

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



113

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

### 3. RAPIMENTO, VENDITA E TRATTA DI MINORI: LA TRATTA DI MINORI

Il Comitato ONU vede con preoccupazione l'elevato numero di bambini vittime di tratta sessuale in Italia. Il Comitato raccomanda che l'Italia: si impegni per prevenire e combattere la tratta di minori per scopi sessuali, in conformità con la Dichiarazione e l'Agenda per le azioni, e l'Impegno globale adottato ai Congressi mondiali contro lo sfruttamento sessuale del 1996 e 2001.

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

L'Italia è un importante Paese di transito e destinazione della tratta di esseri umani<sup>152</sup> ai danni di minori stranieri, per lo più non accompagnati<sup>153</sup>. Questi vengono ridotti in uno stato di soggezione al fine di essere sfruttati a scopo sessuale, o in campo lavorativo, o nello svolgimento di attività illegali (come furti o spaccio di stupefacenti) e informali (es. la mendicizia) o nel circuito delle adozioni illegali ovvero come vittime del traffico di organi<sup>154</sup>.

Gli unici dati statistici disponibili sono quelli elaborati dal Dipartimento delle Pari Opportunità sulla base dei permessi per motivi umanitari rilasciati in base all'art. 18 del T.U. 286/1998. Questi dati non sono, tuttavia, rappresentativi né dello sfruttamento a scopo sessuale (che sottostà alla quasi totalità dei permessi art. 18 rilasciati nel corso di questi anni), né tanto meno del fenomeno della tratta nel suo complesso. Sarebbe dunque necessario avviare una attività stabile e sistematica di analisi qualitative e quantitativa del fenomeno in modo da supplire al-

l'attuale mancanza di un sistema organico di ricerca e di rilevazione statistica.

I minori vittima di tratta in Italia provengono prevalentemente dalla Romania, dalla Moldavia e dai paesi dell'ex Jugoslavia (a volte con origine Rom, soprattutto nell'ambito dello sfruttamento sessuale e dell'induzione in attività informali o illegali, in particolare furti, rapine e accattonaggio), dal Maghreb (soprattutto ragazzi indotti allo spaccio, ma anche alla prostituzione), dalla Nigeria (ragazze sottoposte a sfruttamento a scopo sessuale) e in misura inferiore dall'Europa dell'Est e dal Sud America (anche in questi casi soprattutto ai fini dello sfruttamento sessuale femminile)<sup>155</sup>.

Il contatto tra il minore e il trafficante può avvenire nel Paese di origine oppure, come sempre più spesso accade, sul territorio italiano. Il minore è indotto in uno stato di soggezione<sup>156</sup>, di cui il trafficante si avvale per condurlo sul territorio italiano o per trasferirlo al suo interno, in ogni caso per realizzare una delle forme di sfruttamento sopra descritte. L'induzione in un tale stato di soggezione avviene tramite una variegata serie di tecniche persuasive e meccanismi coercitivi<sup>157</sup>, sempre caratterizzati da una grande insidiosità, in quanto costantemente adattati dai trafficanti alle mutevoli peculiarità ed esigenze delle giovani vittime, nonché soggette alle varianti del contesto in cui avviene il contatto o si realizza lo sfruttamento<sup>158</sup>.

Si tratta, dunque, di situazioni e dinamiche molto variegate che tuttavia presentano come base comune l'esistenza di

<sup>152</sup> Anche su questo aspetto, sarà possibile trarre informazioni aggiornate dalle ricerche menzionate alla nota 153.

<sup>153</sup> Il fondamentale ruolo giocato dalla nozione di stato di soggezione si deduce da una attenta lettura incrociata degli articoli 600 e 601 c.p., così come modificati dalla Legge 228/2003.

<sup>154</sup> Sia sulle modalità di contatto e di aggancio, sia sul tema delle tecniche di assoggettamento, si fa ancora una volta rinvio alle ricerche di cui alla nota 153.

