare di crisi emergenziali complesse di carattere interno e internazionale, ha comportato in questi ultimi anni un incremento delle disuguaglianze sociali, della scarsità, della precarietà, della conflittualità inter-etnica, degli autoritarismi e della militarizzazione dei territori.

Con l'accrescere dei differenziali di sviluppo tra paesi collocati centralmente nel sistema mondo e paesi di fatto situati in una posizione meno rilevante a livello economico e politico, è ineluttabilmente aumentata anche la necessità per milioni di persone di concepire un progetto di vita personale in cui le chances di miglioramento delle opportunità in termini di accesso alle risorse e di sicurezza personale possano essere ricercate oltre i confini del proprio paese. Una delle caratteristiche peculiari ad alcune modalità di sfruttamento assimilabili alla schiavitù è rappresentata dall'alto grado di mobilità dei soggetti vittime di queste pratiche. Schiavitù e servitù, e per quanto qui rileva, il loro prendere forma nel fenomeno della tratta delle donne e dei minori a scopo di sfruttamento sessuale, si configurano come

---

<sup>2</sup> La conferenza ha avuto luogo a Durban in Sud Africa dal 31 agosto al 7 settembre 2001.

condizioni strettamente legate a processi estremamente ampi come l'inurbamento e la mobilità transnazionale che coinvolgono quote crescenti di popolazioni. Tali processi costituiscono una delle manifestazioni più evidenti e caratterizzanti la mondializzazione del sistema capitalistico, che ha per l'appunto nella globalizzazione del mercato del lavoro uno dei tratti più salienti. E' all'interno di questo spazio che si è venuto a creare a seguito dell'integrazione fra i mercati mondiali, che la possibilità di limitare o governare gli spostamenti di larghe quote di popolazione utilizzando i normali strumenti offerti dalle legislazioni delle democrazie occidentali si sta manifestando alquanto problematica, come l'esperienza dell'ultimo decennio ha ampiamente evidenziato.

La diffusione dei processi migratori in aree del mondo anche precedentemente non interessate da questo fenomeno è sicuramente uno fra gli scenari più importanti per la questione della tratta di esseri umani. Quest'ultima infatti, anche se non in termini assoluti, implica quasi sempre lo spostamento del soggetto trafficato da un paese ad un altro o comunque da una zona economicamente più povera verso un'area interna di uno stesso stato più fiorente in termini di sviluppo.

Il traffico di esseri umani è un fenomeno sicuramente collegato all'adozione su scala regionale di sistemi di regolamentazione dei flussi. La messa a punto da parte dei governi di strumenti di contenimento delle categorie più problematiche di stranieri ha modificato sensibilmente le strategie tradizionali dei potenziali migranti. Di fatto, a cavallo tra gli anni '70 e '80 nei paesi dell'Europa occidentale vengono a definirsi i presupposti di quel processo che nel decennio successivo, sulla scia dei cambiamenti geopolitici riscontrabili nell'area Europea orientale, assumerà i contorni di una vera e propria ristrutturazione dei sistemi di controllo delle frontiere. A seguito di questi provvedimenti la permanenza nei paesi di destinazione risulterà estremamente più difficoltosa. E' così che nella prima metà degli anni '80 si assiste al prendere forma della fase genetica dell'odierna industria del traffico di individui all'interno della quale verranno a delinearsi in breve tempo una serie di specializzazioni funzionali delle diverse ramificazioni dello sfruttamento. La tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale è sicuramente un nuovo mercato di rilievo internazionale gestito da organizzazioni criminali le cui articolazioni si dispiegano nei diversi paesi anche grazie all'omertà e alla copertura offerta da taluni settori corrotti della politica, della burocrazia, della diplomazia, in particolare del personale presente nelle ambasciate, nei consolati e tra le forze dell'ordine, specialmente nei paesi di origine e di transito dei flussi migratori<sup>3</sup>.

La tipologia di rapporto che si instaura tra soggetto trafficato e migrante ha portato nel corso di questi ultimi anni alla distinzione tra *smuggling of migrants* e *trafficking in human beings*. Tale differenziazione si è

---

<sup>3</sup> Sul fatto che le ramificazioni criminali del traffico di persone coinvolgano ambienti della politica e della pubblica amministrazione di numerosi paesi si fa menzione anche nella *Relazione sul traffico di esseri umani* presentata dalla Senatrice T. De Zulueta alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari e approvata dalla Commissione in data 5 dicembre 2000 nel corso della XIII legislatura.

resa necessaria soprattutto per esigenze investigative a seguito dell'individuazione di alcune caratteristiche, nonché di specifiche e salienti differenze tra il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina *smuggling* e il traffico finalizzato allo sfruttamento successivo delle persone oggetto di tratta *trafficking*<sup>4</sup>. Se in moltissimi casi la situazione di violenza, di ricatto e di inganno inizia nel paese di emigrazione, si protrae durante la fase del trasferimento, per riproporsi nel paese di destinazione, non mancano le situazioni in cui l'industria dell'ingresso clandestino esaurisce la sua attività nel trasporto, e spesso non ha altri obiettivi se non la riscossione del compenso pattuito con lo stesso migrante per la fruizione di questo servizio. E' poi anche lo stesso migrante a rivestire un ruolo diverso nel *trafficking* rispetto allo *smuggling*. Mentre nella prima situazione gli individui vengono per lo più reclutati direttamente dagli organizzatori e dai gestori del traffico mediante la sopraffazione ed il terrore, nell'altra ipotesi il contatto origina dalla volontà degli stessi potenziali migranti che, disponendo di un capitale proprio o di conoscenze in grado di metterlo a loro disposizione, si rivolgono ai rappresentanti delle organizzazioni che gestiscono il trasferimento. Si può perciò dedurre che la probabilità o meno di un collegamento tra l'ingresso irregolare nel paese di destinazione e il successivo riproporsi di situazioni di asservimento sia da porsi in relazione anche con la disponibilità da parte del migrante delle risorse necessarie per sopportare i costi previsti per il viaggio<sup>5</sup>.

Associando all'ingresso illegale il successivo sfruttamento dei migranti nella forma della schiavitù sessuale o del lavoro forzato nelle sue molteplici manifestazioni si stima che siano nel mondo tra 150 e i 200 milioni gli individui vittime di questi abusi. Secondo le Nazioni Unite la tratta degli esseri umani si configura come un business che attualmente presenta un tasso di crescita del 40-50% annuo. Nella sola Europa, secondo i dati riportati nel Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari proposti dall'International Center for Migration Policy Development di Vienna sarebbero circa 400.000 mila le persone introdotte ogni anno illegalmente. Dai calcoli effettuati si presume vivano all'interno dell'Unione Europea tra i tre e gli otto milioni di immigrati clandestini<sup>6</sup>. L'industria del sesso vedrebbe coinvolte a livello europeo un numero

---

<sup>4</sup> Per una panoramica relativa alla tipologia delle forme associative e di servizi che si riscontrano all'interno del sistema migratorio si veda G. Sciortino, *Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino*, in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Dipartimento per gli affari sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Working Paper n. 5, 1999. Questo saggio costituisce la prima parte della ricerca complessiva condotta nel 1999 su incarico della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati istituita dal Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tema del lavoro è per l'appunto il fenomeno del traffico di persone nelle sue molteplici manifestazioni e il complesso delle politiche adottate ai vari livelli politico istituzionali per contrastarlo. La ricerca, si avvale dei contributi anche di P. Romani, e dello stesso F. Pastore del Centro di studi di politica internazionale (Cespi) che hanno rispettivamente curato la seconda parte su *Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento* e la terza su *L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze problemi*.

<sup>5</sup> P. Romani, *Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento*, in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone*, op. cit. pag. 47.

<sup>6</sup> Stime riportate nel Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, op. cit. Le ipotesi di diffusione quantitativa del fenomeno qui riproposte rinviano a K. Bales, I

di ragazze che potrebbe raggiungere le 500.000 unità<sup>7</sup> e, secondo i dati forniti dalla stessa Commissione parlamentare nel 2000, nella sola Ucraina una cifra eguale a quella appena riportata quantificherebbe le potenziali vittime di questo mercato criminale.

