



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 09.12.1998
COM(1998) 726 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

**PER ULTERIORI AZIONI NELLA LOTTA CONTRO LA
TRATTA DI DONNE**

INTRODUZIONE GENERALE

CONTESTO

In seguito alla prima comunicazione della Commissione, a fine 1996, sulla tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale¹, si è registrato un considerevole incremento delle preoccupazioni dell'opinione pubblica su tale problema e, nel contempo, anche della cooperazione internazionale.

In particolare, le istituzioni europee (Consiglio, Parlamento e Commissione) e le ONG europee hanno contribuito attivamente ad accrescere nel pubblico la consapevolezza di tale inaccettabile violazione dei diritti delle donne in quanto esseri umani. Si è proceduto a varie iniziative a livello europeo o in associazione con partner in paesi terzi e con organizzazioni specializzate.

Nonostante una simile mobilitazione, che è senza precedenti, sono evidenti gli indizi secondo cui moltissime donne formano tuttora oggetto di tratta verso gli Stati membri dell'UE e verso altri paesi industrializzati. Di frequente queste donne vengono costrette a prostituirsi, spesso in condizioni affini alla schiavitù. L'afflusso principale si registra da o tramite i paesi candidati.

Spesso, la tratta è effettuata da organizzazioni criminali professioniste e di continuo si costituiscono nuove reti, i cui metodi si fanno sempre più spietati. Per l'Unione europea, è questa una tendenza preoccupante. Negli ultimi due anni, i progetti in tale settore e gli scambi pluridisciplinari d'informazioni tra esperti e le attività anch'esse pluridisciplinari di ricerca hanno consentito di comprendere meglio questo tipo di attività criminale organizzata e d'individuare certe manchevolezze delle azioni in svolgimento.

Gli obiettivi di questa nuova comunicazione sono i seguenti:

- assicurare che il problema della tratta di donne a fini di sfruttamento sessuale conservi la sua importanza nel programma politico dell'UE e insistere perché gli Stati membri ottemperino appieno ai loro obblighi giuridici;
- rafforzare la cooperazione internazionale ed europea, compresa quella tra governi e ONG nei paesi di origine, di transito e di destinazione;
- rafforzare l'impostazione pluridisciplinare, incentrandosi al tempo stesso sulla prevenzione, sulla ricerca e sulle attività dei corpi di polizia, provvedendo inoltre all'assistenza alle vittime e all'applicazione di adeguate sanzioni contro gli organizzatori della tratta;
- inviare un esplicito messaggio ai paesi candidati, nell'ambito del processo di adesione, riguardo alla necessità di adottare provvedimenti nazionali e di cooperare già sin d'ora con l'UE sul problema in oggetto.

¹ COM(96)567 def. del 20 novembre 1996.

Con questa sua comunicazione, la Commissione risponde anche alle richieste presentate dal Parlamento europeo di riferire, entro la fine del 1998, sui progressi compiuti in riferimento alle proposte figuranti nella prima comunicazione del 1996 (relazione Waddington del 27 novembre 1997). Lo scopo della presente comunicazione è dunque:

- descrivere la situazione attuale della lotta contro la tratta di donne;
- individuare le lacune;
- raccomandare alle parti interessate varie nuove iniziative mirate e il potenziamento delle azioni in corso di svolgimento.

PORTATA

Nella comunicazione del 1996, la Commissione ha definito la tratta come il traffico di donne da paesi terzi nell'Unione europea (compresi forse successivi spostamenti tra gli Stati membri) a scopo di sfruttamento sessuale. Si è anche osservato che l'arrivo di queste donne nell'Unione europea può avvenire in forma legale² o clandestina.

La Commissione aveva aggiunto quanto segue:

“Il traffico a scopo di sfruttamento sessuale si applica alle donne che hanno subito intimidazioni o violenze legate a tale traffico. Il fatto che possa esservi stato un consenso iniziale non è rilevante dal momento che vi sono donne che entrano nella catena del traffico per fare le prostitute e si trovano poi ad essere private dei diritti umani fondamentali e ridotte in condizioni di semischiavitù.”³

A giudizio della Commissione questa definizione, pur non perfetta, comprende gli elementi essenziali della tratta di donne⁴. Tuttavia, è importante tener conto dei nuovi sviluppi, includendovi anche le donne che formano oggetto di tratta all'estero e successivamente vengono costrette a svolgere attività sessuali professionali diverse dalla prostituzione oppure a contrarre matrimonio a scopo di sfruttamento sessuale commerciale.

² In quanto provengono da paesi per i cui cittadini non è richiesto il visto per brevi periodi di soggiorno sul territorio di uno Stato membro oppure perché sono titolari di un visto di soggiorno per un breve periodo o addirittura di un permesso di lavoro per un periodo più lungo, che di fatto costituisce una copertura della prostituzione.

³ Come nella prima comunicazione, non si vuole affrontare qui il problema delle donne che non subiscono pressioni di terzi per fare le prostitute all'estero, né i problemi del mercato nero del lavoro in altri settori all'interno dell'Unione europea.

⁴ Questa definizione si basa ampiamente su quella figurante nell'azione comune del 24 febbraio 1997 per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (97/154/GAI: GU L 63 del 4.3.1997, p. 2).

TENDENZE RECENTI DELLA TRATTA DI DONNE

Nonostante le persistenti difficoltà nel raccogliere dati statistici al riguardo, secondo la maggioranza degli operatori impegnati nella lotta contro la tratta di donne questo fenomeno è in aumento. Prosegue il flusso tradizionale fra certe regioni del terzo mondo (Africa settentrionale e centrale, America latina, Asia) e paesi occidentali, ma il fattore più evidente, che dà adito a grandi preoccupazioni, è l'aumento numerico delle donne che formano oggetto di tratta nell'UE in provenienza dai paesi dell'Europa centrale ed orientale. Secondo i corpi di polizia di tali stessi Stati, questi sono divenuti perlopiù, in vari gradi, paesi al tempo stesso di origine e di transito e anche di destinazione: numerose donne cittadine dei nuovi Stati indipendenti formano oggetto di tratta transitando per i paesi candidati per giungere infine negli Stati membri dell'UE. In maggiore o minor misura, tutti gli Stati membri sperimentano il problema della tratta di donne. I corpi di polizia di vari Stati membri hanno notato inoltre l'emergere di grandi reti criminali in questo settore, forse in nesso con altre forme di criminalità. Com'è ovvio, i cospicui introiti delle organizzazioni criminali che effettuano le tratte portano ad attività di riciclaggio del denaro ed implicano spesso la costituzione di società di facciata esplicanti attività lecite. Secondo alcune fonti, la tendenza degli ultimi anni è di far viaggiare regolarmente da uno Stato membro all'altro le donne formanti oggetto di tratta, così da soddisfare i clienti offrendo loro nuove prostitute e anche allo scopo di rendere difficile alle vittime di farsi individuare dalla polizia o da altri servizi sociali.

I METODI USATI DAGLI ORGANIZZATORI DELLA TRATTA

I mezzi per reclutare le donne sono numerosi: gli organizzatori della tratta, approfittando della fragile situazione economica e sociale delle donne, adescano le loro vittime promettendo loro ingenti guadagni in Occidente. Accettare tali offerte significa poter mantenere non soltanto se stesse ma anche la loro famiglia. Il contatto con le donne viene stabilito mediante annunci sui giornali di offerte di lavoro per ballerine, cameriere, entraineuse, oppure mediante assunzione diretta in discoteche e bar. L'adescamento avviene anche mediante agenzie matrimoniali. Anche se numerose donne oggetto della tratta sanno che dovranno fare le prostitute, non sanno che si troveranno praticamente in condizione di schiavitù e che sarà loro impossibile sfuggire ai loro sfruttatori.

Dopo che le donne vengono fatte arrivare nel paese di destinazione, vi sono vari modi per costringerle ad avviarsi alla prostituzione e/o per proseguire tale attività: spesso vengono costrette a rimborsare ingenti debiti consistenti nei costi dei documenti e del viaggio, oppure vengono private del loro passaporto e di denaro, oppure vengono indotte al consumo di droga dai loro sfruttatori. Spesso vengono minacciate di violenza o formano oggetto di maltrattamenti. Si sono riscontrati casi di donne sequestrate in bordelli. Inoltre, gli organizzatori della tratta minacciano le donne d'informare la loro famiglia che esse fanno le prostitute all'estero. Inoltre, queste donne si sentono in trappola in quanto clandestine. Infine, il potere esercitato sulle vittime è ancora più forte quando le organizzazioni criminali controllano l'intera catena, dal reclutamento al viaggio fino all'effettivo sfruttamento sessuale.