<sup>155</sup> Un discorso a parte può essere fatto per la sospetta tratta di minori a scopo di adozione internazionale. Si tratta di un fenomeno ipotizzabile soprattutto nel Sud Est asiatico (Vietnam, Cambogia) e forse in alcuni Paesi dell'Est europeo. Uno dei principali sospetti è che, a causa della grande richiesta di bambini adottabili da parte dei Paesi occidentali, si siano create e organizzate reti di "procacciatori" di bambini da convogliare nei canali dell'adozione internazionale legale. Le famiglie d'origine, individuate tra quelle maggiormente vulnerabili, perché pressate da gravi problemi familiari e/o economici, sarebbero allettate dalla possibilità di guadagno e convinte a rinunciare al proprio bambino. L'adozione si svolgerebbe poi regolarmente, ed è per questo che risulta estremamente difficile rilevarne l'esistenza, venendo però a mancare il requisito primario, cioè la reale condizione di abbandono del minore e la libera rinuncia dei genitori biologici alla tutela sul bambino. È necessario distinguere il fenomeno sopra descritto della tratta a scopo di adozione dalla tratta di minori che, tramite l'adozione, sarebbe finalizzato ad altri fini criminali (prostituzione, spianto d'organi, ecc.), e di cui si hanno notizie ancora più incerte. Sul punto, in particolare, vale l'esperienza maturata dal Ciai (Centro Italiano Aiuti all'Infanzia Onlus [www.ciai.it](http://www.ciai.it)).

<sup>152</sup> Per la definizione di tratta si veda Glossario pag. 2.

<sup>153</sup> Sul ruolo dell'Italia come importante Paese di transito e destinazione, saranno presto pubblicati i risultati della recente attività di ricerca condotta all'interno del progetto della linea di finanziamento Equal recante il titolo « Osservatorio e centro risorse sul traffico di esseri umani » (capofila associazione On the Road) e già in parte consultabili sul sito [www.osservatoriotratta.it](http://www.osservatoriotratta.it).

<sup>154</sup> 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. A ciò si aggiungono le ipotesi in cui il minore diviene vero e proprio "oggetto di vendita", in particolare possono ipotizzarsi: minori che vengono venduti allo scopo di adozione internazionale; minori che vengono venduti allo scopo di spianto di organi. Tuttavia, su questi ultimi due fenomeni non esistono dati di nessuna fonte né notizie certe sull'eventuale interessamento dell'Italia. Per una analisi dettagliata delle varie forme di sfruttamento saranno presto consultabili le ricerche di cui si dà notizia alla precedente nota.

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



114

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

una situazione di vulnerabilità socio/ambientale in cui versa il minore e/o la sua famiglia e di cui approfitta il trafficante. Nei Paesi di origine questa vulnerabilità è imputabile a complesse ragioni socio-economiche, mentre in Italia le principali cause ravvisabili sono la mancanza di una adeguata accoglienza dei minori stranieri non accompagnati<sup>359</sup> e di efficienti metodologie di identificazione (ossia riconoscimento) e supporto delle possibili vittime di tratta.

Il sistema di accoglienza italiano, infatti, si è di frequente dimostrato inadeguato, specialmente per i minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia senza costrizioni per realizzare un proprio progetto migratorio. Le ragazze e i ragazzi accolti si sentono spesso frustrati nelle loro aspettative sia lavorative che di indipendenza, non ricevono una adeguata e tempestiva informazione, in particolare alle frontiere<sup>360</sup> e soprattutto di natura giuridica, e scelgono di conseguenza di allontanarsi dalle strutture che li ospitano, incorrendo nel pericolo concreto di cadere vittime dei trafficanti<sup>361</sup>. Su questo versante, particolarmente inadeguata appare l'accoglienza riservata ai minori (soprattutto romeni) di origine Rom<sup>362</sup>, per i quali la soluzione del collocamento comunitario basato sul modello contenitivo è risultata inefficace e si è reso necessario ripensare a un approccio che tenga conto della specificità dei loro percorsi di vita e conseguentemente delle risorse di cui dispongono e dei bisogni di cui necessitano.