Ciò che pare accomunare le molteplici situazioni che compongono l'orizzonte entro il quale si sviluppa il mercato di esseri umani<sup>8</sup> è il formarsi di un rapporto di asservimento e di sfruttamento come conseguenza dell'esistenza di un debito che la persona trafficata ha contratto nei confronti del trafficante per aver usufruito del trasporto illegale che gli ha permesso l'ingresso nel paese di destinazione. Il meccanismo del debito sembra peraltro essere presente in pressoché tutte le pratiche assimilabili alla schiavitù e alla servitù poiché costituisce una sorta di vettore dello sfruttamento. La schiavitù da debito sta rapidamente diffondendosi su larga scala. Talvolta al debito si sommano delle vere e proprie ipoteche sull'abitazione, la terra o altri beni della famiglia alle quali vengono applicati interessi usurari da rifondere in brevissimo tempo. Essa consiste materialmente nell'impedire alla vittima di ottenere un guadagno dalla propria attività fino all'estinzione di un debito che in pratica non è ripianabile<sup>9</sup>.

Se fino a qualche tempo fa questo meccanismo si riproduceva soprattutto nelle situazioni più tradizionalmente assimilabili al lavoro schiavo, oggi si configura come uno degli artifici più utilizzati per costruire il rapporto di asservimento, soprattutto nel traffico di donne da destinare alla prostituzione. Agli sforzi compiuti dal debitore si contrappone una volontà di ricatto e di violenza tesa a mantenere in una condizione di completo assoggettamento la vittima. Il coinvolgimento di tutti i componenti un determinato gruppo nella logica del ricatto costituisce spesso il veicolo di maggior garanzia per le organizzazioni criminali.

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 all'interno dell'attuale configurazione del

---

*nuovi schiavi.....*, op. cit e a P. Arlacchi, *Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani*, Rizzoli, Milano, 1999. La diversità nelle stime proposte rende in modo evidente la difficoltà esistente a monitorare questa realtà con un margine limitato di approssimazione.

<sup>7</sup> De Stoop, *Trafficienti di donne*, Torino, Ed. Gruppo Abele, 1997. Ma su questa stima concordava anche la stampa europea già nel 1996. Cfr. France Press, 19 giugno 1996 e The Guardian, 7 giugno 1996.

<sup>8</sup> La casistica è davvero numerosa ed è ripresa con illuminanti esemplificazioni nel lavoro di G. Sciortino, *Un'analisi dell'industria.....*, op. cit. che propone in merito più classificazioni.

<sup>9</sup> Le considerazioni di cui sopra erano già proposte in P. Degani, P. De Stefani, *Note su schiavitù e diritti umani. L'attività del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di schiavitù*, in "Pace, diritti dell'uomo e dei popoli", anno VII, n. 3, 1993 (1995) In questo lavoro identificavamo alcuni anni fa il meccanismo del debito come una dimensione della schiavitù per lo più collegata al tentativo da parte delle popolazioni più indigenti di mantenere un rapporto con la terra e dunque con mezzi di riproduzione almeno parzialmente sganciati da un'economia prettamente di mercato. Di fatto in numerose aree del mondo si è visto come l'accumulazione di capitale abbia come risolto primo la riduzione in completa indigenza di intere popolazioni dedite al lavoro agricolo. Per molti contadini la vendita ai mercanti del sesso di donne e minori rappresenta l'unica possibilità percorribile per mantenere il possesso della terra gravato da situazioni debitorie non risolvibili con altri mezzi.



sistema capitalistico internazionale. 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, costituendo forse qualche cosa di più che un'interessante chiave di lettura per affrontare diverse questioni cruciali della nostra vita collettiva.

Il problema del commercio degli esseri umani non può infatti prescindere da un contesto complessivo di degrado della persona e dei suoi valori. A partire dalla 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. L'esperienza maturata in questi ultimi anni, ha permesso infatti di evidenziare come, unitamente a specifici modelli produttivi che danno ampio spazio allo sfruttamento schiavistico, persistono modelli culturali e relazioni sociali che rendono difficilmente sradicabili alcune pratiche in cui è diffusa una sorta di legittimazione sociale dello sfruttamento violento di donne e minori nel mercato del sesso. Ma certamente la crescita dei servizi sessuali a pagamento e la sua stessa fisionomia non dipendono solo dalla povertà, ma anche dalle normative poste a regolamentazione della prostituzione e dal modo in cui tale attività si integra nella società<sup>10</sup>. L'asservimento di milioni di donne e giovani costituisce infatti non solo un grave problema di ordine criminale internazionale, ma altresì una situazione che sotto il profilo dei diritti umani presenta molteplici implicazioni. Il divieto di riduzione in schiavitù esprime infatti, originariamente un principio legato al rispetto della dignità giuridica della persona, che non sopporta la deminutio 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 anzitutto economici, sociali e culturali. 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 alla servitù mette in luce il bisogno di tante popolazioni di liberarsi non solo dal disagio sociale e dalla miseria ma anche dalla violenza<sup>11</sup>.

Più specificamente, l'inserimento della problematica del traffico di donne e minori nel contesto della questione della violenza contro la donna permette a nostro avviso 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. L'adozione di questo approccio consente inoltre di inquadrare la condizione

---

<sup>10</sup> P. Arlacchi, *op. cit.* pag. 73.

<sup>11</sup> P. Degani, P. De Stefani, *op. cit.* pag. 79.

della donna entro l'alveo delle numerose e plurali emergenze che segnano questa fase storica – accumulazione di miseria, guerre, carestie, epidemia, nuove forme di colonizzazione legate al meccanismo dell'indebitamento dei paesi più poveri o di quelli in transizione, ed 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.

Un discorso generale sulla violenza contro la donna non è ovviamente in questa sede percorribile. Tuttavia, il problema della violenza e quello dello sfruttamento schiavistico del lavoro delle donne hanno una comune radice. E' indubbio infatti che, nonostante molte violazioni di cui sono vittime le donne rientrano nel quadro normativo posto a tutela dei diritti della persona, gran parte degli abusi quotidianamente consumati all'interno delle case, nei luoghi di lavoro, lungo le strade e anche negli ambienti di svago e di divertimento sfuggano ad ogni controllo legale e ad ogni sanzione, talvolta anche quando previsti dagli ordinamenti interni dei diversi paesi. Le donne subiscono violenza secondo modalità che toccano raramente gli uomini in quanto gli abusi di cui sono vittime sono per lo più di natura sessuale e riproduttiva.

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 degli 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 ripetersi di situazioni di violazione dei diritti e delle libertà fondamentali.

La problematica della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è all'attenzione di numerosi organismi delle Nazioni Unite che a vario titolo e con diverse funzioni si occupano di diritti umani sul piano prettamente politico e su quello più strettamente normativo.

Il carattere trasversale del tema del traffico di esseri umani richiede di fatto un coinvolgimento di più competenze per una serie di ragioni. In sintesi, la natura strutturale di questo fenomeno, le diverse aree geo-politiche che ne sono coinvolte, le molteplici manifestazioni che esso assume, la presenza ripetuta di situazioni contingenti potenzialmente favorevoli ad 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 su questioni tra loro anche diverse.

I meccanismi tematici che nell'ambito delle Nazioni Unite, e più specificamente della Commissione diritti umani, si sono occupati ad oggi principalmente della materia della schiavitù, della servitù e delle altre pratiche analoghe di sfruttamento, sono il *Gruppo di lavoro sulla schiavitù* (diventato dal 1988 Gruppo di lavoro sulle forme contemporanee di schiavitù), il *Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione*

*minorile e la pornografia infantile*, la *Relatrice speciale sulla violenza contro la donna* e recentemente la *Relatrice speciale sui diritti umani dei migranti*. Il primo organismo è stato istituito 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. Le attività di questo Working Group si sono tradotte nel corso degli anni in uno scambio diretto e sistematico con gli stati parte volto ad approfondire la conoscenza dei rapporti informativi presentati dai singoli paesi sui provvedimenti intrapresi per l'implementazione delle politiche di contrasto alla diffusione di 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 l'impossibilità concreta di adottare distinzioni precise tra le diverse pratiche di sfruttamento, poiché i gruppi sociali particolarmente esposti al rischio di abusi sono risultati essere vittime di sistemi di violenza definiti da meccanismi complessi e tra loro interdipendenti dai quali è estremamente difficoltoso liberarsi.