PRINCIPI POLITICI BASILARI

In ogni politica in tale settore si deve incentrare attenzione prioritaria sull'assistenza alle vittime di questa grave e degradante forma di violazione dei diritti umani⁵. Vi è ampio consenso sulla necessità, per condurre efficacemente tale lotta, di un'impostazione pluridisciplinare e coordinata comprendente tutti gli interessati - ONG ed operatori sociali, magistrati, corpi di polizia e servizi d'immigrazione - ai livelli nazionale e internazionale. È inoltre necessario affrontare il fenomeno lungo tutta la catena della tratta (reclutatori, vettori, sfruttatori, altri intermediari ed i clienti) e si devono sviluppare adeguati provvedimenti preventivi e repressivi, oltre all'assistenza alle vittime per ripristinarne la dignità e l'integrità umana.

Tenuto conto di tutti questi elementi cruciali, nella comunicazione del 1996 la Commissione aveva già elaborato varie proposte interdisciplinari e settoriali⁶ ed aveva rilevato la necessità di sviluppare la cooperazione con i paesi terzi. Nelle sue raccomandazioni, la Commissione aveva insistito sulla responsabilità primaria e permanente degli Stati membri, poiché molti problemi devono essere o sono affrontati nel modo migliore a livello nazionale. Tuttavia, il carattere internazionale dei problemi esige anche un'azione a livello europeo, nel contesto non soltanto della Comunità ma anche del terzo pilastro, relativo alla giustizia e agli affari interni.

Questa seconda comunicazione va vista anche nel contesto della più ampia lotta intrapresa dall'UE contro altre gravi forme di criminalità internazionale organizzata, come è indicato nel piano d'azione adottato dai capi di Stato o di governo al Vertice di Amsterdam del giugno 1997. Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la Commissione si troverà in posizione migliore, pur nel rispetto del principio della sussidiarietà, per sviluppare un'impostazione integrale e "incrociata" per la lotta contro la tratta di donne. Nella sua comunicazione del 14 luglio 1998, relativa all'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Commissione ha dichiarato esplicitamente il proprio impegno integrale ad avvalersi dei suoi nuovi diritti d'iniziativa nello spirito di un'attiva cooperazione interistituzionale.

⁵ Quest'impostazione è pienamente in linea con le attività delle Nazioni Unite alle quali l'UE e gli Stati membri hanno accordato il loro appoggio (seguito e attuazione della dichiarazione e della piattaforma di azione di Pechino).

⁶ Nei settori dell'immigrazione, della cooperazione giudiziaria e tra corpi di polizia, della politica sociale e dell'occupazione.

PARTE I: RISULTATI E ALTRE INIZIATIVE RIGUARDANTI I PROBLEMI INTERDISCIPLINARI

I.1: COOPERAZIONE E COORDINAMENTO

I.1.a: All'interno e tra gli Stati membri dell'UE

Nel duplice contesto dell'azione comune adottata nel febbraio 1997⁷ e della dichiarazione ministeriale dell'Aia del 3 aprile 1997⁸, l'UE ed i suoi Stati membri hanno adottato l'impostazione, suggerita dalla Commissione nella comunicazione del novembre 1996, di promuovere il coordinamento e la cooperazione all'interno e tra gli Stati membri.

- Nell'azione comune del febbraio 1997 era previsto in particolare che ogni Stato membro assicurasse un adeguato coordinamento delle attività delle autorità responsabili di tale lotta, per consentire un'impostazione pluridisciplinare (Titolo II, H).
- La dichiarazione ministeriale dell'Aia comprendeva alcune raccomandazioni riguardanti la cooperazione pluridisciplinare tra gli Stati membri dell'UE (II-1), suggerendo la possibilità di designare relatori nazionali (III-1-4), incaricati di riferire ai governi circa l'efficacia delle politiche nazionali intese a prevenire ed a combattere la tratta di donne; era ugualmente raccomandata la cooperazione su base regolare tra i relatori nazionali.

Sebbene gli Stati membri non si siano impegnati a riferire formalmente sulle modalità con le quali avranno adempiuto entro il 1999 agli obblighi imposti loro dall'azione comune, alcuni (per esempio l'Austria e l'Italia) hanno già adottato nuove leggi per dare attuazione ai suddetti elementi ed associano inoltre le ONG alle iniziative delle varie autorità, a norma del titolo III dell'azione comune. La Commissione suggerisce agli Stati membri di istituire organismi di coordinamento nel settore in oggetto, se ancora non ne abbiano, e ad associare le ONG in simili dispositivi di cooperazione. Inoltre, ai fini di un'impostazione più integrata⁹, la Commissione rafforzerà i dispositivi di coordinamento al proprio interno, .

I.1.b: Con le organizzazioni internazionali o regionali e altri partner di paesi terzi

Numerose organizzazioni internazionali e altri organi hanno esaminato i problemi della lotta contro tutte le forme di violenza nei confronti delle donne e, più specificamente, della lotta contro la tratta di donne.

⁷ GUL 63 del 4.3.1997 (97/154/GAI).

⁸ Vedasi l'allegato 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(1998)2160.

⁹ Nel 1996 la Commissione ha costituito la task force Giustizia e affari interni come punto di coordinamento per le azioni di lotta contro la tratta di donne.

- Le Nazioni Unite hanno intrapreso numerose iniziative di rilievo¹⁰ Più specificamente, presso la commissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della criminalità e per la giustizia penale si sono iniziati lavori per elaborare un protocollo relativo alla tratta di esseri umani, in parallelo con la Convenzione internazionale contro la criminalità transnazionale organizzata.
- Al Vertice di Birmingham del 15-17 maggio 1998 i capi di Stato e di governo del G8 hanno deciso di elaborare principi e un piano d'azione per la lotta contro la tratta di donne e di minori.
- Al Vertice dell'ottobre 1997 i capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa hanno annunciato la loro determinazione di combattere la violenza contro le donne e contro tutte le forme del loro sfruttamento sessuale. Dal 1997 un gruppo plurisettoriale di specialisti¹¹ sta esaminando possibili iniziative nel settore delle tratte¹².
- L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) è anch'essa intervenuta in tale campo con numerose indagini regionali sulla tratta di donne e ricerche sui dati statistici (febbraio 1998), varando un progetto pilota su un sistema d'informazione veloce (ottobre 1998) ed effettuando (giugno 1998) una campagna d'informazione in Ucraina (cfr. più oltre).
- Le attività dell'ICPO-Interpol nella lotta contro la tratta di donne includono la raccolta e lo scambio d'informazioni sugli organizzatori, ricerche e studi transnazionali sulle tendenze, il modus operandi e l'individuazione dei paesi implicati nelle reti della tratta, e infine l'aggiornamento delle norme di legge e l'organizzazione di seminari specializzati¹³. L'IPCO-Interpol partecipa anche a indagini internazionali.
- Anche l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha varato un'iniziativa in questo settore¹⁴, osservando che la tratta di donne e di ragazze oltrepassa le frontiere della comunità OSCE e che è in chiaro nesso con il fenomeno globale della criminalità organizzata.

¹⁰ Quali i lavori della commissione sullo statuto delle donne, i rapporti dei "relatori" speciali della commissione per i diritti dell'uomo e le conclusioni delle sessioni 1997 e 1998 del comitato economico e sociale, nelle quali si chiedono una politica di promozione della parità tra i sessi e dispositivi giuridici e giudiziari e presso i corpi di polizia intesi ad assistere le donne vittime di violenze e in generale di violazioni dei loro diritti, compresa la tratta. Anche l'Assemblea generale delle Nazioni Unite propugna tali elementi, in particolare nelle sue risoluzioni annuali.

¹¹ Presieduto da un rappresentante del comitato direttivo per la parità tra uomini e donne.

¹² Tra l'altro, questo gruppo plurisettoriale sta esaminando la possibilità di una nuova Convenzione sulla tratta. Inoltre, nel marzo 1997 l'Assemblea parlamentare ha adottato una relazione. Di recente, nel giugno 1998, il Consiglio d'Europa ha anche organizzato un seminario internazionale sulla funzione delle ONG nella lotta contro la tratta di esseri umani.

¹³ Il 20 e 21 ottobre 1998 l'Interpol ha organizzato a Vienna una conferenza internazionale sulla tratta di donne.