Un secondo ordine di osservazioni riguarda le **tecniche di identificazione** dei minori che si trovano in uno stato di soggezione. Da molto tempo ormai si avverte la necessità e l'urgenza di elaborare delle specifiche metodologie che consentano alle istituzioni, oltre che agli attori sociali privati, di riconoscere, da una serie di indizi e comportamenti, i minori vittime di tratta in modo da poter attivare tempestivamente gli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento. Tuttavia, non ci risulta che le istituzioni italiane si avvalgano regolarmente di particolari tecniche di identi-

ficazione, con pregiudizio soprattutto di quei minori inseriti in circuiti di sfruttamento che raramente vengono riconosciuti come tali. Ci si riferisce specialmente ai minori indotti o costretti a spostarsi in varie parti del territorio italiano per mendicare o soprattutto per commettere attività illegali per conto di terzi che si appropriano di tutto o di parte dei proventi. Quasi mai, in quest'ultimo caso, il minore è riconosciuto quale vittima di tratta e le istituzioni si limitano a considerarlo unicamente come autore di un reato e dunque esclusivamente come soggetto penalmente perseguibile. Sarebbe pertanto auspicabile che il Governo, in conformità con quanto richiesto dal Piano di Azione Europeo<sup>363</sup>, si impegnasse a sviluppare efficaci tecniche di identificazione delle vittime di tratta, così come sarebbe urgente l'elaborazione di tecniche e buone pratiche che consentano la corretta determinazione della età dei giovani appartenenti alle categorie a rischio anche qualora, dietro minaccia, inganno o per errato calcolo di convenienza, si dichiarino maggiorenni, come spesso accade per le ragazze vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale<sup>364</sup>. Infine, sarebbe inadeguata la **tipologia di supporto offerto** ai minori identificati quali vittime di tratta. Specialmente nel caso delle numerose ragazze (soprattutto di nazionalità romena e moldava) sottoposte a sfruttamento sessuale, i progetti di protezione sociale offerti non sembrerebbero sempre strutturati in modo tale da essere avvertiti dalle vittime stesse come una valida e praticabile via di uscita dalle condizioni in cui si trovano<sup>365</sup>. In quest'ottica, inoltre, appare opportuno che il Governo si impegni, in linea con quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa di Lotta alla Tratta<sup>366</sup>, a garantire alle vittime di tratta, al pari di quanto già avviene per le vittime di reati mafiosi e di stampo terroristico, la possibilità di ottenere un risarcimento del danno a prescindere dalle condizioni economiche del trafficante.

Per quanto concerne la **prevenzione** del fenomeno sarebbe auspicabile un impegno governativo ad investire in

<sup>359</sup> Si veda capitolo VI, paragrafo sui Minori stranieri richiedenti asilo, pagg. 89 e ss.

<sup>360</sup> Sul punto, in particolare, si vedano le osservazioni di Amnesty International contenute nella ricerca *Invisibili* (disponibile congiuntamente all'aggiornamento alla pagina [www.amnesty.it/campagna/invisibili/index.html](http://www.amnesty.it/campagna/invisibili/index.html)) che si inserisce nella omonima campagna a cui materiali sono consultabili anche sul sito dell'associazione e sul sito [www.amnesty.it/campagne/invisibili/download/index.html](http://www.amnesty.it/campagne/invisibili/download/index.html).

<sup>361</sup> Si veda Capitolo VI, paragrafo Minori stranieri non accompagnati pagg. 85 e ss. e Minori richiedenti asilo, pagg. 89 e ss.

<sup>362</sup> In particolare su questo punto valgono le osservazioni tratte dal paragrafo 7 del *Percorso di lettura sui minori stranieri non accompagnati* in *Rassegna bibliografica* n. 1/2006, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2006.