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 ha nominato il primo Relatore speciale sulla vendita di minori la prostituzione minorile e la pornografia infantile<sup>12</sup>. Nel corso degli anni l'attività portata avanti dai relatori speciali su questa materia ha permesso di delineare in modo puntuale le cause del traffico dei minori e di approfondire la conoscenza sulla pratica del turismo sessuale e sulle potenzialità che Internet offre sotto il profilo dello sfruttamento sessuale. L'utilizzo della rete web si è visto può sostanzialmente agevolare gli accordi in linea per lo scambio o la vendita di pornografia infantile e il passaggio di informazioni tra adulti pedofili che cercano di avere accesso direttamente ai minori o, in alternativa, ad individui in grado di procacciare i servizi sessuali di un minore. Internet può anche funzionare da canale di comunicazione per i trafficanti che, lavorando sotto copertura, possono ricevere indicazioni circa eventuali acquirenti di minori da inserire nelle reti dello sfruttamento sessuale e della prostituzione minorile. Sulla stessa tematica, un recente rapporto del Relatore speciale sulla vendita dei minori la prostituzione minorile e la pornografia<sup>13</sup>, auspica che vi sia un intervento attivo dei governi allo scopo di favorire la cooperazione tra stati e il rinforzo dei controlli sui materiali in circolazione, soprattutto sui rapes video, sugli sex shows e sui mail order brides. Dello sfruttamento sessuale a cui sono sottoposti i minori si occupa

---

<sup>12</sup> Risoluzione 1990/68

<sup>13</sup> E/Cn.4/2001/78.

anche uno degli ultimi rapporti presentati dal Segretario Generale all'Assemblea Generale<sup>14</sup>; in questo documento si mettono in evidenza le segnalazioni fatte dal Relatore speciale circa le denunce pervenute da numerosi organismi, tra cui l'Unicef, su un incremento preoccupante del traffico di minori dall'Africa Occidentale. Positivi sono invece gli sforzi fatti dai paesi dell'America Latina in particolare Messico, Guatemala e Paraguay per creare dei meccanismi di deterrenza e promuovere l'assistenza ai minori, mentre continua ad esser allarmante la situazione di molti paesi dell'Asia nei quali la pratica del cedere le giovani ai trafficanti sembra più che mai radicata e in taluni contesti anche legittimata culturalmente. Proprio quest'anno la South Asian Association for Regional Cooperation (Saarc) ha adottato sul tema della tratta una *Convenzione regionale per la prevenzione e la lotta al traffico di donne e minori allo scopo di prostituzione* che entrerà in vigore una volta ratificata dagli stati membri che compongono questa organizzazione regionale. Si tratta di paesi ove sono largamente diffuse situazioni di sfruttamento minorile soprattutto in settori tradizionali della produzione di merci e nel mercato delle prestazioni sessuali a pagamento.

Ma il fenomeno della tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale è stato ampiamente esaminato anche dalla Relatrice speciale sulla violenza contro la donna nominata dalla Commissione sui diritti umani nel 1994 durante i lavori della 50<sup>a</sup> sessione<sup>15</sup>. L'attività di questa Relatrice speciale è stata nel corso di questi anni davvero preziosa. Attraverso i rapporti, sono state rese note tante situazioni riguardanti la violenza contro la donna di cui non si aveva una conoscenza così dettagliata in precedenza. La pubblicità di alcune situazioni ha permesso di sollevare il problema dell'inadeguatezza delle normative a livello nazionale in tanti paesi, e soprattutto di denunciare le tante connessioni esistenti tra la violenza di cui è vittima la donna nel privato e talune forme di sopraffazione di cui sono responsabili gli stati. E tra le responsabilità denunciate dalla relatrice vi sono dettagliatamente descritte in un rapporto specifico dedicato al tema della tratta a scopo di sfruttamento sessuale<sup>16</sup>, anche quelle collegate alle connivenze tra trafficanti di esseri umani e personale delle ambasciate, degli uffici di polizia e di frontiera di taluni paesi. Il loro ruolo nel garantire il riprodursi di situazioni di sfruttamento della condizione femminile è purtroppo assolutamente rilevante. Nello stesso rapporto la Relatrice mette inoltre in discussione l'efficacia delle politiche di stop adottate dagli stati in materia di immigrazione, sottolineandone la potenziale confliggenza con le azioni di contrasto alla criminalità organizzata e con i diritti delle persone vittime dello sfruttamento. Le politiche di immigrazione, sempre più restrittive e orientate all'esclusione, quando si uniscono agli effetti destabilizzanti dei conflitti, della

---

<sup>14</sup> A/55/297.

<sup>15</sup> E/CN.4/Res/1994/45; la relatrice, Radhika Coomaraswamy, oltre a redigere i rapporti per la Commissione, è autrice di significativi contributi in tema di violenza contro le donne. Si vedano in particolare: *Women's Rights as Human Rights in the International Community*, in Van Ness (ed), *Debating Human Rights: Critical Essays from the United States and Asia*, London, Routledge, 1999, con L. M. Kois, *Violence Against Women*, in K. D. Askin, D. Koenig (eds.), *Women and International Human Rights Law*, New York, Transnational Publisher, 1999.

<sup>16</sup> E/CN.4/2000/68.

globalizzazione e delle strategie di sviluppo neo-liberiste che determinano flussi crescenti di forza lavoro migrante legale e illegale, divengono fattori di crescita dei movimenti migratori e perciò del riprodursi del traffico. Tali politiche hanno inoltre un forte impatto sulle condizioni di vita e di lavoro dei migranti, aumentando la loro vulnerabilità rispetto alla violenza, ai maltrattamenti e al controllo da parte di reti criminali. Alcuni paesi stanno rispondendo al problema della tratta attraverso l'adozione di misure che limitano gli spostamenti delle donne. E' il caso della Polonia e del Myanmar, che in risposta al problema del *trafficking*, proibiscono di lasciare il paese senza un'apposita autorizzazione, con la conseguenza che ad un'eventuale rimpatrio potrebbe seguire una sanzione di tipo penale nei riguardi della stessa vittima. Un altro argomento sviluppato nella rapportistica prodotta da questa Relatrice concerne la necessità di fornire una protezione legale adeguata agli standard sui diritti umani alle donne vittime di traffico nel caso in cui questa abbia lasciato irregolarmente il paese di provenienza. A questo proposito, sulla base delle risultanze tratte dall'osservazione delle normative poste in essere dagli stati, la Relatrice sottolinea l'incapacità di molti governi sia di sviluppare meccanismi efficaci di prevenzione della tratta, sia di utilizzare nel modo più proficuo le normative esistenti in materia sfruttamento della prostituzione, violenza sessuale, sequestro di persone, riduzione in schiavitù, estorsione, immigrazione clandestina ecc...in quei contesti in cui non esiste ancora una figura di reato ad hoc per l'organizzazione e l'attuazione del traffico e conseguentemente il ricorso a fattispecie tradizionali per punire queste condotte delittuose diviene assolutamente essenziale. Nei rapporti preparati per la Commissione diritti umani, si considerano anche quei meccanismi di protezione delle vittime che ad un esame superficiale possono sembrare privi di implicazioni, ma che si sarebbero dimostrati in grado in realtà di favorire la sedimentazione di stereotipi già fortemente radicati in taluni contesti culturali e di restringere la libertà di movimento delle donne. C'è insomma la necessità, stando alle risultanze di questo rapporto, di valorizzare un approccio di prevenzione che protegga e promuova i diritti umani delle donne sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione favorendone l'*empowerment* e l'autonomia economica.

Per quanto attiene al piano più strettamente normativo, le problematiche del traffico di persone, della riduzione in schiavitù e delle pratiche di sfruttamento ad essa assimilabili – si è già detto sopra – rientrano fra le questioni più cruciali in materia di violazioni dei diritti umani. Una lista consistente di norme nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani è applicabile al traffico di donne e minori a scopo di asservimento sessuale. La tratta è infatti un fenomeno le cui implicazioni spaziano dai diritti civili e politici a quelli economici sociali e culturali, e che rinvia 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 affermare in modo assoluto la proibizione di ogni forma di lavoro riconducibile alla riduzione allo stato di schiavitù o di servitù. Ad ulteriore prova della forza che esprime il divieto di utilizzare lavoro schiavo va

ricordato che per il diritto internazionale si tratta di una norma di *jus cogens*, vale a dire di una regola accettata e riconosciuta dalla comunità degli stati nel suo insieme, una norma cioè che renderebbe nullo qualsiasi trattato internazionale che consentisse la schiavitù

Rispetto all'impegno profuso dalla Società delle Nazioni su questa materia, con la nascita della 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. Il divieto di utilizzare lavoro schiavo e di ridurre a tale condizione qualsiasi individuo è contenuto già nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*<sup>17</sup> e nel *Patto sui diritti civili e politici*<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>. Questo tipo di esame permette così 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 sui diritti umani e nel contempo consente di orientare i paesi verso soluzioni che siano le più conformi possibili agli standard previsti dalla legislazione internazionale.

L'obbligo per gli Stati di rendicontare in sede internazionale di quanto avviene al loro interno rappresenta senza dubbio una garanzia in più per l'individuo e per la comunità internazionale, poiché almeno sotto il profilo formale, le procedure di *reporting* infrangono il vecchio principio statualistico. Un meccanismo che rafforza il sistema di *reporting* è rappresentato dalla possibilità di far pervenire al *Comitato diritti umani* istituito dallo stesso *Patto* 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 da questo Comitato, sia in occasione della presentazione dei rapporti periodici degli Stati parte, sia a seguito delle comunicazioni che

---

<sup>17</sup> Adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217 (III) del 10 dicembre 1948.