¹⁴ Nella sua dichiarazione di Stoccolma (9 luglio 1996), l'Assemblea parlamentare OSCE ha espresso le sue preoccupazioni sulla deplorabile pratica della tratta di donne e di ragazze. Inoltre, in occasione della quarta riunione applicativa OSCE relativa ai problemi umani (Varsavia, 26 ottobre - 6 novembre 1998), numerosi Stati partecipanti e ONG hanno rammentato ancora una volta il problema della tratta e della violenza nei confronti delle donne.

La Commissione e gli Stati membri dell'UE hanno partecipato attivamente alle attività dei vari gruppi di lavoro e comitati di queste organizzazioni internazionali e regionali, per sviluppare politiche supplementari fondate sullo scambio d'informazioni e di esperienze relative alle attività in corso e ai progetti di ricerca. Per quanto riguarda l'OIM, la Commissione ha accordato il suo appoggio a due progetti nell'ambito del programma STOP (cfr. il punto I.2). Inoltre, si sono prese iniziative per avviare una cooperazione, tramite un progetto pilota, con la commissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della criminalità e per la giustizia penale.

Per quanto riguarda la cooperazione con il Consiglio d'Europa, lo scopo del progetto congiunto "OCTOPUS II", che s'inizierà dal gennaio 1999, consiste nel trasporre e nell'attuare "le realizzazioni" dell'Unione nella lotta contro la corruzione e il crimine organizzato nei dieci paesi candidati dell'Europa centrale e orientale¹⁵. Per quanto riguarda le attività dell'IPCO-Interpol, si sono avviate relazioni di lavoro tra questa organizzazione ed Europol. (cfr. anche parte II.3: Cooperazione tra i corpi di polizia).

- **Cooperazione nel contesto del dialogo transatlantico**

Nel quadro della nuova agenda transatlantica si è instaurata una cooperazione per la lotta contro la tratta di donne: si è deciso che l'UE avrebbe organizzato una campagna d'informazione in Polonia [da attuare tramite "La Strada" (una ONG, con i fondi di PHARE per la democrazia)], mentre gli Stati Uniti hanno effettuato una campagna in Ucraina con l'aiuto dell'OIM (cfr. più sopra)¹⁶. Le campagne d'informazione sono cominciate nell'aprile 1998 e si sono concluse formalmente nel giugno 1998, anche se le attività al riguardo sono proseguite di fatto sino al settembre 1998. Considerato il successo di queste campagne di prevenzione, si è deciso di promuoverne altre analoghe in altri paesi di origine e di transito¹⁷.

Azioni degli Stati membri e della Commissione:

- Promuovere il coordinamento e partecipare da vicino alle attività delle organizzazioni internazionali e regionali.
- Elaborare progetti congiunti tra la Commissione e le organizzazioni internazionali e regionali.

¹⁵ Il programma orizzontale PHARE sulla giustizia e affari interni fornirà un importo di 1,5 MECU e il Consiglio d'Europa 0,9 MECU. Si offrirà la possibilità di partecipare a questa procedura ad Albania, Croazia, Moldavia, Russia, Macedonia e Ucraina.

¹⁶ L'iniziativa è stata varata formalmente nel novembre 1997, quando sotto la presidenza lussemburghese si è svolto un seminario con la partecipazione di esperti dei 15 Stati membri, di autorità statunitensi, polacche e ucraine, della Commissione, dell'ONG La Strada e dell'OIM. In tale seminario si sono definiti i metodi, i messaggi e la portata delle due campagne parallele. Un'altra riunione si è tenuta a Varsavia il 13 marzo 1998 per organizzare la partecipazione della delegazione della Commissione e degli Stati membri dell'UE, tramite le loro ambasciate e consolati.

¹⁷ Gli Stati Uniti hanno organizzato una riunione a L'viv (Ucraina) per valutare i primi risultati di queste due campagne (cfr. anche la parte III.1: Paesi dell'Europa centrale e orientale e nuovi Stati indipendenti).

Azione dell'UE e della Commissione:

- Promuovere e finanziare, con gli Stati Uniti, altre campagne di prevenzione nei paesi terzi di origine e/o di transito.

I.2: INFORMAZIONI, DATI, RICERCA E FORMAZIONE

Fra i progressi realizzati finora, un elemento importante è l'adozione da parte del Consiglio di un programma pluriennale di finanziamento (denominato STOP¹⁸), che instaura un nuovo dispositivo per azioni d'informazione, di studio e di scambio¹⁹ nell'ambito di un'impostazione pluridisciplinare e coordinata del problema²⁰. Questo programma, gestito dalla Commissione con l'assistenza di un comitato comprendente gli Stati membri, è l'unico strumento di questo tipo a livello europeo. Con un bilancio di 6,5 MECU per un primo periodo quinquennale, tale programma si prefigge di favorire la formazione e la cooperazione tra i diversi professionisti responsabili della lotta contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori. Dal 1996 sono stati finanziati numerosi progetti sul problema della tratta di donne²¹.

Uno dei problemi principali riscontrati per lottare contro la tratta di donne è la mancanza di statistiche e di dati affidabili, il che ha reso difficile valutare l'autentica dimensione del fenomeno ed elaborare strategie adeguate e mirate per combatterlo. Proprio per questo, STOP ha sovvenzionato un ampio studio dell'OIM, pubblicato nel maggio 1998²², nel quale si analizzano in particolare i motivi per i quali le statistiche e i dati attuali sono così insoddisfacenti: alcuni di essi sono il fatto che sia un fenomeno occulto, la mancanza di raccolta sistematica di dati e di disposizioni penali specifiche per i casi di tratta di donne, concetti e definizioni della tratta di donne diversi secondo le diverse normative nazionali, mancanza basilare di comunicazioni e di scambi d'informazioni tra le istituzioni a livello nazionale.

L'informazione è determinante non soltanto per la prevenzione, ma anche per l'assistenza alle vittime. Poiché le campagne di prevenzione si svolgono nei paesi di origine e di transito, quest'aspetto è esaminato più a fondo nella parte III (Cooperazione con i paesi terzi). Le vittime di tratte devono aver accesso all'informazione sulle modalità relative

¹⁸ Azione comune 96/700/GAI del 29 novembre 1996.

¹⁹ Azione comune, quinto considerando.

²⁰ Azione comune, quarto considerando.

²¹ Tali progetti hanno contribuito allo scambio e al trasferimento di perizie e di know-how, alla stimolazione reciproca tra diverse categorie professionali e alla creazione di reti a livello europeo, poiché la dimensione europea dei progetti è una condizione importante per poter accedere ai finanziamenti STOP. Per altre informazioni sul programma STOP, vedasi l'allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(1998)2160.

²² Relazione finale OIM sull'analisi dei dati e delle risorse statistiche disponibili negli Stati membri dell'UE sulla tratta di esseri umani, particolarmente di donne e di bambini a scopo di sfruttamento sessuale.

alla richiesta di assistenza. Ciò è possibile tramite i servizi sociali e sanitari e le ONG. Il programma STOP può aiutare fino a un certo punto: poiché sono le ONG a svolgere funzioni d'importanza cruciale nei confronti delle vittime, secondo la Commissione la massima assistenza in questo settore va convogliata tramite l'iniziativa DAFNE, che è stata elaborata particolarmente in funzione delle attività delle ONG. In tale contesto, il 20 maggio 1998²³ la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa a un programma d'azione comunitaria a medio termine riguardante provvedimenti di ampio sostegno comunitario delle azioni degli Stati membri contro la violenza a danno di minori, giovani e donne (programma DAFNE 2000-2004). Gli obiettivi principali consistono nel contribuire alla creazione e allo sviluppo di reti e nel finanziare progetti innovatori delle ONG. Nel campo di applicazione di DAFNE, la tratta di donne occupa una posizione di rilievo; un altro dei settori riguarda le informazioni che le ONG possono fornire alle vittime su come tutelare i loro diritti e ottenere assistenza dalle ONG stesse.

Il programma STOP e l'iniziativa DAFNE possono contribuire anche ai progetti di ricerca nei vari settori attinenti alla tratta di donne. Finora, solo in alcuni studi si sono esaminati il problema della prevenzione e, più in generale, le origini del fenomeno: in futuro ci si dovrà occupare maggiormente di quest'aspetto, incluse le attività imperniate sulla domanda (clienti effettivi e potenziali), in forma di nuova consapevolezza e sensibilizzazione dei clienti effettivi e potenziali, nonché campagne d'informazione, destinate in particolare ai giovani, sui diritti delle donne quali esseri umani, sul rispetto reciproco e sulla parità tra uomini e donne.

