

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



65

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

3. Rapimento, vendita e tratta di minori: la tratta di minori in Italia

49. Il Comitato ONU accoglie con favore l'adozione della Legge 269/98 contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale a danno di bambini e l'istituzione di un Comitato interministeriale per il coordinamento dell'azione governativa contro l'abuso infantile e il traffico di minori e donne a fini sessuali. Tuttavia il Comitato rimane allarmato per il numero di bambini vittime, in Italia, del traffico a fini sessuali.

50. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) moltiplichi i suoi sforzi per prevenire e combattere il traffico di bambini a fini sessuali sulla base di quanto previsto dalla Dichiarazione e Agenda d'azione e dagli Impegni globali adottati ai Congressi mondiali del 1996 e 2001 contro lo sfruttamento sessuale;
- (b) vigili sull'applicazione della Legge 269/98, soprattutto per quanto riguarda il versante della «domanda» di sfruttamento sessuale;
- (c) assicuri che risorse adeguate, sia umane che finanziarie, siano destinate a politiche e programmi in questo ambito.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 49 e 50)

Come evidenziato nel Rapporto 2005 l'Italia continua a essere un importante Paese di transito e destinazione della tratta di esseri umani consumata ai danni di minori stranieri, per lo più non accompagnati.

Ai sensi del Protocollo opzionale di Palermo²²³ (e della Legge 228/03), possono definirsi vittime di tratta tutti i minori «oggetto di vendita» o che con violenza, inganno o abuso di una situazione di vulnerabilità vengono indotti/costretti a svolgere attività legali o illegali i cui proventi sono (in tutto o in parte) «incassati» dal trafficante o dalla rete a questi collegata.

Esistono molteplici categorie a rischio, ossia gruppi di minori stranieri che registrano una percentuale più o meno rilevante di vittime di tratta, violenza o grave sfruttamento. Tali categorie possono essere individuate almeno nelle seguenti:

- minori di sesso maschile e femminile che si prostituiscono;
- minori che svolgono attività illegali (soprattutto furti, rapine e spaccio);

- minori che svolgono attività di mendicizia o altre attività di economia informale;

- minori di sesso maschile e femminile sfruttati nel lavoro forzato.

A ciò si aggiungano le ipotesi in cui il minore diviene vero e proprio «oggetto di vendita» in particolare, anche se l'Italia sembra esserne attualmente estranea, possono ipotizzarsi:

- minori che vengono venduti allo scopo di adozione internazionale;
- minori che vengono venduti allo scopo di espianto di organi.

Il contatto tra il minore e il trafficante può avvenire nel Paese di origine oppure sul territorio italiano. I minori provengono prevalentemente dalla Romania e dai Balcani (a volte con origine Rom, sia nello sfruttamento sessuale che nella induzione in attività di economia informale o illegali, quali furti e rapine), dal Magreb (soprattutto ragazzi indotti allo spaccio), nonché dall'Europa dell'Est e dal Sud America (in particolare ragazze sessualmente sfruttate).

Le modalità con le quali i minori vengono «venduti» oppure costretti alle attività sopra descritte sono molteplici (violenza, inganno, rapimento, sfruttamento di uno stato di bisogno dei genitori), ma tutte accomunate da una particolare situazione di vulnerabilità in cui versa il minore stesso.

Nei Paesi di origine tale fenomeno deve leggersi alla luce di complesse ragioni socio-economiche, mentre una delle principali cause di vulnerabilità nei minori presenti sul territorio italiano è ravvisabile nella mancanza di una adeguata rete di supporto.

Sarebbe pertanto opportuno un investimento da parte del Governo italiano nei principali Paesi di origine sia in campagne di sensibilizzazione per la prevenzione della tratta che in progetti di cooperazione allo sviluppo. In Italia invece si registra la necessità di apprestare per le categorie a rischio un supporto valido, in grado di offrire delle soluzioni realistiche alle difficoltà vissute dai minori o dalle loro famiglie e da cui nasce quella vulnerabilità che sta alla base del fenomeno stesso della tratta.

Alla base di ogni intervento deve, al contempo, porsi una attenta analisi del fenomeno nella sua complessità. Per molto tempo l'attenzione si è concentrata esclusivamente sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, impedendo che gli operatori delle istituzioni (magistrati, forze dell'ordine, servizi sociali, ecc.) sviluppassero le conoscenze adeguate a riconoscere e supportare le giovani vittime anche di altri tipi di sfruttamento, quali quelli sopra citati.

Gli unici dati statistici disponibili, inoltre, sono quelle elaborati dal Dipartimento delle Pari opportunità, sulla base dei permessi di protezione speciale accordati in base all'art. 18

²²³ Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, Palermo, 2000.

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



66

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

del Decreto Legislativo 286/98. Questi dati non risultano rappresentativi né dello sfruttamento a scopo sessuale (che sottostà alla quasi totalità dei permessi ex art. 18 rilasciati nel corso di questi anni), né tanto meno del fenomeno della tratta nel suo complesso.