<sup>18</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966. Entrato in vigore il 23 marzo 1976.

<sup>19</sup> Le convenzioni internazionali che prevedono un comitato apposito preposto ad assolvere alla funzione di reporting sono: la Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969, la Convenzione internazionale contro la tortura, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 27 giugno 1987, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990 ( di queste ultime due convenzioni si parlerà più dettagliatamente nel testo) e infine 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 il 18 dicembre 1990 non ancora entrata in vigore. Anche il Patto sui diritti economici sociali e culturali ha un sistema di controllo basato sulla presentazione di rapporti periodici da parte degli stati ad un Comitato di esperti nominato dall'Ecosoc con Risoluzione 1985/17 del 28 maggio 1985.

pervengono al Comitato e che segnalano l'esistenza di violazioni dei diritti contemplati in questo trattato.

Sebbene il *Patto sui diritti economici sociali e culturali*<sup>20</sup> non prenda in considerazione in modo diretto il problema dell'asservimento sessuale, esso enuncia numerosi diritti che sono di fatto determinanti per il sostentamento delle donne. Il *Patto sui diritti economici sociali e culturali*, si caratterizza per il contenuto di norme di tipo programmatico che richiedono per divenire effettive anzitutto la disponibilità di risorse. L'articolo 2 di questa Convenzione prevede espressamente che l'allocazione di queste ultime 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, si è visto sopra esser riconosciuto come un fattore di maggior vulnerabilità rispetto al problema del traffico di esseri umani. Il *Comitato per i diritti economici sociali e culturali*, a cui compete l'esame dei rapporti periodici presentati dagli stati parte della Convenzione<sup>21</sup>, ha preso in considerazione il problema della tratta di donne e minori 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. Negli ultimi anni il Comitato, si è ripetutamente occupato della condizione femminile nel mondo, evidenziando le conseguenze che derivano dalla violazione di questi diritti sui soggetti più vulnerabili e collaborando con gli altri organismi del sistema Nazioni Unite impegnati nel processo di empowerment delle donne.

Di queste ultime, nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, dal 1981 si occupa in particolare la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione*<sup>22</sup>. Questo trattato costituisce a tutt'oggi la norma pattizia fondamentale in materia di diritti umani delle donne in quanto unico strumento giuridico internazionale che sviluppa rispetto alla condizione femminile una prospettiva globale in relazione al fenomeno della discriminazione, oggetto in questo accordo di una specifica forma di tutela. 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 ad un *Comitato* di esperti indipendenti istituito e regolato dalla stessa Convenzione agli artt. 17-22. Le funzioni del Comitato (*Cedaw*), che opera dal 1981, consistono nell'esaminare i rapporti periodici predisposti dagli Stati sulle misure di ordine legislativo, giudiziario o di altro genere, adottate per dare seguito alle disposizioni della Convenzione e sui progressi realizzati in tema di condizione femminile, indicando i fattori e le difficoltà che influiscono sull'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Nel 1999 l'Assemblea Generale ha adottato

---

<sup>20</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976

<sup>21</sup> Con Risoluzione 1985/17 del 28 maggio 1985

<sup>22</sup> Adottata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 1979 (AG Res. 34/180) ed entrata in vigore il 3 settembre 1981.

un *Protocollo opzionale* alla Convenzione che istituisce ulteriori meccanismi di garanzia<sup>23</sup>. L'adozione di questo protocollo è avvenuta dopo un lungo periodo di "riflessione" circa l'opportunità di istituire delle procedure specifiche per la giustiziabilità dei diritti umani delle donne sulla base di quanto già previsto da altre convenzioni sui diritti umani. Con il *Protocollo opzionale* si permette ai singoli o ai gruppi di presentare al Comitato comunicazioni scritte su violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione, compresi quelli posti a tutela di interessi collettivi. Il diritto di petizione può essere esercitato - come per altri strumenti internazionali che prevedono organi di controllo sul rispetto degli stessi diritti umani nei diversi contesti nazionali - previo esaurimento di tutti gli strumenti di tutela disponibili nell'ordinamento interno, ad eccezione dell'ipotesi in cui le stesse procedure non siano esperibili in tempi ragionevoli e non siano in grado di offrire garanzie per un esito adeguato.

Fra tutti i Comitati di origine pattizia quello istituito dalla *Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna* è sicuramente il più sensibile alle questioni della violenza contro la donna, dello sfruttamento sessuale e della tratta. Di queste tematiche, questo organismo si è occupato ripetutamente sia in occasione dell'adozione di alcune *General Recommendations*, documenti che intendono offrire agli stati le linee interpretative e applicative di alcuni articoli della Convenzione, sia con riferimento ai singoli paesi in occasione della presentazione dei rapporti periodici<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Il *Protocollo* è stato adottato il 6 ottobre 1999 dall'Assemblea Generale delle Nazioni in occasione della 54a sessione con Risoluzione. AG. 54/4; è stato aperto alla firma il 10 dicembre 1999 ed è entrato in vigore nel 2000.

<sup>24</sup> Il Comitato ha prodotto in tema di violenza contro la donna 2 General Recommendations. La prima General Recommendation n. 3 adottata in occasione della VI sessione del 1987, sollecita la necessità che gli stati predispongano delle misure per l'eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche che alimentano la violenza e la discriminazione su base sessuale. La seconda, General Recommendation n. 19 adottata nel corso della XI sessione del 1992 definisce la violenza contro la donna come una specifica forma di discriminazione che impedisce il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali conformemente al diritto internazionale e alle convenzioni sui diritti umani. Questi diritti e libertà includono il diritto alla vita, il diritto a non esser torturato e a non subire trattamenti inumani, crudeli e degradanti, il diritto ad un'equa protezione ai sensi del diritto umanitario applicabile nel corso di conflitti armati, il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, il diritto ad una giusta protezione legale, il diritto all'eguaglianza in famiglia, il diritto ad usufruire degli standard più elevati di salute mentale e fisica, il diritto a lavorare in condizioni giuste e favorevoli. Il documento fa riferimento anche a quelle attitudini di tipo tradizionale che contribuiscono a diffondere la pornografia e le altre manifestazioni dello sfruttamento commerciale del sesso riducendo le donne a oggetti di piacere piuttosto che a individui. La General Recommendation n. 19 nell'ambito della tematica della violenza contro la donna, prende in considerazione anche il tema dello sfruttamento sessuale ai sensi dell'art. 6 e in questo senso riconosce che: "13. States parties are required by article 6 to take measures to suppress all forms of traffic in women and exploitation of the prostitution of women. 14. Poverty and unemployment increase opportunities for trafficking in women. In addition to established forms of trafficking there are new forms of sexual exploitation, such as sex tourism, the recruitment of domestic labour from developing countries to work in developed countries and organized marriages between women from developing countries and foreign nationals. These practices are incompatible with the equal enjoyment of rights by women and with respect for their rights and dignity. They put women at special risk of violence and abuse. 15. Poverty and unemployment force many women, including young girls, into prostitution. Prostitutes are especially vulnerable to violence because their status, which may be unlawful, tends to marginalize them. They need the equal protection of laws against rape and other forms of violence. 16. Wars, armed conflicts and the occupation of territories often lead to increased prostitution, trafficking in women and sexual assault of women, which require specific protective and punitive measures".



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, 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'Azione*<sup>25</sup> 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 donne*<sup>26</sup> che integra su questa materia la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne. In merito alla Dichiarazione è doveroso evidenziare la definizione ampia data al significato di violenza che trova considerazione in relazione a situazioni riconducibili sia alla dimensione privata, sia a quella pubblica. 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 uomini<sup>27</sup>. L'idea di violenza comprende in questo testo il danno fisico, sessuale e psicologico includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti quali le percosse, lo stupro da parte del coniuge, le mutilazioni genitali e altre pratiche dannose per le donne, la violenza legata alla dote, 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, anche se la nuova attenzione verso questa materia sviluppatasi - come si diceva sopra - negli anni '90 condurrà all'enuclearsi di una definizione sempre più dettagliata dei crimini contro le donne sul piano del diritto penale internazionale.

Malgrado il fatto che le donne vittime di traffico, e più in generale le donne immigrate prive di documenti, siano spesso i soggetti passivi del crimine, esse vengono sempre più diffusamente percepite e trattate nei paesi di destinazione alla stessa stregua di chi lucra sulla loro condizione.