Si deve anche promuovere l'attività di ricerca sulle tecniche opportune per combattere contro i contenuti illeciti nel settore delle nuove tecnologie dell'informazione, come per esempio Internet, poiché di tali tecnologie possono avvalersi a fini illeciti gli organizzatori della tratta²⁴.

Azione delle ONG:

- Dopo l'adozione del programma DAFNE, le ONG devono avvalersi ampiamente di tale strumento per promuovere l'informazione e reti d'informazione a favore delle vittime, e per incentivare le buone pratiche e la formazione.

Azione degli Stati membri e della Commissione:

- Tramite la sua politica d'informazione a favore delle donne, la Commissione rafforzerà la consapevolezza dell'esistenza della tratta di donne e l'informazione sulle sue azioni miranti a combattere tale pratica.

²³ COM (1998)335 def.

²⁴ L'UE ha adottato una strategia globale per elaborare un'autoregolamentazione su Internet e combattere contro i messaggi illeciti: vedasi la raccomandazione 98/560/CE del Consiglio, del 24 settembre 1998, e la proposta della Commissione di un piano di azione per rendere più sicuro l'uso di Internet.

- Di concerto con gli Stati membri, la Commissione intende modificare gli attuali orientamenti del programma STOP relativi all'informazione delle vittime sui modi di ottenere assistenza, per incentrarli su attività di ricerca maggiormente mirate, comprendenti studi sui clienti tipici delle prostitute e sui vari intermediari nella catena della tratta, così da contribuire ad elaborare progetti più operativi, con particolare riguardo ai sistemi di scambi d'informazioni, ed a promuovere una cooperazione più mirata in materia di formazione.
- Tramite il programma STOP, la Commissione promuoverà alcune ricerche per esaminare il possibile nesso tra la prassi del turismo a scopo di pedofilia e lo sviluppo della tratta di giovanissime.

PARTE II : SETTORI SPECIFICI D'INTERESSE

II.1: L'IMMIGRAZIONE E LE QUESTIONI AD ESSA ATTINENTI

L'esperienza acquisita sinora mostra che le questioni attinenti all'immigrazione (quali i visti, i permessi temporanei di soggiorno, i controlli degli arrivi, la permanenza sul territorio degli Stati membri) hanno grande importanza nella lotta contro la tratta di esseri umani. In particolare, ha importanza cruciale la formazione destinata ai funzionari dei servizi d'immigrazione, presso le ambasciate e consolati e gli uffici di rilascio dei visti. Tale formazione deve comprendere elementi quali i metodi di comunicazione con i potenziali richiedenti, per renderli consapevoli dei rischi e dei fatti concreti; un altro elemento deve essere come individuare i documenti falsi o alterati. Inoltre, occorre accrescere la conoscenza delle possibili tattiche e delle reti degli organizzatori della tratta²⁵.

Azione degli Stati membri dell'UE

- Avviare, tramite i pertinenti programmi del Titolo VI (ODYSSEUS e STOP), adeguati progetti di formazione nel campo dei servizi d'immigrazione per prevenire e combattere la tratta di donne e per individuare i documenti falsi o alterati.

Anche se in questa sede, a fini di chiarezza, gli sviluppi nei settori dell'immigrazione e della giustizia vengono presentati separatamente, tali settori sono strettamente correlati, soprattutto per quanto riguarda la tutela delle vittime.

Vi è un nesso particolarmente forte tra l'esigenza di un'adeguata politica d'immigrazione nei confronti delle vittime di tratte e il problema di potenziare la possibilità dei tribunali di processare gli organizzatori delle tratte. Molto spesso le vittime sono in situazione illegale nel paese ospitante e il timore del rimpatrio le induce a non cooperare con le autorità contro gli organizzatori delle tratte. Per compiere un altro progresso importante

²⁵ Nella formazione in metodi di comunicazioni si deve evitare tuttavia di stigmatizzare l'intera categoria delle donne immigrate.

nell'azione legale contro gli organizzatori, le autorità dovrebbero decidere di non espellere automaticamente le vittime dal paese ospitante e di offrire invece assistenza giuridica e adeguata protezione dei testimoni.

L'azione comune del febbraio 1997 prevede che ogni Stato membro vegli affinché le vittime siano, se del caso, a disposizione della giustizia dello Stato per potere testimoniare in ogni procedura criminale; ove sia opportuno, ciò può portare a uno statuto di residenza provvisoria. Questa disposizione non comporta per gli Stati membri l'obbligo di rilasciare un permesso temporaneo di soggiorno, ma in alcuni paesi comunitari (Belgio, Italia, Paesi Bassi) è effettivamente previsto un dispositivo giuridico o amministrativo per tale possibilità. La Commissione è convinta che si possa fare di più a tale riguardo in tutti gli Stati membri. Nella comunicazione del 1996 la Commissione aveva sostenuto a titolo di principio la necessità di rilasciare un permesso temporaneo di soggiorno alle vittime disposte a testimoniare in giudizio. Ora la Commissione desidera andare oltre, ed intende presentare nel 1999 una proposta formale di azione normativa in tal campo, tenuto conto dell'esperienza acquisita di recente in sede giuridica negli Stati membri, così da evitare che i futuri dispositivi possano portare ad abusi.

Inoltre, la Commissione affronterà il più ampio problema dei regimi intesi a garantire assistenza giudiziaria alle vittime e la protezione dei testimoni. Nella comunicazione riguardante l'assistenza alle vittime, prevista per il 1999, figureranno suggerimenti relativi alla situazione specifica delle vittime di tratta, come elemento cruciale per assicurarsi l'appoggio e la fiducia delle vittime in modo che accettino di testimoniare in tribunale contro i loro persecutori. Ciò può comprendere una protezione adeguata non soltanto per le vittime ma anche per i loro familiari, che consenta loro, per esempio, di difendere i propri diritti in sede giudiziaria e di essere informati del progredire delle indagini oppure di ottenere aiuto per tornare nel paese di origine.

Azioni della Commissione:

- Presentare nel 1999 una proposta di azione normativa riguardante permessi temporanei di soggiorno per le vittime disposte a testimoniare in tribunale.
- Elaborare nel 1999 una comunicazione sull'assistenza alle vittime, incluse le vittime di tratta.

II.2: DIRITTO PENALE E COOPERAZIONE IN SEDE GIUDIZIARIA

In questo settore, i progressi principali sono le disposizioni figuranti nell'azione comune del febbraio 1997, il cui obiettivo primario è migliorare le norme degli Stati membri in materia penale e la loro cooperazione in sede giudiziaria nel contesto della lotta contro la tratta di esseri umani.

Riguardo ai provvedimenti da adottare a livello nazionale, gli elementi principali a cui si riferisce l'azione comune sono i seguenti:

- Incriminazione di comportamenti quali lo sfruttamento sessuale di una persona a scopo di lucro mediante coercizione, inganno o abuso di autorità od ogni altro tipo di pressione che non lasci alla persona in oggetto nessuna effettiva possibilità di scelta.
- Tratta di esseri umani a scopo di lucro e di sfruttamento sessuale.
- Responsabilità civile o penale delle persone giuridiche.
- Punizione di tali reati mediante pene efficaci, proporzionali e dissuasive²⁶.

Per quanto riguarda i provvedimenti intesi a migliorare la cooperazione giudiziaria:

- Gli Stati membri si forniranno reciprocamente la più ampia cooperazione giudiziaria possibile nelle indagini e nei procedimenti giudiziari relativi ai reati di sfruttamento sessuale e di tratta di esseri umani e si presteranno reciproca assistenza nello scambio delle informazioni a ciò attinenti.
- Si procederà al riesame delle riserve di cui all'articolo 5 della Convenzione europea del 1959 sulla mutua assistenza per quanto riguarda eventuali condizioni di doppia punibilità, di gravità del reato ecc. per applicare misure repressive quali la perquisizione e la confisca.
- Le rogatorie andranno eseguite nei tempi più brevi possibili, tenendo informato del loro andamento lo Stato membro che ne abbia fatto richiesta.
- Se necessario, le richieste di assistenza tra autorità competenti a livello locale saranno trasmesse direttamente dall'una all'altra.

Gli Stati membri devono riesaminare le proprie norme di legge e, ove necessario, modificarle entro la fine del 1999. Peraltro, al Consiglio informale Giustizia e affari interni dell'ottobre 1998 si è ottenuto l'impegno politico di accelerare questi lavori.