<sup>363</sup> Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, *Gazzetta ufficiale* n. C 311 del 09/12/2005.

<sup>364</sup> Così come risulta, da ultimo, dalle informazioni raccolte all'interno del progetto finanziato dalla linea Agis e dal titolo «Sviluppo di una metodologia fondata sui diritti del fanciullo per l'identificazione e il supporto dei minori vittime di tratta», (capofila Save the Children Italia) e i cui risultati verranno pubblicati nei prossimi mesi.

<sup>365</sup> Tali osservazioni trovano conferma in una serie di recenti interviste condotte all'interno del progetto della linea Agis citato nella nota di cui sopra.

<sup>366</sup> Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Varsavia, 16.5.2005. Più in generale si rileva la necessità che l'Italia ratifichi al più presto questa Convenzione, firmata l'8 giugno del 2005.

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° Rapporto di aggiornamento 2006-2007



115

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

modo rilevante nei principali paesi di origine in progetti di sensibilizzazione sul tema della tratta e in progetti di cooperazione allo sviluppo. In Italia invece si avverte la necessità di interventi di accoglienza, anzitutto nella delicata fase dell'arrivo in frontiera soprattutto marittima, fondati sulla promozione di opportunità lavorative e sociali di lungo periodo, in modo da garantire ai minori, anche quelli vicino alla maggiore età, la prospettiva di realizzare il proprio progetto migratorio con la possibilità di permanere regolarmente sul territorio italiano anche dopo il compimento dei diciotto anni<sup>167</sup>. Infine si avverte l'urgenza di ripensare l'approccio rivolto ai ragazzi/e Rom, in modo da non svilire il loro retroterra culturale e i legami con la comunità di riferimento.

**L'ordinamento giuridico ha già apprestato** alcuni validi strumenti per la tutela delle vittime e per il contrasto del fenomeno. In primo luogo, il "sistema di protezione sociale", di cui all'art. 18 Dlgs. 286/1998 sopra richiamato, che garantisce alle vittime di violenza o grave sfruttamento (che in gran parte coincidono con le vittime di tratta) 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 sessuale, 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'Interno<sup>168</sup> continuano a richiedere che la vittima sporga denuncia contro gli sfruttatori<sup>169</sup>. Inoltre, come sopra evidenziato, i contenuti dei programmi si rivelano spesso inadatti e non incoraggiano le vittime ad intraprendere o proseguire il percorso. Un altro fondamentale

strumento offerto dall'ordinamento è costituito dal Programma di assistenza per le vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di cui all'articolo 13 della Legge 228/2003. Si segnala in positivo che è stato indetto un primo bando, e sono stati già assegnati i fondi per l'anno 2006, selezionando 26 progetti su tutto il territorio nazionale<sup>170</sup>. Al momento della stesura del presente Rapporto però non è stato possibile ricevere informazioni specifiche sul numero di progetti specificamente indirizzati ai minori e per quale percentuale dei fondi stanziati.

Esistono sul territorio nazionale numerosi progetti, alcuni dei quali dal finanziati dal Governo italiano, incentrati sulla importanza di entrare in contatto con le potenziali vittime di tratta nei contesti in cui queste ultime vivono o esercitano le attività oggetto di sfruttamento. Si sono elaborati nel tempo importanti ed efficaci sistemi innovativi di intervento che si avvalgono, per esempio, di unità di strada, educatori alla pari, centri diurni a bassa soglia, ecc. La consapevolezza della vasta diffusione del fenomeno sul territorio italiano, dovrebbe spingere il Governo a stanziare fondi molto più significativi per la realizzazione di questa tipologia di interventi, proprio in considerazione della loro utilità.