Numerose sono le testimonianze che documentano il coinvolgimento attivo di pubblici ufficiali soprattutto nei paesi di partenza. A questo proposito vi è da tener presente che uno Stato in quanto tale è ovviamente responsabile degli atti compiuti da un suo agente anche nell'ipotesi in cui la condotta sia

---

<sup>25</sup> A/Conf. 157/23.

<sup>26</sup> La *Dichiarazione* è stata adottata dall'Assemblea Generale nella sessione plenaria del 20 dicembre 1993 (A/Res/48/104). Per un commento ai contenuti della Dichiarazione si veda: H. Charlesworth, *The UN Declaration on Violence Against Women*, in "Social Justice", vol. 17, 1990, pp. 53-70.

<sup>27</sup> *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, VI paragrafo del Preambolo.

stata posta in essere al di fuori dell'ambito della funzione ufficiale dello stesso agente. Soprattutto con riferimento a queste situazioni, sembra idoneo inscrivere la *Convenzione contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti*<sup>28</sup>, come uno strumento sui diritti fondamentali 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 di 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 (...)". Anche questa Convenzione prevede un Comitato per il monitoraggio sulla situazione nei diversi paesi. Il funzionamento di questo organismo ricalca quello previsto per le altre strutture di origine pattizia. Il Comitato analizza periodicamente i rapporti presentati dagli Stati parte ed elabora osservazioni generali sulla materia di competenza. Gli stati (art. 21) e gli individui (art. 22) possono presentare comunicazioni sulle quali il Comitato si esprime accertando le eventuali violazioni e raccomandando misure di adeguamento per risanare la situazione. Il Comitato ha inoltre poteri di inchiesta. Nell'ipotesi in cui esso riceva "informazioni affidabili da cui si desumano indicazioni ben fondate sul fatto che la tortura è praticata in modo sistematico nel territorio di uno stato parte", può infatti in cooperazione con tale stato effettuare un'indagine confidenziale nello stesso paese coinvolto nell'inchiesta.

La questione dello sfruttamento sessuale e del traffico di persone è trattata ampiamente anche con riferimento ai diritti dei minori. La *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia*<sup>29</sup>, 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. 2. (...) A tal fine, ed in considerazione delle disposizioni pertinenti altri strumenti internazionali, gli Stati parti, in particolare: a) stabiliscono un'età minima oppure età minime di ammissione all'impiego; b) prevedono un'adeguata regolamentazione degli orari di lavoro e delle condizioni d'impiego; c) prevedono pene o altre sanzioni appropriate per garantire l'attuazione effettiva del presente articolo". All'art. 34 la Convenzione tutela il minore da qualsiasi forma di sfruttamento sessuale e all'articolo successivo, impegna i governi ad 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

<sup>28</sup> *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, adottata dall'Assemblea generale delle N.U. il 10 dicembre 1984. Entrata in vigore il 26 giugno 1987.

<sup>29</sup> *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990.

incorrere nelle reti del traffico. In altre parole, l'adeguamento delle legislazioni nazionali ai contenuti di questo accordo, dovrebbe impedire il riprodursi di quelle situazioni di disagio e marginalità su cui si innesta la criminalità organizzata dedita al traffico di esseri umani. L'approccio olistico ai diritti dell'infanzia proposto dal legislatore in questa Convenzione fornisce dunque 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 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 della schiavitù 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 ed identifica nella povertà la ragione prima dell'escalation di questo fenomeno<sup>30</sup>.

In relazione allo sfruttamento economico, in particolare sul tema del traffico, il Comitato ha lavorato anche con l'*Organizzazione internazionale del lavoro*, proprio in considerazione della prospettiva complessa che richiedono le azioni di contrasto al traffico di esseri umani. Già nel 1992 la Commissione diritti umani provvedeva ad 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 minorile*<sup>31</sup>. Nello stesso periodo cominciavano a proporsi definizioni della nozione di tratta sempre più allargate<sup>32</sup> e cresceva l'allarme sul piano internazionale attorno al fenomeno dell'asservimento sessuale dei minori. E' 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*.

---

<sup>30</sup> CRC/C/20.

<sup>31</sup> Risoluzione 1992/74.

<sup>32</sup> Nel 1994 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Risoluzione 49/166) definiva il traffico di persone come "il movimento illecito e clandestino di persone attraverso i confini nazionali e internazionali, in gran parte provenienti dai paesi in via di sviluppo o le cui economie sono in transizione, con lo scopo finale di forzare donne e bambine a subire situazioni di oppressione sessuale o economica o situazioni di sfruttamento per il profitto di colui che le recluta, dei trafficanti e del crimine organizzato, come pure altre attività illegali legate al traffico, quali il lavoro domestico forzato, i matrimoni simulati, il lavoro nero e le false adozioni."

L'adozione del *Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia* avvenuta nel 2000<sup>33</sup> si inquadra nella necessità di rafforzare le responsabilità dei singoli paesi verso il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e nella ricerca di definizioni più puntuali della materia oggetto di normazione da parte del legislatore internazionale. 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 particolare gli articoli 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 e 36), attraverso un'estensione delle misure che gli Stati Parti dovrebbero intraprendere al fine di garantire la protezione del fanciullo dalla vendita, dalla prostituzione e dalla pornografia infantile. Il Protocollo inquadra questo obiettivo entro la questione del diritto garantito dalla Convenzione al minore 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 Preambolo del Protocollo segnala l'importanza dell'affrontare la problematica dello sfruttamento sessuale adottando un approccio olistico, incentrato sui fattori che contribuiscono a determinare questo fenomeno. Il trattato in questione, oltre 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 per i diritti dei minori* istituito dalla omonima Convenzione delle Nazioni unite. E' fatto obbligo ai governi di presentare entro due anni dalla ratifica del Protocollo un rapporto che fornisca informazioni esaustive sulle misure adottate per l'attuazione delle disposizioni in esso contenute. Successivamente, ogni Stato Parte dovrà includere nelle relazioni che sottopone periodicamente all'esame del Comitato sui diritti dell'infanzia, in conformità all'articolo 44 della Convenzione, ogni ulteriore informazione riguardante l'implementazione del Protocollo. Circa le

---

<sup>33</sup>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 ris. 547263 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 in data 25 maggio 2000 un Protocollo facoltativo adottato con Ris. 54/263. 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.

verifiche che il Comitato potrà effettuare in merito alle misure poste in essere a livello nazionale si discute molto sul ruolo che le Ong svolgono in seno a questo organismo, in quanto la loro azione nel documentare le situazioni di sfruttamento sessuale potrebbe essere particolarmente incisiva in considerazione soprattutto dell'autorevolezza che numerose realtà dell'associazionismo internazionale hanno conseguito in tema di violazione dei diritti dell'infanzia. Le organizzazioni non governative contribuiscono in modo determinante al funzionamento del Comitato per i diritti dei minori, integrando talvolta in misura sostanziale, le informazioni fornite dagli stati. La qualità dei rapporti presentati è infatti in taluni casi di così basso livello da impedire un esame esauriente circa le modalità di applicazione dei contenuti della Convenzione. Sotto questo profilo le Ong sono invece molto spesso in grado di fornire informazioni dettagliate sui singoli paesi. La messa a punto del rapporto ed il confronto con le istituzioni internazionali non è infatti utilizzata da tutti i governi come occasione per un rafforzamento dei diritti del minore. Il lavoro delle organizzazioni non governative è assai prezioso anche per far conoscere la situazione dell'infanzia nei diversi contesti nazionali attraverso un lavoro di pubblicità dei contenuti delle relazioni presentate. In molti Stati, non solo non si dà rilievo agli esiti relativi alle discussioni che riguardano i paesi stranieri, ma molto spesso non è noto neppure il contenuto dei documenti utilizzati dai rappresentanti del proprio governo. L'utilizzo in termini critici di quanto dibattuto in sede di reporting, da parte anche dei media, può rappresentare invece una modalità concreta di diffusione di conoscenze circa la condizione minorile nel mondo. Il caso dello sfruttamento sessuale è in questo senso assolutamente esaustivo, ed è confermato anche dalla ricerca sistematica da parte del Comitato per i diritti dell'infanzia di informazioni provenienti sia da altre agenzie delle Nazioni Unite, sia da organismi regionali, come da fonti nongovernative.