Uno dei problemi più gravi risulta il fatto che nella maggior parte degli Stati membri non vi sono disposizioni giuridiche riguardanti specificamente le questioni dello sfruttamento sessuale di donne aventi formato oggetto di tratta dall'estero²⁷.

Tuttavia, secondo la Commissione le adeguate azioni da intraprendere successivamente in sede di diritto penale e di cooperazione giudiziaria vanno proposte dopo che il Consiglio avrà proceduto alla valutazione dell'adempimento da parte degli Stati membri degli obblighi loro spettanti a norma dell'azione comune del febbraio 1997.

²⁶ Le pene da prevedere devono comprendere, nel caso delle persone fisiche, la detenzione seguita da estradizione, il sequestro degli strumenti e la confisca dei proventi dei reati in oggetto, e forse anche la chiusura dei locali utilizzati a tale scopo o ritenuti tali dall'organo giudiziario che si occuperà di questi reati.

²⁷ Uno studio effettuato dall'Università di Atene nel 1998 nel contesto del programma STOP ha mostrato gravi divari tra gli Stati membri in sede giuridica.

Inoltre, la Commissione è convinta dell'importanza che gli Stati membri incoraggino attivamente l'elaborazione del protocollo delle Nazioni Unite relativo alla tratta di esseri umani, cosicché la cooperazione possa attuarsi a livello mondiale²⁸.

Azione degli Stati Membri:

- Coordinare adeguatamente le proprie posizioni riguardo al previsto protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta di esseri umani, allo scopo di armonizzarne le disposizioni o almeno di assicurarne la compatibilità con gli strumenti dell'UE, in particolare con l'azione comune del febbraio 1997.

II.3: COOPERAZIONE TRA I CORPI DI POLIZIA

Nella sua prima comunicazione, la Commissione ha sottolineato la necessità di migliorare la cooperazione internazionale tra le autorità preposte al rispetto della legge, così da agire contro le reti criminali organizzate aventi salde relazioni internazionali. Tuttavia, per operare con efficacia i corpi di polizia devono disporre di adeguati poteri per lo svolgimento delle indagini²⁹. Dal novembre 1996 vari Stati membri hanno già istituito unità specializzate nella lotta contro la tratta di donne.

Nel settore della cooperazione internazionale, nel settembre 1996 è stato ampliato il mandato dell'Unità droga Europol (EDU) per includervi la tratta di esseri umani e si è sollecitata la preparazione di un repertorio delle competenze specializzate (un elenco di punti di contatto dei corpi di polizia). L'Unità droga Europol ha iniziato a scambiare informazioni sulla tratta di esseri umani³⁰ tramite i funzionari di collegamento degli Stati membri all'Aia e nel suo programma di lavoro per il 1999 ha manifestato esplicitamente la sua intenzione di accordare un'elevata priorità a tale questione, proponendo in particolare le seguenti iniziative:

- intraprendere un'analisi delle tendenze principali della tratta di esseri umani e una selezione degli obiettivi per avviare l'azione di sostegno ad indagini comunitarie per la lotta contro le principali organizzazioni criminali in questo settore;

²⁸ Vedansi le conclusioni del Consiglio del 5 ottobre 1998 nelle quali si chiede agli Stati membri di adottare posizioni comuni riguardo alla Convenzione delle NU sulla lotta contro la criminalità internazionale organizzata e ad i relativi protocolli.

²⁹ Nell'azione comune del febbraio 1997 è disposto espressamente che gli Stati membri devono assicurare la disponibilità di mezzi e tecniche investigative adeguati ai fini delle indagini e del perseguimento dei reati in oggetto. Nella sua prima comunicazione, la Commissione ha anche suggerito agli Stati membri di prevedere la creazione di unità di polizia specializzate e/o la creazione di un centro nazionale di contatto in ciascun paese.

³⁰ Nel 1998, in marzo e in ottobre, l'Unità droga Europol ha organizzato all'Aia due riunioni di esperti sulla tratta di esseri umani, alle quali sono intervenuti partecipanti degli Stati membri e di organizzazioni non governative. Alla riunione di ottobre sono intervenuti anche rappresentanti dei paesi candidati all'adesione.

- varare un progetto connesso con la situazione degli Stati richiedenti, al quale dovranno partecipare tutti gli operatori interessati (le ONG, le autorità preposte rispettivamente alle questioni sociali, giudiziarie, poliziesche e all'immigrazione), allo scopo principale di scambiare informazioni e perizie;
- aggiornare il suo manuale di prassi, tecniche e metodi polizieschi adeguati (in stretta relazione con il manuale di Interpol);
- attuare un programma di formazione sulla tratta di esseri umani;
- redigere una relazione sulla situazione nell'UE, come base per una futura azione dell'UE stessa in questo settore di criminalità.

Azioni degli Stati membri, dell'Europol e della Commissione:

- Gli Stati membri devono esaminare l'opportunità d'istituire unità specializzate o di coordinamento nella lotta contro la tratta di esseri umani.
- Si deve incoraggiare l'Europol ad intensificare le sue relazioni con l'Interpol su questo problema.
- Per il tramite del programma STOP e di concerto con gli Stati membri, la Commissione promuoverà la formazione e lo scambio di competenze tra i corpi di polizia incaricati della lotta contro la tratta, in particolare quelli specializzati nella tratta di donne, proseguendo al tempo stesso il suo coordinamento con l'Europol per sviluppare altre metodologie sui problemi della formazione.

II.4: L'ASSISTENZA SOCIALE ALLE VITTIME ED I PROBLEMI IN MATERIA DI OCCUPAZIONE

Elementi importanti nella lotta contro le tratte sono un'assistenza sociale specifica alle vittime e più rigorosi controlli amministrativi delle condizioni di lavoro di determinate attività. Nondimeno, per modificare l'atteggiamento della società nei confronti dello sfruttamento sessuale delle donne, enorme importanza hanno i provvedimenti preventivi a lungo termine. La funzione degli Stati membri è essenziale; tuttavia, la Commissione può fornire programmi europei specializzati nei settori degli affari sociali e dell'istruzione, nonché appoggio globale tramite le sue attuali politiche e strumenti finanziari³¹ intesi a combattere il razzismo ed a promuovere la parità tra uomini e donne, il rispetto reciproco tra i sessi e il rispetto dei diritti e della dignità degli esseri umani.

II.4a: L'assistenza sociale alle vittime

In genere, le donne vittime della tratta allo scopo di sfruttamento sessuale sono reclutate in ambienti sociali vulnerabili sotto il duplice profilo materiale e psicologico. In tutti i casi, queste donne hanno subito gravi traumi fisici e/o psichici nel periodo del loro sfruttamento e alcune continuano ad avere problemi di salute: di conseguenza, è di

³¹ Programma d'azione comunitaria a medio termine sulla parità delle opportunità tra uomini e donne (1996-2000).

estrema importanza aiutare queste vittime, quando esse entrano in contatto con le ONG e con i servizi sociali, a riconquistare al tempo stesso la loro salute e la loro identità personale, fornendo loro adeguata assistenza.

Tale assistenza sociale, come si è insistito in particolare nella dichiarazione ministeriale dell'Aia, deve consistere nel fornire non soltanto centri sicuri di accoglienza e di riabilitazione, per proteggere le vittime dai loro sfruttatori, ma anche cure mediche, sociali e psicologiche coperte dal segreto d'ufficio, nonché assistenza giuridica. Pure necessaria è un'ulteriore assistenza per quanto riguarda la reintegrazione e la formazione professionali o il rimpatrio.

La Commissione condivide l'opinione del Parlamento europeo³² sulla particolare necessità di un'assistenza sociale alle vittime, da fornire loro soprattutto per il tramite delle ONG³³. Tali organizzazioni hanno comprovato la loro capacità di elaborare modalità innovative per entrare in contatto con le vittime di sfruttamento sessuale e fornire loro aiuto; inoltre, le ONG hanno cominciato a strutturarsi ed a cooperare a livello europeo. Tuttavia, a livello nazionale e regionale si rivelano spesso insufficienti le sovvenzioni finanziarie pubbliche a loro favore. A livello europeo, vari programmi comunitari contribuiscono all'assistenza sociale delle vittime delle tratte, anche se inizialmente queste non costituivano il loro obiettivo primario e sebbene, in base al principio di sussidiarietà, tali programmi non si possano considerare sostitutivi dell'azione degli Stati membri.