L'ordinamento giuridico ha apprestato alcuni validi strumenti per la tutela delle vittime e per il contrasto del fenomeno. Anzitutto il «sistema di protezione sociale» di cui all'art. 18 T.U. Imm., che garantisce alle vittime di violenza o grave sfruttamento l'inserimento in un «programma di protezione sociale» e il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tuttavia, si registra un uso limitato di questo strumento, da una parte perché quasi esclusivamente riservato allo sfruttamento sessuale²²⁴, dall'altra in quanto oggetto di interpretazioni restrittive da parte di numerose Questure che (nonostante il chiaro dettato normativo e le circolari esplicative del Ministero dell'Interno²²⁵) si ostinano a richiedere che la vittima sporga denuncia contro i trafficanti.

Un altro fondamentale strumento apprestato dall'ordinamento è rappresentato dalla legge contro la riduzione in schiavitù e la tratta di esseri umani (Legge 228/2003). Il legislatore, in armonia con il Protocollo di Palermo, recepisce una accezione ampia della riduzione in schiavitù e della tratta di esseri umani. Di contro, la reale operatività di questa normativa richiede che gli operatori siano in grado di identificare, ossia riconoscere, e supportare le vittime di tratta. Non è possibile immaginare di operare in favore delle vittime e contrastare il fenomeno se non sviluppando in via preliminare delle metodologie e delle buone pratiche idonee a riconoscere le vittime di tratta e fornirgli il miglior supporto che le istituzioni sono in grado di offrire. In quest'ottica, sarebbe importante considerare anche l'esperienza maturata sul campo dalle organizzazioni *non profit* e incoraggiarne gli interventi.

²²⁴ Si rileva come recente fatto positivo che nell'avviso n. 7 del 20 gennaio 2006 (G.U. n. 18 del 23 gennaio 2006) per il finanziamento dei progetti art. 18 T.U. Imm., a differenza dei precedenti, sia stata eliminata la previsione della presa in carico di vittime di violenza e grave sfruttamento a soli fini sessuali. In tal modo, in conformità con il dettato dell'art. 18 e in vista dell'attuazione dei programmi di assistenza previsti all'art. 13 della Legge 228/2003, si prevede la tutela delle vittime delle diverse tipologie di violenza e grave sfruttamento e di tratta e riduzione o mantenimento in schiavitù.

²²⁵ Gli operatori del settore accolgono con particolare favore la recente circolare del Ministro dell'Interno N.1025/M/24UFF.VI Roma 2 gennaio 2006 che, in riferimento alla piena applicazione dell'art. 18, recita: «Il delineato contesto, oltre che il tenore letterale della disposizione contenuta nel citato art. 18, induce a ritenere che, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, non è necessariamente richiesta da parte della vittima la denuncia, né alcuna forma di collaborazione con gli organi di polizia o con l'Autorità giudiziaria. La norma richiamata, infatti, stabilisce che tale questione sia accertata "nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali"».

Più in generale, si avverte l'urgenza che il Governo rimuova tutti gli ostacoli di ordine amministrativo che di fatto aggravano la vulnerabilità di certe categorie di minori a rischio, aumentando il pericolo di tratta. In tal senso, risulta di vitale importanza l'adozione in frontiera di una politica più attenta alle dinamiche della tratta e maggiormente rispettosa dei diritti fondamentali dei minori; in secondo luogo, appare essenziale che il Governo adotti le misure necessarie affinché gli organi territoriali competenti interpretino in modo corretto (e rispettoso delle indicazioni date dalle più importanti Corti di Giustizia) la normativa sul rilascio dei permessi di soggiorno durante la minore età e sulla loro convertibilità al raggiungimento della maggiore età. Ciò in quanto è indubbio che tra le cause che concorrono a rendere maggiormente vulnerabili i minori, soprattutto se adolescenti, vi sono l'incertezza e le difficoltà incontrate nel rilascio di un titolo di soggiorno idoneo a permanere in Italia senza la prospettiva di essere espulsi al raggiungimento della maggiore età. In positivo si segnala invece la ratifica della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (cosiddetti «Convenzione e Protocolli di Palermo»), con la Legge 146/2006, già entrata in vigore al momento della redazione del presente Rapporto.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda che:

1. il Ministero Affari Esteri e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali investano maggiormente nei principali paesi di origine in progetti di sensibilizzazione per la prevenzione della tratta e di cooperazione allo sviluppo;
2. il Governo investa maggiormente nella ricerca sul fenomeno, allo scopo di comprenderne meglio le complesse dinamiche non semplificabili allo sfruttamento sessuale;
3. il Governo elabori – in accordo con le organizzazioni *non profit* di settore – un Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta fondato sui diritti del minore così come sanciti dalla CRC, affinché venga adottato e utilizzato dalle Forze dell'Ordine e dagli altri operatori istituzionali sia in frontiera che sul territorio nazionale;
4. il Governo adotti le misure necessarie ad assicurare una corretta applicazione su tutto il territorio nazionale della normativa relativa alla protezione sociale (art. 18 T.U.), al rilascio del permesso di soggiorno durante la minore età e alla correlativa conversione al raggiungimento della maggiore età;
5. il Governo rafforzi e incoraggi gli interventi di prevenzione e di supporto delle vittime di tratta (mediazione culturale, educativa di strada, Numero verde nazionale anti-tratta, programmi di rientro volontario assistito per le vittime di tratta, adeguata valutazione e congruo finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale previsti dall'art. 18 T.U. Imm., attuazione dei programmi di assistenza previsti dall'art. 13 della Legge 228/2003 ecc.).