In tema di sfruttamento e di traffico di individui, va assolutamente considerata l'attività svolta dall'Organizzazione internazionale del lavoro. L'Organizzazione internazionale del lavoro ha adottato da lungo tempo una serie di Convenzioni il cui campo di applicazione si estende 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 prevedono per gli Stati parte l'impegno a eliminare e perseguire la pratica del lavoro forzato definito in ambedue i trattati 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'Ilo 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<sup>a</sup> sessione, la Conferenza Generale dell'Ilo ha adottato proprio su questa materia la *Convenzione n. 182 sulla Proibizione ed eliminazione immediata delle peggiori forme di lavoro minorile*<sup>34</sup>. Il testo finale è stato predisposto da un comitato ad hoc istituito nel corso della 86<sup>a</sup> Conferenza dell'Ilo (1998). Tenuto conto

---

<sup>34</sup> *Worst Forms of Child Labour Convention, 1999, No. 182*, entrata in vigore il 19 novembre 2000.

che solo recentemente il numero di ratifiche raggiunto dalla *Convenzione 138* del 1973 che regola l'*età minima per l'accesso al lavoro*<sup>35</sup> (solo 116) è sensibilmente cresciuto, l'Ilo auspica che un diverso andamento caratterizzi l'adesione da parte dei paesi a questo nuovo strumento, in grado di garantire, se reso effettivo, standard adeguati di protezione dei minori anche contro le nuove forme di sfruttamento e marginalità. La Convenzione del 1999 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" (art. 3). 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). Ratificando la Convenzione gli Stati dovranno istituire in accordo con i sindacati appropriati meccanismi di monitoraggio per verificare l'effettività degli obblighi sottoscritti (art. 5); adottare programmi d'azione nazionali per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile (art. 6); prevedere la messa a punto di misure di tipo penalistico o di altro genere contro queste forme di sfruttamento (art. 7.1); adottare politiche efficaci per: a) prevenire le peggiori forme di lavoro minorile; b) sottrarre i fanciulli che vi siano già coinvolti e assicurare la loro riabilitazione e reintegrazione sociale; c) garantire l'accesso all'educazione primaria gratuita e, ove possibile e appropriato, alla formazione professionale, dei bambini sottratti al lavoro minorile; d) identificare e raggiungere i bambini a rischio, con particolare attenzione alle bambine (art. 7.2). La Convenzione impegna gli stati a intensificare la cooperazione internazionale in questo settore, anche attraverso il sostegno a programmi di sviluppo economico e sociale, la lotta per lo sradicamento della povertà e la promozione dell'educazione per tutti (art. 8). Anche l'Ilo ha dei propri meccanismi di controllo preposti al monitoraggio delle Convenzioni da essa adottate.

L'articolo 22 della Costituzione Ilo richiede agli stati che abbiano ratificato una Convenzione adottata dall'organizzazione di presentare rapporti periodici sulle misure intraprese per darvi effetto. Dal 1926 la Conferenza Internazionale del Lavoro di Ilo nomina ad ogni sessione annuale un *Comitato di Conferenza sulla applicazione delle convenzioni e raccomandazioni* composto dai rappresentanti dei governi e dei sindacati degli imprenditori e dei lavoratori dei paesi membri per l'esame tecnico e giuridico dei rapporti. I lavori

---

<sup>35</sup> *Convenzione Oil sull'età lavorativa minima*, adottata a Ginevra il 26/6/1976 nel corso della 58° sessione della Conferenza generale dell'Oil il 19/6/1976.

del Comitato di Conferenza si concludono con un rapporto che sintetizza le discussioni e le conclusioni raggiunte. Il rapporto è presentato nella sessione plenaria della Conferenza dell'ILO, massimo organo dell'organizzazione. I lavori del Comitato di Conferenza, che è nominato dal Consiglio Esecutivo di Ilo con un mandato triennale rinnovabile, si basano sui risultati delle analisi precedentemente condotte da un *Comitato di Esperti per esaminare l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni* che opera parallelamente in ciascuna sessione annuale della Conferenza<sup>36</sup>.

Per quanto attiene alle Convenzioni Onu più spiccatamente orientate a proibire e sanzionare la riduzione in schiavitù 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 appunto nel 1926 sulla base di un rapporto presentato alla Commissione temporanea sulla schiavitù della Società delle Nazioni<sup>37</sup>. La Convenzione contiene una *prima definizione della nozione di schiavitù*: essa è considerata 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. A tal scopo nel 1932 l'Assemblea della Società delle Nazioni aveva nominato un *Advisory Committee* di esperti in materia affinché venissero analizzate con sistematicità le pratiche riferibili alla schiavitù, si predisponessero studi su questo fenomeno e si pensasse alle misure idonee a contrastarne lo sviluppo. Il Comitato era sprovvisto di meccanismi di imposizione di qualsiasi tipo e le raccomandazioni emanate avevano carattere prettamente confidenziale. La Convenzione fu successivamente emendata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1953 attraverso l'adozione di un Protocollo con il

---

<sup>36</sup> Gli articoli 24 e 26 della *Costituzione dell'ILO* prevedono anche meccanismi attraverso cui sindacati (e non singoli individui), stati membri, delegati degli stati presso l'ILO e lo stesso Consiglio di Amministrazione dell'ILO possono presentare esposti o reclami per specifiche violazioni dei diritti dei soggetti tutelati dalle Convenzioni. Il dialogo che viene aperto con lo stato accusato, e che può richiedere anche la costituzione di una commissione d'inchiesta indipendente, conduce alla messa a punto di raccomandazioni specifiche da parte degli organi dell'ILO. Un'ulteriore procedura è stata creata nel 1950 per denunciare qualunque stato membro dell'organizzazione che non si adegui al principio di libertà di associazione davanti al Comitato per la libertà di associazione. Anche in merito a questo tipo di esame, che ha riguardato già oltre 2000 casi, il punto di partenza è la comunicazione di un sindacato, e l'esito eventuale è l'emanazione di una raccomandazione.

<sup>37</sup> La *Convenzione sulla schiavitù* è stata adottata a Ginevra il 25 settembre 1926 ed è entrata in vigore il 9 marzo 1927.

quale sono state aggiornate talune disposizioni che facevano riferimento ad organi della Società delle Nazioni<sup>38</sup>.

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*<sup>39</sup>. La Convenzione, entrata in vigore nel 1957, non sostituisce quella del 1926 ma precisa in chiave più marcatamente operativa talune disposizioni di essa, 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 elencate all'art. 1 della Convenzione del 1956: art. 1a) *servitù per debito* ("stato o condizione risultante dal fatto che un debitore si sia impegnato a fornire a garanzia di un debito i propri personali servizi o quelli di qualcuno su cui esercita l'autorità, nel caso in cui il valore dei servizi calcolato secondo equità risulti sproporzionato rispetto all'entità del debito o se la durata dei servizi è illimitata o il loro contenuto indefinito" – art. 1b); *servaggio* (condizione di chi risulta "tenuto per legge o in base a consuetudine o ad un accordo a vivere e lavorare su un terreno appartenente ad un'altra persona e a fornire a tale persona, con o senza compenso, determinati servizi senza poter mutare il proprio stato" – art. 1c); *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 parte del marito o dei membri della famiglia, ovvero trasmissione della moglie, morto il marito per cessione a terzi – art. 1d); *ogni istituzione o pratica che comporti* da parte dei genitori o di un tutore la possibilità di affidare ad 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 che prevede un impegno preciso per gli Stati a predisporre sanzioni pesanti per chi trasporti o tenti di trasportare soggetti in condizioni di schiavitù o si renda semplicemente complice di tali azioni. La *Convenzione* del 1956 istituisce un meccanismo per le comunicazioni simile a quello già predisposto per la *Convenzione* del 1926. Nell'ambito della cooperazione fra gli Stati partecipanti prevista all'art. 8, le parti si obbligano a comunicare al Segretario Generale delle Nazioni Unite l'adozione di ogni normativa, regolamento e risoluzione amministrativa predisposta per dare attuazione alle disposizioni della convenzione. Il Segretario comunicherà poi alle parti e al Consiglio economico e sociale le informazioni ricevute utilizzandole come base documentale per sviluppare il dibattito su questa materia

---

<sup>38</sup> Protocollo approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 23 ottobre 1953 con ris. 794 (VIII) ed entrato in vigore il 7 dicembre 1953. Ad oggi gli stati che hanno ratificato questo trattato sono 95. Tra i paesi che non hanno sottoscritto il trattato merita menzione sicuramente la Cina.

<sup>39</sup> Adottata e aperta alla firma il 7 settembre 1956. Entrata in vigore il 30 aprile 1957. Ad oggi sono 119 gli stati parte.



e formulare nuove raccomandazioni per prevenire e reprimere la schiavitù, la tratta degli schiavi o le istituzioni e pratiche considerate in questo accordo.