In particolare, il programma INTEGRA, che cerca di promuovere l'integrazione professionale dei gruppi più a rischio sul mercato del lavoro, ha sostenuto progetti mediante cooperazione tra pubblici poteri, ONG, PMI, parti sociali e associazioni.

Utili per fornire assistenza alle vittime di tratte sono anche i programmi "Prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili..." e "Promozione della salute... nel settore della pubblica sanità".

Nel febbraio 1998, nell'ambito del programma di formazione professionale LEONARDO DA VINCI, la Commissione ha organizzato un seminario (dal titolo "Mezzi per promuovere la reintegrazione delle donne vittime della tratta di esseri umani") il cui obiettivo era individuare le esigenze di formazione delle vittime e delle persone responsabili del loro orientamento sociale e della loro formazione professionale, nonché costituire reti in questo settore. Tale seminario ha consentito agli operatori interessati di presentare proposte di progetti specifici, che sono ora in corso di selezione.

Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa DAFNE (avviata nel maggio 1997; vedasi anche, più sopra, la PARTE I/1.2), la Commissione, ha sostenuto vari progetti transnazionali innovativi nel settore della riabilitazione e del reinserimento delle vittime: per esempio,

³² Relazione Colombo Svevo del gennaio 1996.

³³ Si noti che, per la maggior parte, le ONG non soltanto sono specializzate nelle cure alle donne aventi formato oggetto di tratta, ma si occupano anche degli aiuti e dell'informazione su vari problemi attinenti alla prostituzione (vedasi l'elenco, non esauriente, delle ONG per ogni Stato membro, all'allegato 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(1998)2160).

ha promosso lo sviluppo di WAVE 1998 (Donne contro la violenza in Europa) e in particolare l'elaborazione di una banca di dati, disponibile su CD-ROM e su Internet, che fornisce informazioni sui centri di riabilitazione per le vittime della violenza, compresa la tratta nell'Unione europea e in alcuni paesi candidati³⁴.

Azione delle ONG:

- Sviluppare ulteriormente, con l'appoggio del programma DAFNE, la cooperazione tra loro stesse e le reti europee in generale.

Azioni degli Stati Membri:

- Favorire la creazione di centri di accoglienza e di riabilitazione, se non ve ne siano ancora.
- Continuare a fornire aiuti ai programmi locali e nazionali di formazione del personale dei servizi sociali e sanitari.

Azioni della Commissione:

- Far conoscere alle categorie di potenziali beneficiari le possibilità previste nei programmi INTEGRA e LEONARDO DA VINCI e negli altri programmi comunitari nel settore sanitario.
- Secondo quanto proposto nel futuro programma pluriennale DAFNE (2000-2004), promuovere l'incremento degli aiuti alle ONG per consentire loro anche di differenziare le attività, per esempio nel settore della consulenza legale alle vittime.

II.4 b : Occupazione e questioni connesse

Nella sua prima comunicazione la Commissione aveva indicato la necessità che gli Stati membri si occupassero delle condizioni di lavoro delle ragazze alla pari e del personale dei bar e dei dancing, dei sex shows e dei saloni di massaggio, ed aveva raccomandato agli Stati membri di assicurare un adeguato coordinamento efficace tra gli ispettorati sociali e sanitari e i corpi di polizia, allo scopo di individuare e di aiutare le vittime. Per quanto consta alla Commissione, gli Stati membri non hanno dato alcun seguito a queste raccomandazioni, nonostante dispongano di mezzi per esercitare un controllo sui datori di lavoro. Inoltre, la Commissione ritiene utile che gli Stati membri riesaminino le disposizioni di legge, i controlli amministrativi e le condizioni di esercizio delle agenzie matrimoniali e delle organizzazioni che offrono la compagnia di hostess, poiché talvolta questi servizi fungono da copertura delle attività degli organizzatori di tratte.

³⁴ Vedasi anche l'allegato 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(1998)2160.

Azioni degli Stati Membri:

- Assicurare un adeguato coordinamento tra gli ispettorati sociali e sanitari ed i corpi di polizia
- Riesaminare le disposizioni di legge, i controlli amministrativi e le condizioni di esercizio delle attività summenzionate.

Azione della Commissione:

- Elaborare nel 1999 uno studio comparativo sulle disposizioni di legge e sulle prassi relative alle suddette attività.

PARTE III: COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

Se le varie iniziative già intraprese a livello comunitario, nazionale e regionale, che pure si rivelano indispensabili, non saranno sostenute da azioni ad ampio raggio nei paesi di origine e di transito, ne risulterà gravemente compromessa la loro incidenza effettiva a lungo termine. A tale scopo è necessario che le autorità pubbliche dei paesi di origine e di transito attribuiscono maggiore importanza al problema. I fattori principali che inducono le donne a credere alle false promesse di coloro che le reclutano e a correre il rischio di cadere nelle mani degli organizzatori di tratte sono connessi alla povertà, alla disoccupazione e alla mancanza di opportunità nel paese di origine. L'aggravarsi della situazione economica in tali paesi ha avuto infatti ripercussioni dirette sulle dimensioni del fenomeno in esame³⁵, che risente anche della mancanza di istruzione e della discriminazione sessuale. Fra gli obiettivi chiave della cooperazione allo sviluppo della Comunità in tale contesto rientrano dunque la lotta contro la povertà, la promozione dei diritti umani, la parità tra i sessi, la democrazia e lo sviluppo sostenibile. Quest'impostazione va integrata promuovendo anche alcuni progetti pilota (come le campagne di informazione) nel campo della lotta contro le tratta³⁶.

Come si è detto nell'introduzione generale, le recenti tendenze riscontrate in relazione a tale fenomeno mostrano che, mentre prosegue il tradizionale afflusso dalle regioni del terzo mondo, è in forte aumento anche il numero di donne introdotte nell'UE dagli Stati dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione e dai nuovi Stati indipendenti.

In collaborazione con i principali paesi di origine, è necessario sviluppare gli strumenti già previsti nei programmi di cooperazione con le pubbliche autorità o negli aiuti alle ONG locali e alla società civile (in particolare gli strumenti relativi ai diritti umani, alle politiche di parità tra i sessi e all'accesso alla giustizia). Nondimeno, particolare attenzione va riservata a sostenere la cooperazione con gli Stati candidati come parte del processo di adesione all'Unione europea.

³⁵ Nonché naturalmente sull'afflusso generale di stranieri in cerca di lavoro, introdotti clandestinamente.

³⁶ Sarebbe utile associare alle campagne d'informazione le delegazioni della Commissione e le ambasciate e consolati degli Stati membri.

III.1: L'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE ED I NUOVI STATI INDIPENDENTI

Per quanto riguarda la cooperazione, nel settore della lotta contro la tratta di donne, tra l'Unione europea ed i nuovi Stati indipendenti (NSI) ed i paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) candidati all'adesione si possono prendere in considerazione tre tipi d'azione:

- Anzitutto, le azioni intese a migliorare le strutture amministrative in settori d'importanza cruciale (per esempio i corpi di polizia e gli organi giudiziari): senza simili strutture, è difficile svolgere indagini e perseguire le organizzazioni criminali che effettuano tra l'altro la tratta di donne.

Dopo la prima comunicazione, molto è stato fatto in tal campo nella strategia di preadesione: in particolare, nei "partenariati per l'adesione" del marzo 1998 si attribuisce grande importanza allo sviluppo dei settori amministrativo e giudiziario nei PECO candidati³⁷ e all'individuazione delle priorità di ogni paese, compresa la lotta contro la criminalità organizzata.

Nell'ambito del rafforzamento dei settori amministrativo e giudiziario, la giustizia e gli affari interni costituiscono un settore prioritario per tutti i PECO candidati. Nel 1999 si darà il via al gemellaggio di progetti tra le amministrazioni rispettivamente degli Stati membri e di questi paesi. Numerosi progetti selezionati in questo settore contribuiranno all'efficacia della lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di donne³⁸. Inoltre, nel 1999 la Commissione contribuirà alla formazione dei corpi di polizia dei PECO candidati tramite l'Associazione delle accademie europee di polizia: un modulo di formazione riguarda specificamente la lotta contro la tratta di esseri umani.

Attualmente, la Commissione esamina la possibilità di aiutare i NIS a migliorare i loro settori amministrativo e giudiziario tramite il programma TACIS.

- In secondo luogo, azioni di aiuto per la creazione e lo sviluppo di ONG specializzate nella lotta contro la tratta di esseri umani, ad integrazione delle funzioni delle pubbliche autorità, tramite attività di assistenza e di prevenzione delle tratte³⁹.