### Il Gruppo di Lavoro raccomanda che:

1. il Governo investa maggiormente nei principali Paesi di origine in progetti di sensibilizzazione per la prevenzione della tratta e in progetti di cooperazione allo sviluppo;
2. il Governo investa maggiormente nella analisi qualitativa e quantitativa del fenomeno, in modo da garantire l'istituzione di un sistema stabile e organico di ricerca e di rilevazione statistica;
3. in conformità agli obblighi derivanti dal Piano di Azione Europeo, il Governo elabori -in accordo con le organizzazioni (pubbliche e non) di settore- un Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta fondato sui diritti del minore così come sanciti dalla Convenzione

<sup>167</sup> Si veda capitolo VI, paragrafo sui Minori stranieri non accompagnati, pagg. 85 e ss.

<sup>168</sup> Tra le quali, N. 300/C/2000/334/P/12.214/18/1^DIV., N.300/C/2000/276/P/12.214/18/1^DIV., N. 300/C/227729/12/207/1^Div., N.300.c/1999/13/P/12/214/18/1^Div. Da ultimo, si veda, la circolare N.1025/M/24UFF.VI Roma 2 gennaio 2006.

<sup>169</sup> Per un'ampia analisi di questi aspetti, si veda il documento sottoscritto da molte organizzazioni no profit dal titolo Da vittime a cittadine e cittadini, promosso dalla associazione On the Road e dal CNCA consultabile all'indirizzo [www.nuoveschiavitu.it/archivio/notizie/2006/12/Documento%20da%20vittime%20a%20CittadineCittadini%202006.pdf](http://www.nuoveschiavitu.it/archivio/notizie/2006/12/Documento%20da%20vittime%20a%20CittadineCittadini%202006.pdf) o su [www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it). Si rileva in positivo che, anche in seguito alle istanze contenute nel documento appena menzionato, la Ministra dei Diritti e delle Pari Opportunità ha di recente istituito il «Comitato di Coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di esseri umani», che prevede la partecipazione anche delle più importanti organizzazioni di settore e mira: a individuare più incisivi strumenti e sistemi di conoscenza sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta, a potenziare strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura, a coordinare l'azione di governo, a indirizzare iniziative (anche normative) e a incidere sulle politiche e gli interventi in materia.

<sup>170</sup> Si tratta, ai sensi di legge, di programmi di prima assistenza della durata di tre mesi, che garantiscano il soddisfacimento in una primissima fase dei bisogni primari della vittima. Proprio per la loro natura emergenziale si riveleranno utili se supportati, da una parte, da un previo e innovativo lavoro di identificazione delle vittime e, dall'altra, dalla stretta interrelazione con i programmi di assistenza e integrazione sociale art. 18 Dlgs. 286/1998 nei quali le vittime potranno proseguire il percorso. Si sottolinea che tale opportunità non è più riservata alle persone non comunitarie in virtù del Decreto Legge del 28 dicembre 2006, art. 6 comma 4 (confermato dalla Legge 17/2007) che prevede l'accesso ai programmi art. 18 anche per i cittadini di uno Stato appartenente all'Unione Europea.

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



116

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, affinché venga adottato e utilizzato dalle Forze di Pubblica Sicurezza e dagli altri operatori istituzionali impegnati sia in frontiera che sul territorio nazionale, e in particolare nel settore giudiziario e penitenziario;

4. il Governo adotti le misure necessarie ad assicurare una corretta applicazione su tutto il territorio nazionale della normativa in materia di protezione sociale (art. 18 Dlgs. 286/1998); e più in generale si impegni affinché gli strumenti apprestati dalla legge a tutela delle vittime di tratta siano applicati in relazione a tutte le forme di sfruttamento e non solo con riguardo a quello avente natura sessuale;
5. il Governo si faccia carico di un maggiore impegno, non solo finanziario, affinché i percorsi di supporto delle vittime di tratta possano rispondere maggiormente alle aspettative e alle esigenze dei minori coinvolti. In quest'ottica, si raccomanda che il Governo si adoperi anche al fine di garantire ai minori vittime di tratta il giusto risarcimento dei danni patrimoniali, biologici e morali che hanno subito.