In tema di *repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui* la *Convenzione del 1949* delle Nazioni Unite<sup>40</sup> 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

---

<sup>40</sup>*Convenzione per la repressione della tratta e dello sfruttamento della prostituzione* Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 317 (IV) del 2 dicembre 1949. Aperta alla firma a Lake Success - New York, il 21 marzo 1950. Entrata in vigore il 25 luglio 1951. Gli approcci alla prostituzione sono molteplici ma possono essere ricondotti a tre tendenze principali. Oltre all'abolizionismo, sono significativi il proibizionismo ed il regolamentarismo. Il proibizionismo è un approccio definito dal divieto giuridico amministrativo di vendere prestazioni sessuali che talvolta si estende anche alla fase dell'acquisto. Tale approccio è attualmente presente, seppur secondo modalità più o meno rigide, in numerosi stati degli Usa, in alcuni stati dell'Europa orientale e in alcuni paesi arabi. Il proibizionismo tende a criminalizzare il lavoro della prostituta ed in questo senso si pone in termini conflittuali e repressivi rispetto alla donna. Il regolamentarismo è un approccio che persegue l'obiettivo di regolamentare l'esercizio della prostituzione utilizzando controlli di vario genere. Attualmente il regolamentarismo ha conosciuto un processo di rinnovamento ed è presente in alcuni paesi europei seppur in proporzioni ridotte rispetto all'abolizionismo.

Per una panoramica delle politiche inerenti la prostituzione si veda: D. Danna, *Cattivi costumi. Le politiche sulla prostituzione nell'Unione Europea negli anni Novanta*, Quaderno n. 25 del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento, 2001 una rassegna delle modalità di intervento in materia di prostituzione è proposta anche da C. Citeresi, nel saggio *La prostituzione. L'esperienza delle unità di strada*, scaricabile dal sito web: [www.unifi.it](http://www.unifi.it); Il panorama europeo è oggi molto vasto in materia di prostituzione. In Austria la prostituzione è permessa in locali aperti al pubblico come i bar, i clubs ecc.; sono obbligatorie le registrazioni e i controlli sanitari; è tollerata sulle strade in alcune aree urbane ed extraurbane. In Belgio sono proibite le case chiuse e lo sfruttamento, il favoreggiamento, l'adescamento, qualsiasi forma pubblicitaria e ogni tipo di vantaggio economico. Il convivente dal 1995 non è considerato sfruttatore; E' possibile esercitare il meretricio in luoghi pubblici o aperti al pubblico. In Danimarca sono vietate le case chiuse, così come lo sfruttamento ed il favoreggiamento da parte di chiunque. Si può praticare la prostituzione nei locali aperti al pubblico. Anche in Svezia viene punito lo sfruttamento sessuale. Sono previste sanzioni pesanti per chi coinvolge nel mercato del sesso minori di anni 18 e dal 1999 è perseguibile anche il cliente per il quale sono previste pene sia detentive, sia pecuniarie oltre alla rieducazione. Gli acquirenti di servizi sessuali sono perseguibili anche nel Regno Unito ed in Irlanda. In Norvegia sono fuori legge tutte le forme di prostituzione organizzata ed è perseguibile lo sfruttamento sessuale. La Francia ha una normativa simile all'Italia e dal 1993 ha reso il convivente della prostituta non perseguibile. Anche la Spagna aveva fino al 1995 un orientamento in materia del tutto analogo a quello riscontrabile nella normativa vigente nel nostro paese. Dal 1995 ha assunto un'ottica più liberale pur mantenendo saldi i divieti collegati allo sfruttamento sessuale. In Germania la normativa ha subito delle modifiche di recente. Dal 1 gennaio 2001 è possibile per le prostitute firmare regolari contratti di lavoro, versare i contributi, maturare pensioni, accedere a tutte le garanzie previste per i lavoratori, comprese le assicurazioni per malattia e disoccupazione. In Germania la prostituzione è un lavoro legale, e il termine "immorale" riferito all'attività delle prestazioni sessuali scomparirà dal codice legale tedesco. Dal 1992 la Svizzera ha legalizzato le case chiuse. La Grecia prevede il controllo sanitario e la registrazione obbligatoria secondo criteri molto severi. Le attività di prevenzione e i servizi sanitari per le sex workers sono forniti per il ristretto settore delle registrate sebbene stiano decollando iniziative rivolte a tutte le prostitute in considerazione del numero di donne non registrate per lo più migranti. Sono puniti lo sfruttamento così come il favoreggiamento. In Olanda la prostituzione organizzata sarebbe vietata ma nella realtà essa è largamente tollerata tanto che i proprietari di clubs, hotels, case di tolleranza e vetrine godono di ampia libertà e solo raramente incorrono nella legge. Dal 1996 è vigente una normativa, rimasta inapplicata, che non consente più alle extracomunitarie di lavorare nel paese. Sull'applicazione di questa norma vi è comunque un'interessante giurisprudenza che riconosce il diritto ad alcune donne immigrate di lavorare come prostitute, in virtù del principio di non discriminazione che si estende anche alle donne straniere rispetto alle autoctone anche ai sensi della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

inadeguatezza di questa Convenzione a trattare questa materia. Più in generale sembra oggi esser messo fortemente in discussione l'approccio abolizionista a cui è ispirato questo trattato.

Nel *Preambolo* a questo accordo 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 poiché l'esistenza di un mercato del sesso sarebbe imputabile al solo riprodursi di situazioni di vessazione e di coercizione alimentate dalla presenza di sfruttatori, e ovviamente di una clientela maschile per lo più assolutamente priva di scrupoli nei confronti delle tante donne costrette a praticare il meretricio. 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 nel testo del trattato 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 dopo il 1949, con le ratifiche da parte degli Stati a questa Convenzione, verranno progressivamente eliminate in numerosi paesi.

L'adozione da parte delle Nazioni Unite del modello abolizionista in materia di prostituzione 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 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. Ciò che talvolta oggi si tralascia di considerare sono proprio le condizioni in cui lavorano le donne coinvolte nelle maglie delle organizzazioni dedite allo sfruttamento sessuale, condizioni spesso aggravate dalle normative nazionali che escludono le vittime della tratta dalla possibilità di far valere i propri diritti come cittadine e come lavoratrici. Questa situazione è particolarmente diffusa tra le immigrate clandestine e anche tra coloro che pur in possesso di permessi di soggiorno, sono di fatto sequestrate o sottoposte ad ogni tipo di violenza fisica e psicologica. 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.

Ma la prostituzione odierna è anzitutto un’attività svolta dalle migranti. Del problema dei lavoratori stranieri e dei loro diritti si occupa in modo dettagliato una convenzione ad hoc delle Nazioni Unite. Si tratta della *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie*<sup>41</sup>, adottata nel 1991 e non ancora entrata in vigore. 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 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 un’occupazione determinata e i lavoratori in proprio. La Convenzione, essendo ispirata in prima istanza ad 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 ad 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 ad 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

---

<sup>41</sup> Adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 45/158 del 18 novembre 1990; Stati parte alla data dell’8 febbraio 2002: 19.

all'immigrazione internazionale dei lavoratori e dei membri delle loro famiglie e un impegno di collaborazione tra Stati 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 lavoratori 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 presi 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* di esperti indipendenti, preposto alla funzione di monitoraggio attraverso il sistema del *reporting*, e abilitato, su esplicita dichiarazione degli Stati parte, a ricevere comunicazioni individuali o di gruppi e a prendere in considerazione reclami da parte di Stati verso altri Stati parte rispetto ai quali lo stesso Comitato metterà i propri buoni uffici a disposizione dei governi coinvolti nella prospettiva di una soluzione amichevole della controversia.

All'entrata in vigore di questa Convenzione, per ora non ancora operativa, manca solo l'adesione di un altro paese rispetto ai 19 che già l'hanno sottoscritta. L'efficacia di questo trattato è tuttavia implicitamente inficiata dalle caratteristiche dei paesi ad oggi firmatari, tutti fortemente segnati al loro interno da spostamenti di popolazioni di tipo esclusivamente emigratorio. E' evidente che la mancanza di adesione al trattato da parte di tutte quelle realtà nazionali che sono invece attraversate dalla questione dell'immigrazione, vanifica la possibilità per i migranti di richiamarsi agli standard offerti da questo accordo, ed esclude le verifiche sulle situazioni interne ai singoli Stati che potrebbero svolgersi nell'ambito delle attività di monitoraggio del Comitato. Vi è da dire peraltro che i diritti riconosciuti in questa Convenzione richiamano in via generale principi fondamentali già stabiliti nel codice internazionale sui diritti umani e norme in materia di lavoro e tutela del lavoratore già oggetto di previsione nelle Convenzioni Ilo.

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 '90 circa l'opportunità sia di perfezionare gli strumenti per la repressione di talune condotte, sia di rafforzare la cooperazione tra stati nella lotta al contrasto all'immigrazione clandestina. Se nel corso degli anni '70 e '80 il traffico di sostanze stupefacenti ha impegnato in via preminente gli organismi delle Nazioni Unite, in modo particolare l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UN Odccp), nel decennio successivo il dilatarsi del fenomeno migratorio ha portato in primo piano tutte quelle situazioni che sono connesse allo spostamento di masse ingenti di

popolazione mondiale, in particolare il traffico di esseri umani. Nella fase più recente, proprio dalla necessità di affinare gli strumenti di contrasto alle attività illecite della criminalità transnazionale 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 nuove convenzioni e protocolli addizionali rivolti anche a reprimere lo sfruttamento sessuale e la tratta di donne e minori in particolare. Nel dicembre del 1998 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite predisponne a questo proposito un Comitato ad hoc integroverativo, che nell'ottobre del 2000, dopo 11 sessioni che hanno visto la partecipazione di oltre 120 stati, concludeva i suoi lavori presentando una versione consolidata della *Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato*<sup>42</sup> integrata dai *tre protocolli addizionali* previsti rispettivamente in tema di *favoreggiamento di immigrazione clandestina* (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 l'immigrazione clandestina e il traffico di persone, mentre il Protocollo inerenti il commercio e la fabbricazione di armi è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in un momento immediatamente successivo<sup>43</sup>. La Convenzione e gli strumenti addizionali ad essa collegati non sono configurabili come trattati inerenti i diritti 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 standards internazionali già adottati da numerosi governi

---

<sup>42</sup> La *Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato* è stata adottata con Risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000. La Convenzione è aperta alla firma nel quartiere generale delle Nazioni Unite a New York a partire dal 15 dicembre 2000 fino al 12 dicembre 2002 come previsto all'art. 36.

<sup>43</sup> *Protocollo contro la fabbricazione illecita e il traffico di armi da fuoco, di loro parti, componenti e munizioni*, adottato con Risoluzione 55/255 dell'8 giugno 2001.

e necessari per conseguire i risultati prefissati. L'obiettivo di pervenire tra i diversi paesi ad una standardizzazione e ad un miglior 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 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. 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 ad 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. Nella lingua inglese infatti, lingua nella quale viene redatta la prevalenza delle Convenzioni internazionali, il termine *traffic/trafficking* rinvia ad una serie di situazioni connesse ai processi migratori tra cui lo sfruttamento sessuale nelle modalità complesse in cui si manifesta oggi, mentre l'uso di espressioni più tradizionali come *slave trade* dà rilievo all'aspetto più propriamente commerciale legato alla riduzione in schiavitù degli individui, ed in questo senso appare oggi probabilmente inadeguato rispetto alla pluralità di situazioni che sono sottese a talune pratiche. Il *Protocollo addizionale sul traffico di persone alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato* individua una serie di situazioni caratterizzate dallo sfruttamento di persone trafficate a livello transnazionale o all'interno di un unico paese da parte di gruppi criminali che operano mediante il ricorso di meccanismi di coercizione.

In pratica nella definizione del *Protocollo* il "*trafficking in persons*" viene a caratterizzarsi all'art 3 come un reato inerente condotte quali il trasporto, il trasferimento, il reclutamento o l'accoglienza di una persona ottenuti attraverso il ricorso a minacce o all'uso della forza o mediante altri strumenti di coercizione o ancora attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti o ingannatori oppure a seguito di situazioni riconducibili alla condizione di vulnerabilità della vittima.

Più precisamente, la definizione finale adottata nel dal legislatore internazionale alla propone una serie di situazioni caratterizzate dallo sfruttamento di persone trafficate da parte di gruppi criminali che si rendono responsabili di reati di natura transazionale 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.”

Tra gli strumenti idonei a forzare la volontà della vittima e ad ottenerne un consenso viziato sono stati previsti il pagamento di somme di denaro o la concessione di benefici economici. Il consenso della persona diviene irrilevante qualora sulla stessa si esercitino quelle forme di pressione, di violenza e di ricatto previste al punto *a* dello stesso articolo. In linea con questo orientamento il Protocollo prevede che rientrino nella nozione di traffico di persone anche il reclutamento, il trasporto, l'ospitalità o il favoreggiamento di un minore allo scopo di sfruttarlo, anche nelle ipotesi in cui non si ravvisino gli estremi previsti al punto *a* dello stesso articolo.

L'applicazione del Protocollo è strettamente limitata peraltro alle situazioni in cui la tratta di donne e minori coinvolge gruppi criminali organizzati.

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 il mantenimento di una solida 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 polizia maturata negli anni '90, nelle discussioni sul tema dello sfruttamento sessuale e dell'immigrazione clandestina e da ultimo nel processo di giuridicizzazione più recente dei singoli paesi. I paesi che ratificano l'accordo sul traffico sono ovviamente obbligati ad attribuire una valenza penale alle condotte contemplate nel Protocollo. Il testo richiama peraltro 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 specificamente preposti a definire e

regolamentare queste situazioni. 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 a proteggere la privacy e l'identità del soggetto vittima anche escludendo la pubblicità per i procedimenti giudiziari concernenti la tratta. La persona è comunque tenuta ad esser portata a conoscenza delle 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. Verranno inoltre garantite le cure fisiche così come saranno previste forme di risarcimento e di compensazione per il danno subito.

Lo status delle vittime nei paesi di accoglienza si configura quasi sempre come una situazione critica sotto il profilo della salvaguardia dei diritti umani. Nella fase dibattimentale 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 considerazione 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 gli stati di origine dovrebbero accogliere il ritorno in patria delle vittime garantendo condizioni di sicurezza tali da render effettivamente possibile la permanenza all'interno del paese. 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 attività di sfruttamento dei trafficanti. E' 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. Tra le problematiche considerate nel Protocollo vi è anche quella del controllo sui migranti e sulla documentazione in loro possesso. Uno Stato parte potrà richiedere la verifica sull'autenticità dei documenti esibiti dai cittadini stranieri rivolgendosi ai funzionari dello stato di appartenenza dello straniero, soprattutto nelle situazioni in cui si ravvisino sospetti di coinvolgimento in attività criminali collegate al traffico di persone. Agli Stati Parte è lasciata la possibilità di adottare misure che comportino di rifiutare l'ingresso o di ritirare i visti di individui implicati in reati attinenti il traffico di persone.

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 più accurato di questi strumenti permetterebbe tuttavia di evidenziare in modo più



preciso alcuni elementi di debolezza che avranno sicuramente rilevanza quando questi strumenti diverranno operativi. Appare comunque evidente, anche ad una lettura veloce dei testi normativi qui considerati, la debolezza dell'impianto previsto per la tutela delle vittime. L'obbligatorietà da parte degli Stati della messa a punto di norme specifiche su questo particolare aspetto, sia a riguardo dei migranti, sia dei soggetti trafficati avrebbe sicuramente favorito la cooperazione con le autorità di polizia e giudiziarie dei paesi di destinazione. Deboli appaiono le garanzie relativamente alla salvaguardia dei diritti fondamentali delle vittime, soprattutto se si considerano alcune questioni relative alla permanenza nel paese di destinazione e alle modalità di questo soggiorno. Oltre ai problemi collegati alla sicurezza del soggetto, problemi che attengono anche all'incolumità fisica, ma che ovviamente coinvolgono anche altre dimensioni, vanno considerate le risposte sotto il profilo umano e sociale che si possono offrire a chi ha subito abusi così importanti. E' 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 delle vittime 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 ridotti in condizioni di schiavitù.

E' d'altro canto responsabilità di tutti coloro che si muovono sul terreno dei diritti umani assicurare che il traffico di esseri umani ed i processi migratori siano presi in considerazioni non semplicemente come fenomeni rilevanti sotto il profilo dell'ordine pubblico e del crimine organizzato. Queste prospettive sono ovviamente fondamentali e imprescindibili. Ma nel contempo, è necessario sviluppare soluzioni realistiche e durevoli a partire dai bisogni e dai diritti degli individui. La mancanza di sicurezza, intesa come *human security*, ed il persistere di forti disuguaglianze sociali, soprattutto in taluni contesti, rappresentano ancora le cause di maggior esposizione delle persone al rischio di divenire vittime dei trafficanti. La rimozione di queste situazioni è perciò l'obiettivo fondamentale degli organismi delle Nazioni Unite, sia di quelli impegnati sul versante dei diritti umani, sia di quelli preposti al monitoraggio e al contrasto delle attività criminali. Solo intervenendo nelle aree di partenza 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.