Alcuni progetti volti a prevenire la tratta delle donne sono stati finanziati tramite i programmi PHARE e TACIS per la democrazia, che si sono incentrati sullo sviluppo di campagne di prevenzione, sull'offerta di aiuti sociali, medici e psicologici alle

³⁷ Dal 1998, circa il 30 % delle sovvenzioni del programma PHARE saranno destinate ad attività di sviluppo istituzionale.

³⁸ Nove progetti riguardano il rafforzamento delle strutture giudiziarie, otto i controlli di frontiera e l'immigrazione, quattro la formazione dei corpi di polizia e un progetto la lotta contro la criminalità organizzata.

³⁹ L'informazione sui rischi di tratte, da fornire tramite le scuole e le università, costituisce un elemento importante della politica di prevenzione nei paesi di origine. Altrettanto importante è fornire agli ambienti didattici metodi e formazione adeguati. Il programma SOCRATES (che è ora aperto anche ai paesi candidati) può assistere nell'elaborare gli opportuni metodi didattici e nel diffondere le prassi adeguate.

vittime e sullo sviluppo di programmi globali di riabilitazione delle vittime di tratte per reinserirle nella società e/o per rimpatriarle, mediante formazione professionale e assistenza legale e incremento della sensibilizzazione sui diritti umani. In particolare, l'ONG "La Strada" ha sviluppato in Polonia e nella Repubblica Ceca attività che si stanno estendendo ad altri paesi, fra cui l'Ucraina e la Bulgaria. Una delle azioni più riuscite è stata una campagna d'informazione in Polonia, svolta in parallelo con una campagna dell'OIM in Ucraina⁴⁰. Queste campagne hanno dato buoni risultati nell'accrescere la consapevolezza ed hanno stimolato anche il costituirsi di nuove reti e collaborazioni; inoltre, hanno portato all'elaborazione di nuovi disegni di legge e di proposte per la formazione, presso le amministrazioni nazionali, di strutture permanenti per la lotta contro la tratta di donne.

Per aiutare le ONG locali ad avviare collaborazioni con le loro omologhe occidentali nella lotta contro la violenza, la Commissione ha proposto di aprire il prossimo programma DAFNE a tutti i PECO candidati.

Per quanto riguarda i nuovi Stati indipendenti, le associazioni hanno sperimentato difficoltà (in termini di risorse e di aiuti ufficiali) nelle loro attività di lotta contro le tratte.

- In terzo luogo, azioni a favore di progetti che prevedano la cooperazione fra tutti coloro che, negli Stati membri UE e nei PECO candidati, si occupano di tale settore (per esempio giudici, pubblici ministeri, corpi di polizia, pubblici funzionari, servizi pubblici preposti all'immigrazione e ai controlli di frontiera). Per promuovere tale cooperazione, la Commissione insisterà perché, dal 2000, il programma STOP sia aperto ai paesi candidati.

Azioni della Commissione:

- Insistere perché il programma STOP sia aperto ai paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale.
- Proseguire nell'attuazione del programma PHARE per migliorare, in parallelo con le realizzazioni comunitarie, il corpus giuridico, l'organizzazione strutturale e le risorse umane nel settore della giustizia e degli affari interni per affrontare con maggiore efficacia la criminalità organizzata in generale e la tratta di esseri umani in particolare.
- Continuare, tramite il programma PHARE per la democrazia, a sostenere progetti concreti nella lotta contro la tratta di donne.

⁴⁰ Queste campagne gemelle "di prevenzione" sono state organizzate fra marzo e giugno 1998 nel contesto della nuova Agenda transatlantica. Gli Stati Uniti hanno messo a disposizione i fondi per la campagna in Ucraina, mentre l'Unione europea, tramite PHARE per la democrazia, ha fornito i finanziamenti per la campagna in Polonia. Altre campagne di prevenzione saranno avviate l'anno prossimo in altri paesi dell'Europa centrale e orientale.

- Favorire, tramite i programmi SOCRATES e Gioventù per l'Europa, una maggiore consapevolezza e la formazione in generale delle vittime potenziali.

Azioni dell'UE, del Consiglio e della Commissione:

- Adottare il programma DAFNE, nonché le disposizioni necessarie per aprirlo ai PECO candidati.
- Continuare a ricorrere ai gruppi di lavoro di esperti ai quali partecipano insieme l'UE e i PECO candidati o comprendono rappresentanti dei PECO candidati (per esempio il gruppo di lavoro per l'attuazione del patto di preadesione sulla criminalità organizzata e il gruppo di esperti sulla Droga e la criminalità organizzata), così da stimolare la cooperazione nella lotta contro la tratta di esseri umani, compresa la tratta di donne⁴¹.
- Nell'ambito del dialogo che si sta avviando con i nuovi Stati indipendenti, in particolare la Russia e l'Ucraina, sui problemi della criminalità organizzata, lo scambio di informazioni sulla tratta di donne.

III.2 : COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Negli attuali programmi di cooperazione con i paesi in via di sviluppo si affrontano le cause fondamentali delle tratte, quali la povertà e la disoccupazione.

Per quanto riguarda la cooperazione con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nella Convenzione Lomé IV è stato dato maggiore rilievo alla difesa dei diritti delle donne e all'incentivazione di azioni specifiche volte a far partecipare le donne alle principali attività attinenti allo sviluppo⁴². Quest'impostazione si riflette anche nel mandato che nel giugno 1998 il Consiglio ha conferito alla Commissione per i negoziati con i paesi ACP per il rinnovo della Convenzione Lomé IV.

Sinora, invece, non si sono sfruttate a fondo le risorse offerte dal Fondo europeo di sviluppo a favore di progetti specifici, quali il miglioramento della legislazione e la formazione dei magistrati dei corpi di polizia per la lotta contro la tratta di donne, e di azioni di prevenzione e di aumento della consapevolezza. La Commissione insiste anche

⁴¹ Una riunione specifica del gruppo di esperti sulla droga e la criminalità organizzata (del quale fanno parte tutti gli Stati membri UE, i paesi candidati e la Norvegia) si è tenuta a Bruxelles il 13 novembre 1998, per esaminare iniziative concrete intese a sviluppare la cooperazione giudiziaria e dei corpi di polizia in questo settore, compresa un'eventuale cooperazione, in una fase successiva, con Europol.

⁴² Vedasi in particolare la posizione a favore del rafforzamento della società civile e della partecipazione delle donne al processo di democratizzazione e di sviluppo, assunta dalla Commissione nella comunicazione riguardante le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP: COM(98) 146 def., dove si fa riferimento specifico alla necessità di fornire alle donne informazioni sui loro diritti, nonché l'accesso agli organi giudiziari e ai servizi sociali.

sul suo suggerimento di promuovere il dialogo su questi temi con i paesi ACP, nominando un relatore ACP che possa avviare tale dialogo nella prossima Assemblea congiunta.

Per quanto riguarda la cooperazione con i paesi dell'Asia, dell'America Latina e del Mediterraneo (ALA/MED), si è seguita un'impostazione analoga, in particolare per promuovere la difesa dei diritti delle donne e per favorire azioni specifiche di sviluppo alle quali partecipino donne. I programmi finanziati dalla Comunità si sono incentrati in particolare sulle comunità povere e svantaggiate nelle aree urbane, dove le donne corrono maggiori rischi di subire sfruttamento sessuale e di cadere nelle mani di organizzatori di tratte. Tuttavia, non sono stati finanziati progetti specifici per la lotta contro la tratta di donne.

Azione della Comunità e degli Stati membri:

- Sostenere progetti pilota e di ricerca, da elaborare in collaborazione con le ONG, gli Stati membri UE e le organizzazioni internazionali, per la formazione, prevenzione e sensibilizzazione nei paesi ACP/ALA/MED.

Azione della Commissione:

- Avvalersi degli strumenti di cooperazione finanziaria previsti nelle corrispondenti linee di bilancio⁴³ a favore di progetti pilota specifici per la lotta contro la tratta di donne. Questi progetti dovrebbero stimolare i partner a servirsi dei finanziamenti per la cooperazione.

CONCLUSIONI

Nella sua prima comunicazione del novembre 1996 la Commissione ha proposto un'impostazione pluridisciplinare e incrociata per avvalersi di tutti gli strumenti di cui dispone l'UE a norma del Trattato (nel duplice contesto comunitario e del terzo pilastro sulla giustizia e gli affari interni). Nella presente comunicazione si suggerisce di procedere oltre, elaborando strategie e provvedimenti per intervenire in tutti i punti della catena della criminalità organizzata e per associare tutti gli operatori nella lotta contro la tratta di donne.

La Commissione è consapevole che attuare tante azioni così ambiziose costituisce un'autentica sfida, indispensabile per tutelare la società e i diritti umani delle donne contro gli organizzatori delle tratte.

⁴³ Linee di bilancio Democratizzazione, Donne e sviluppo, Cofinanziamento delle ONG, Cooperazione decentrata, Lotta contro l'AIDS, Lotta contro la droga, Demografia.

ELENCO COMPLETO DELLE AZIONI PROPOSTE NELLA COMUNICAZIONE

PARTE I: RISULTATI E ALTRE INIZIATIVE RIGUARDANTI I PROBLEMI INTERDISCIPLINARI

I.1: COOPERAZIONE E COORDINAMENTO

I.1.a: All'interno e tra gli Stati membri dell'UE

I.1.b : Con le organizzazioni internazionali o regionali e altri partner di paesi terzi

Azioni degli Stati membri e della Commissione:

- Promuovere il coordinamento e partecipare da vicino alle attività delle organizzazioni internazionali e regionali.
- Elaborare progetti congiunti tra la Commissione e le organizzazioni internazionali e regionali.

Azione dell'UE e della Commissione:

- Promuovere e finanziare, con gli Stati Uniti, altre campagne di prevenzione nei paesi terzi di origine e/o di transito.

I.2: INFORMAZIONI, DATI, RICERCA E FORMAZIONE

Azione delle ONG:

- Dopo l'adozione del programma DAFNE, le ONG devono avvalersi ampiamente di tale strumento per promuovere l'informazione e reti d'informazione a favore delle vittime, e per incentivare le prassi ottimali e la formazione.

Azione degli Stati membri e della Commissione:

- Tramite la sua politica d'informazione a favore delle donne, la Commissione rafforzerà la consapevolezza dell'esistenza della tratta di donne e l'informazione sulle sue azioni miranti a combattere tale pratica.
- Di concerto con gli Stati membri, la Commissione intende modificare gli attuali orientamenti del programma STOP relativi all'informazione delle vittime sui modi di ottenere assistenza, per incentrarli su di attività di ricerca maggiormente mirate, comprendenti studi sui clienti tipici delle prostitute e sui vari intermediari nella

catena della tratta, così da contribuire ad elaborare progetti più operativi, con particolare riguardo ai sistemi di scambi d'informazioni, e da promuovere una cooperazione più mirata in materia di formazione.

- Tramite il programma STOP, la Commissione promuoverà alcune ricerche per esaminare il possibile nesso tra la prassi del turismo a scopo di pedofilia e lo sviluppo della tratta di giovanissime.

PARTE II : SETTORI SPECIFICI D'INTERESSE

II.1: L'IMMIGRAZIONE E LE QUESTIONI AD ESSA ATTINENTI

Azione degli Stati membri dell'UE

- Avviare, tramite i pertinenti programmi del Titolo VI (ODYSSEUS e STOP), adeguati progetti di formazione nel campo dei servizi d'immigrazione per prevenire e combattere la tratta di donne e per individuare i documenti falsi o alterati.

Azioni della Commissione:

- Presentare nel 1999 una proposta di azione normativa riguardante permessi temporanei di soggiorno per le vittime disposte a testimoniare in tribunale.
- Elaborare nel 1999 una comunicazione sull'assistenza alle vittime, incluse le vittime di tratte.

II.2: DIRITTO PENALE E COOPERAZIONE IN SEDE GIUDIZIARIA

Azione degli Stati Membri:

- Coordinare adeguatamente le proprie posizioni riguardo al previsto protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta di esseri umani, allo scopo di armonizzarne le disposizioni o almeno di assicurarne la compatibilità con gli strumenti dell'UE, in particolare con l'azione comune del febbraio 1997.

Azioni degli Stati membri, dell'Europol e della Commissione:

- Gli Stati membri devono esaminare l'opportunità d'istituire unità specializzate o di coordinamento nella lotta contro la tratta di esseri umani.
- Si deve incoraggiare l'Europol ad intensificare le sue relazioni con l'Interpol su questo problema.
- Per il tramite del programma STOP e di concerto con gli Stati membri, la Commissione promuoverà la formazione e lo scambio di competenze tra i corpi di polizia incaricati della lotta contro la tratta, in particolare quelli specializzati nella tratta di donne, proseguendo al tempo stesso il suo coordinamento con l'Europol per sviluppare altre metodologie sui problemi della formazione.

II.4: L'ASSISTENZA SOCIALE ALLE VITTIME ED I PROBLEMI IN MATERIA DI OCCUPAZIONE

II.4a: L'assistenza sociale alle vittime

Azione delle ONG:

- Sviluppare ulteriormente, con l'appoggio del programma DAFNE, la cooperazione tra loro stesse e le reti europee in generale.

Azioni degli Stati Membri:

- Favorire la creazione di centri di accoglienza e di riabilitazione, se non ve ne siano ancora.
- Continuare a fornire aiuti ai programmi locali e nazionali di formazione del personale dei servizi sociali e sanitari.

Azioni della Commissione:

- Far conoscere alle categorie di potenziali beneficiari le possibilità previste nei programmi INTEGRA e LEONARDO DA VINCI e negli altri programmi comunitari nel settore sanitario.
- Secondo quanto proposto nel futuro programma pluriennale DAFNE (2000-2004), promuovere l'incremento degli aiuti alle ONG per consentire loro anche di differenziare le loro attività, per esempio nel settore della consulenza legale alle vittime.

II.4 b : Occupazione e questioni connesse

Azioni degli Stati Membri:

- Assicurare un adeguato coordinamento tra gli ispettorati sociali e sanitari ed i corpi di polizia
- Riesaminare le disposizioni di legge, i controlli amministrativi e le condizioni di esercizio delle attività summenzionate.

Azione della Commissione:

- Elaborare nel 1999 uno studio comparativo sulle disposizioni di legge e sulle prassi relative alle suddette attività.

PARTE III: COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

III.1: L'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE ED I NUOVI STATI INDIPENDENTI

Azioni della Commissione:

- Insistere perché il programma STOP sia aperto ai paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale.
- Proseguire nell'attuazione del programma PHARE per migliorare, in parallelo con le realizzazioni comunitarie, il corpus giuridico, l'organizzazione strutturale e le risorse umane nel settore della giustizia e degli affari interni per affrontare con maggiore efficacia la criminalità organizzata in generale e la tratta di esseri umani in particolare.
- Continuare, tramite il programma PHARE per la democrazia, a sostenere progetti concreti nella lotta contro la tratta di donne.
- Favorire, tramite i programmi SOCRATES e Gioventù per l'Europa, una maggiore consapevolezza e la formazione in generale delle vittime potenziali.

Azioni dell'UE, del Consiglio e della Commissione:

- Adottare il programma DAFNE, nonché le disposizioni necessarie per aprirlo ai PECO candidati.
- Continuare a ricorrere ai gruppi di lavoro di esperti ai quali partecipano insieme l'UE e i PECO candidati o comprendono rappresentanti dei PECO candidati (per esempio il gruppo di lavoro per l'attuazione del patto di preadesione sulla criminalità organizzata e il gruppo di esperti sulla Droga e la criminalità organizzata), così da stimolare la cooperazione nella lotta contro la tratta di esseri umani, compresa la tratta di donne.
- Nell'ambito del dialogo che si sta avviando con i nuovi Stati indipendenti, in particolare la Russia e l'Ucraina, sui problemi della criminalità organizzata, lo scambio di informazioni sulla tratta di donne.

III.2 : COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Azione della Comunità e degli Stati membri:

- Sostenere progetti pilota e di ricerca, da elaborare in collaborazione con le ONG, gli Stati membri UE e le organizzazioni internazionali, per la formazione, prevenzione e sensibilizzazione nei paesi ACP/ALA/MED.

Azione della Commissione:

- Avvalersi degli strumenti di cooperazione finanziaria previsti nelle corrispondenti linee di bilancio a favore di progetti pilota specifici per la lotta contro la tratta di donne. Questi progetti dovrebbero stimolare i partner a servirsi dei finanziamenti per la cooperazione.

ISSN 0254-1505

COM(98) 726 def.

DOCUMENTI

IT

06 05 04 16

N. di catalogo : CB-CO-98-760-IT-C

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo