

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

2 maggio 2000

FINALE  
**A5-0127/2000**

## RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne"  
(COM(1998) 726 - C5-0123/1999 - 1999/2125(COS))

Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità

Relatrice: Patsy Sørensen



## INDICE

	<u>Pagina</u>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE .....	5
MOTIVAZIONE.....	14
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÁ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI.....	19

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera dell'11 dicembre 1998 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione dal titolo "Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne" (COM(1998) 726 - 1999/2125(COS)).

Nella seduta del 13 settembre 1999 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale comunicazione alla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni nonché alla commissione per lo sviluppo e la cooperazione (C5-0123/1999).

Nella riunione del 2 settembre 1999 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità aveva nominato relatrice l'on. Patsy Sörensen.

Nelle riunioni del 2 settembre 1999, 12 ottobre 1999, 8 novembre 1999, 21 marzo 2000 e 18 aprile 2000 la commissione ha esaminato la comunicazione della Commissione e il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione: Maj Britt Theorin (presidente), Marianne Eriksson (vicepresidente), Anne E.M. Van Lancker (vicepresidente), Patsy Sörensen (relatrice), Armonia Bordes, Geneviève Fraisse, Cristina García-Orcóyen Tormo (in sostituzione di María Antonia Avilés Perea), Fiorella Ghilardotti, Koldo Gorostiaga Atxalandabaso, Lissy Gröner, Heidi Anneli Hautala, María Izquierdo Rojo (in sostituzione di Elena Valenciano Martínez-Orozco), Anna Karamanou, Christa Kläß, Hanja Maij-Weggen (in sostituzione di Maria Martens), Christa Prets, María Rodríguez Ramos, Miet Smet, Olle Schmidt (in sostituzione di Lone Dybkjær) e Joke Swiebel.

Il parere della commissione per le libertà , i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni è allegato. La commissione per lo sviluppo e la cooperazione ha deciso di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 2 maggio 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne" (COM(1998) 726 - C5-0123/1999 -1999/2125(COS))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione (COM(1998) 726 - C5-0123/99)<sup>1</sup>,
- viste le sue risoluzioni dell'11 giugno 1986 sulla violenza contro le donne<sup>2</sup>, del 14 aprile 1989 sullo sfruttamento della prostituzione e sulla tratta di esseri umani<sup>3</sup>, del 16 settembre 1993 sulla tratta delle donne<sup>4</sup>, del 18 gennaio 1996 sulla tratta di esseri umani<sup>5</sup> e del 16 settembre 1997 sulla necessità di organizzare una campagna a livello di Unione europea per la totale intransigenza nei confronti della violenza contro le donne,<sup>6</sup>
- vista la sua risoluzione del 16 dicembre 1997 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale (COM(96)0567 - C4 -0638/96),<sup>7</sup>
- viste la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) del 18 dicembre 1979, in particolare l'articolo 6, la Dichiarazione delle NU sull'eliminazione della violenza contro le donne (1993) e la Convenzione delle NU dei diritti del bambino (1989),
- vista la Dichiarazione e la Piattaforma di azione risultanti dalla Quarta Conferenza mondiale delle NU sulla donna, svoltasi a Pechino nel settembre 1995, in particolare la sezione critica D,
- vista la Dichiarazione ministeriale sugli orientamenti europei per misure efficaci di prevenzione e di lotta contro la tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale, adottata all'Aia il 24-26 aprile 1997 e considerando che soltanto uno Stato membro ha nominato un relatore nazionale contro la tratta delle donne,
- vista l'azione comune del 24 febbraio 1997, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea per la lotta contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini<sup>8</sup>, con la quale gli Stati membri sono impegnati a rivedere le loro legislazioni nazionali perché talune infrazioni siano considerate reati penali e ad introdurre sanzioni per quanto concerne la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale,
- vista la raccomandazione 1325 (1997) adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio

---

<sup>1</sup> Non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

<sup>2</sup> GU C 176 del 14.7.1986, pag. 73.

<sup>3</sup> GU C 120 del 16.5.1989, pag. 352.

<sup>4</sup> GU C 268 del 4.10.1993, pag. 141.

<sup>5</sup> GU C 32 del 5.2.1996, pag. 88.

<sup>6</sup> GU C 304 del 6.10.1997, pag. 55.

<sup>7</sup> GU C 14 del 19.1.1998, pag. 39.

<sup>8</sup> GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2.

d'Europa il 23 aprile 1997,

- visto il Piano d'azione per la lotta contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam il 16 e 17 giugno 1997,<sup>1</sup>
  - vista la Conferenza internazionale sulla tratta delle donne, svoltasi a Vienna il 20-21 ottobre 1998,
  - visto il Piano d'azione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio di Vienna il 3 dicembre 1998,<sup>2</sup>
  - vista la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 gennaio 2000 che adotta un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (programma Daphne) (200-2005)<sup>3</sup>,
  - viste le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999,
  - visto il Patto di stabilità per l'Europa Sudorientale, adottato il 19 giugno 1999 a Colonia,
  - vista la risoluzione sulla tratta delle donne e dei bambini adottata dall'Assemblea parlamentare dell'OSCE nel luglio 1999,
  - visto il progetto di Protocollo volto a prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei bambini, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale,
  - visto l'esito dell'audizione pubblica del 23 febbraio 2000 sulla lotta contro la tratta delle donne,
  - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità nonché il parere della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (A5-0127/2000),
- A. considerando che, secondo stime delle NU e dell'OIM, 4 milioni di persone sono vittime di tratta nel mondo e 500 000 entrano ogni anno nel territorio dell'Europa occidentale; che, come tutti gli indicatori mostrano, il numero delle vittime è in aumento e i flussi provenienti dai paesi dell'Europa centrale e orientale sono parimenti aumentati in misura drammatica venendo ad aggiungersi ai flussi già esistenti provenienti dall'Africa, dall'America latina, dai Caraibi e dall'Asia,
- B. considerando che la prostituzione non deriva in linea di massima da una scelta di vita, ma è un fenomeno strettamente legato, in una data realtà sociale, alle possibilità economiche, sociali, politiche e culturali delle donne; che, di conseguenza, essa viene in un modo o

---

<sup>1</sup> GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1

<sup>2</sup> GU C 19 del 23.01.1999

<sup>3</sup> GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1

nell'altro imposta alle persone che la praticano e che lo sfruttamento sessuale è un crimine; che è quindi necessario concentrare maggiori sforzi e risorse nella lotta alla prostituzione coatta e al traffico di esseri umani, in particolare donne, al fine di sfruttamento sessuale,

- C. considerando che molte delle vittime della tratta degli esseri umani sono state rapite da bande internazionali, mentre altre sono state vendute dalle proprie famiglie o adescate con false promesse di lavoro,
- D. considerando che le donne e i bambini sono particolarmente esposti a questa forma contemporanea di schiavitù, compreso lo sfruttamento sessuale, per cui le vittime sono private di ogni diritto fondamentale, non dispongono di uno status giuridico e sono ridotte, attraverso minacce e maltrattamenti, ad uno stato di estrema dipendenza,
- E. considerando che molte donne vittime della tratta degli esseri umani si trovano oggidi sul territorio dell'Unione europea e che la maggior parte di esse è totalmente priva di accesso alla previdenza sociale,
- F. considerando che settori diversi dall'industria del sesso sono coinvolti nella tratta di esseri umani, in generale e nella tratta delle donne e dei bambini, in particolare,
- G. considerando che la tratta delle donne è un ramo della criminalità organizzata, con reti altamente strutturate, che ricava enormi profitti dallo sfruttamento di esseri umani ed è spesso coinvolto in altre attività criminali, quali traffico di droga e di armi, essendo oggetto di sanzioni relativamente ridotte,
- H. considerando che si registra un aumento critico della violenza e della crudeltà mentale nei confronti delle vittime e della violenza tra bande concorrenti,
- I. ritenendo che il regime di proibizione diretta e indiretta della prostituzione vigente nella maggior parte degli Stati membri crei un mercato clandestino monopolizzato dalla criminalità, che espone le persone coinvolte, soprattutto le persone immigrate, alla violenza e all'emarginazione,
- J. considerando che il trattato di Amsterdam (articolo 29 del TEU) ha indicato nella lotta contro la tratta di esseri umani uno degli obiettivi per l'attuazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- K. considerando che le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere contengono un mandato chiaro per l'UE affinché si impegni in un'azione di lotta contro la tratta di esseri umani, in particolare contro lo sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini, essendo questo un settore in cui occorre concentrare gli sforzi per concordare in modo rapido e prioritario definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni,
- L. considerando che nella dichiarazione ministeriale dell'Aia del 26 aprile 1997 i Ministri della giustizia hanno invitato ciascuno Stato a nominare un relatore nazionale per informare il governo sugli sviluppi per quanto concerne l'estensione, la natura e i metodi della tratta delle donne,

- M. considerando che a Tampere il Consiglio europeo ha confermato la sua determinazione a combattere l'immigrazione clandestina, concentrando la lotta contro i responsabili della tratta di esseri umani e dello sfruttamento economico dei migranti; considerando che in tale occasione è stata sollecitata l'adozione di una legislazione che preveda sanzioni severe contro tali crimini,
- N. considerando che gli impegni e le dichiarazioni politiche non si sono tradotti adeguatamente in una legislazione penale; che la mancanza di disposizioni giuridiche specifiche sulla tratta delle donne in alcuni Stati membri e nei paesi candidati, le differenze tra i sistemi giuridici e la mancanza di cooperazione all'interno degli organismi giuridici e tra gli stessi nei paesi d'origine, di transito e di destinazione consentono ai trafficanti di operare in condizioni di impunità,
- O. considerando che la mancanza di una definizione comune concordata della tratta di esseri umani rappresenta un ostacolo capitale ad azioni e politiche coerenti di lotta contro tale crimine,
- P. considerando che gli strumenti giuridici internazionali a disposizione, in particolare la Convenzione delle NU del 1949 concernente la soppressione della tratta delle persone e lo sfruttamento della prostituzione, sono inadeguati e che non esiste alcuno strumento internazionale in grado di affrontare tutti gli aspetti della tratta delle persone; che peraltro il fatto di percepire tali strumenti come inadeguati è dovuto anche ad una mancanza di volontà politica e di un impegno a dare priorità a tali questioni;
- Q. considerando che la tratta delle donne rappresenta un fenomeno complesso che comprende aspetti quali la violazione dei diritti umani, la lotta contro la criminalità organizzata, le politiche in materia di immigrazione e di visti, l'ineguaglianza fra i sessi, la povertà e le ineguaglianze socioeconomiche all'interno di un paese e tra paesi; osservando che vi è un consenso unanime in merito all'esigenza di un approccio multidisciplinare che coinvolga tutti gli attori e di una cooperazione nazionale e internazionale tra i paesi di provenienza, di transito e di destinazione,
- R. considerando che l'Unione europea deve assicurare il coordinamento e la coerenza della sua azione nei diversi fori internazionali, quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'OSCE, il processo di revisione di Pechino, il Patto di stabilità per l'Europa Sudorientale e il G8,
1. condanna la tratta delle donne e dei bambini in quanto violazione intollerabile dei diritti umani fondamentali e di conseguenza in quanto azione delittuosa e sottolinea che tale violazione si manifesta in modo crescente e ripetuto nel territorio dell'UE;
  2. approva la comunicazione della Commissione in cui si conferma l'impegno a mantenere ai primi posti dell'ordine del giorno politico dell'Unione la lotta contro la tratta delle donne e dei bambini e attende azioni/iniziative pratiche;
  3. sottolinea l'esistenza di collegamenti tra tratta di persone, emigrazione e politiche di asilo; invita la Commissione ad analizzare la misura in cui le norme e le pratiche in materia di immigrazione dell'UE contribuiscono alla tratta e chiede un'impostazione specifica per

affrontare il problema della tratta delle donne, che vada oltre gli aspetti relativi all'immigrazione illegale;

4. impegna la Commissione a sfruttare pienamente, nella prospettiva di combattere la tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, tutte le possibilità offerte dagli articoli 30, 31 e 34 del trattato sull'Unione europea;
5. invita la CIG ad inserire nel trattato una base giuridica chiara che consenta di combattere tutte le forme di violenza contro le donne compresa la tratta di donne e a optare per la piena comunitarizzazione di una politica europea di lotta contro la tratta degli esseri umani e le questioni collegate dell'immigrazione e dell'asilo, soprattutto per quanto riguarda il diritto di asilo a motivo dell'oppressione e della persecuzione collegate al genere;
6. raccomanda una politica europea comune focalizzata su di un quadro giuridico, di applicazione ai fini della prevenzione, della repressione e della punizione dei reati, come pure della protezione e sostegno delle vittime;
7. ritiene che una definizione chiara e armonizzata della tratta sia una condizione preliminare per contrastare efficacemente la tratta delle donne e che tale definizione dovrebbe coprire tutte le pratiche analoghe alla schiavitù, oltre la prostituzione forzata e lo sfruttamento sessuale, come ad esempio il lavoro forzato e i matrimoni forzati;
8. invita gli Stati membri e i paesi candidati all'adesione:
  - a definire reato nelle loro legislazioni la tratta delle donne e le pratiche collegate assimilabili alla schiavitù e ad assicurare l'applicazione delle leggi esistenti,
  - a migliorare il coordinamento a livello nazionale ed istituire un'autorità centrale responsabile nella materia e per i reati ad essa connessi;
  - a istituire o rafforzare unità di polizia specializzate nella lotta contro tali traffici,
  - a migliorare i loro meccanismi di informazione e la cooperazione con i paesi di origine, di transito e di destinazione, Europol e Interpol, a livello di indagini e procedure giudiziarie al fine di individuare e smantellare reti attive in tali traffici e in altre attività criminali, prestando particolare attenzione in tale contesto al riciclaggio di denaro sporco,
  - a riferire annualmente sui progressi realizzati nei settori summenzionati;
9. invita la Commissione, tenuto conto della mediocre applicazione del Piano d'azione del 1997 e in conformità delle conclusioni di Tampere, ad avanzare proposte specifiche di armonizzazione delle legislazioni nazionali, dei metodi di indagine e delle procedure giudiziarie, al fine di assicurare:
  - una definizione armonizzata della tratta di persone che consenta una caratterizzazione per analogia di questo reato in tutti gli Stati membri,
  - sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive contro i trafficanti,
  - l'extraterritorialità, la giurisdizione e l'estradizione per il reato di tratta di persone;
  - il sequestro dei proventi di attività criminose e la possibilità legale di indennizzo e di risarcimento alle vittime per i danni economici, fisici e psicologici subiti;
  - la non criminalizzazione delle persone vittime dei traffici, compresa la loro non imputabilità per l'utilizzazione di certificati o documenti falsi a causa della loro

situazione drammatica, così come la proibizione di qualsiasi tipo di internamento delle vittime in centri di detenzione;

- misure di protezione a favore delle vittime e dei testimoni e dei familiari di quest'ultimi, anche nel paese di origine e una garanzia di sicurezza per le donne che testimoniano o che vogliono testimoniare;
- la possibilità per le ONG di promuovere azioni legali a nome delle vittime,
- l'inversione dell'onere della prova nei processi giudiziari per presunti reati di tratta in modo che ricada sul presunto trafficante in conformità delle leggi nazionali;
- che la condizione di vittima della tratta non sia motivo di effettuare indagini su precedenti o documenti pubblici o privati, i quali non potranno essere utilizzati in nessun modo contro di essa e neppure contro familiari o parenti, in particolare per quanto riguarda l'esercizio dei diritti, esercitati senza alcuna restrizione, di libera circolazione, residenza e ricerca di lavoro retribuito;
- una confidenzialità assoluta degli esami medici e psicologici che potranno essere realizzati soltanto su richiesta della persona interessata e che dovranno essere accompagnati da un adeguato controllo preliminare e successivo;
- un'analisi del fenomeno e dei dispositivi d'azione attualmente esistenti per combatterlo: dati e stime concrete (numero, origine, età e sesso delle persone interessate, raffronto delle legislazioni in materia penale);
- un esame dettagliato dei problemi riscontrati a livello del reperimento e dei tentativi di smantellamento delle reti e dell'individuazione di eventuali collegamenti tra mafie;
- un bilancio concreto della cooperazione di polizia e della cooperazione con i paesi terzi, in particolare i paesi candidati, e bilancio dei dispositivi di accoglienza delle vittime;
- una valutazione degli strumenti di bilancio necessari alla messa in atto delle azioni di sostegno che si impongono a livello dell'Unione europea;

10. sottolinea il ruolo fondamentale di Europol per quanto riguarda la prevenzione dei reati, le analisi e le indagini e invita il Consiglio a fornire i necessari sostegni e risorse e esorta la Commissione a potenziare, in cooperazione con gli Stati membri, le risorse di Europol per la lotta contro la tratta delle donne, sia in termini di personale che di risorse finanziarie;
11. invita gli Stati membri a disciplinare efficacemente la tendenza all'utilizzazione delle nuove tecnologie, in particolare di Internet, per la circolazione delle informazioni da parte delle organizzazioni di trafficanti, compresa la tratta di donne per corrispondenza;
12. invita la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e i paesi candidati, ad adottare misure immediate ed efficaci per quanto concerne:
  - raccolta, analisi e scambio di dati compatibili tra i vari attori, comprese le ONG,
  - indagini sulle cause alla radice del fenomeno nei paesi di origine, in particolare la povertà, le condizioni socioeconomiche, lo status non paritario delle donne, il profilo e i moventi degli attori, in particolare delle vittime,
  - indagine sui meccanismi di mercato della domanda e dell'offerta per quanto concerne la tratta delle donne e il turismo sessuale,
  - campagne di informazione e prevenzione destinate alle vittime potenziali e ai funzionari governativi nei paesi di origine e di transito,
  - messa a punto di un sistema di allarme globale per il monitoraggio di probabili

- flussi di immigrati e di profughi, per adottare le prime misure di prevenzione della tratta di donne e di bambini,
- attività d'informazione e di sensibilizzazione intese a ridurre la domanda,
  - promozione o rafforzamento di reti e di partenariati tra polizie, autorità giudiziarie, enti sociali e ONG,
  - formazione delle forze di polizia, avvocati e autorità giudiziarie, nonché del personale delle Ambasciate, dei Consolati e degli Uffici per l'immigrazione per l'individuazione delle vittime potenziali,
  - scambio delle prassi migliori,
  - relazioni annuali sui progressi realizzati in tali settori facilmente accessibili al pubblico;
13. invita Interpol a pubblicare regolarmente, a partire dalla fine dell'anno 2000, notizie sulla legislazione e sulle sanzioni applicate ai casi di prostituzione forzata e alla tratta delle donne e sui metodi utilizzati dalla polizia nella lotta contro la tratta che dovranno essere sottoposti a revisione e integrati con informazioni su tutti gli Stati membri e sui paesi candidati;
14. invita tutti gli Stati membri a dare seguito alla dichiarazione dell'Aia e a nominare senza indugio un relatore nazionale sulla tratta delle donne;
15. invita il Consiglio, in collaborazione con gli Stati membri, ad assegnare un ufficiale di collegamento ad un'ambasciata degli Stati membri nei paesi candidati e nei paesi d'origine per la tratta delle donne e dei bambini;
16. richiama l'attenzione sull'emergere di nuove tendenze in materia di tratta e sulla situazione delle donne nelle zone belliche e post-belliche dove i disagi politici, sociali ed economici ed un'ampia presenza internazionale creano condizioni in cui la tratta può svilupparsi e invita le organizzazioni internazionali a sensibilizzare in questo senso il personale distaccato in tali zone;
17. invita gli Stati membri a fornire gratuitamente assistenza alle vittime della tratta che manchino dei mezzi sufficienti, in collaborazione con le autorità regionali e locali con le ONG, per quanto concerne:
- alloggi idonei con sufficienti condizioni di sicurezza;
  - assistenza medica e psicologica nonché accesso a tutti i servizi sociali e sanitari,
    - consulenza legale e assistenza di un interprete competente durante le eventuali procedure amministrative e giudiziarie;
    - aiuti finanziari, un aiuto alla ricerca di occupazione temporanea, formazione professionale;
  - reintegrazione volontaria in condizioni di sicurezza nel paese d'origine ovvero integrazione nel paese di residenza o nel paese di destinazione finale,
  - sottolinea che le persone che sono oggetto di sfruttamento sessuale sono da considerarsi vittime; che, tenuto conto delle immense difficoltà che queste persone incontrano nel cercare di sottrarsi a tale fenomeno, l'Unione come pure gli Stati membri devono prevedere gli strumenti necessari al loro reinserimento attraverso la valorizzazione delle risorse comunitarie e la definizione di programmi di lotta contro l'esclusione sociale, nonché attraverso l'adozione di misure specifiche volte a reinserire le donne che praticano la prostituzione;

18. chiede alla Commissione di aggiungere alle iniziative suggerite:
- un'iniziativa intesa a favorire, in virtù dell'approccio pluridisciplinare che è stato giustamente adottato, la cooperazione fra tutti gli attori suscettibili di venire in aiuto alle vittime della tratta delle donne e degli uomini: ONG attive in tale settore e autorità giudiziarie e di polizia, sia negli Stati membri che nei paesi candidati, Europol e Interpol;
19. sottolinea il ruolo vitale svolto dalle ONG; invita i governi e la Commissione ad adottare misure intese a promuovere e a sostenere le ONG emergenti a livello locale e in particolare nei paesi candidati;
20. ritiene che i paesi di destinazione dovrebbero concedere alle vittime della tratta di persone un permesso temporaneo di residenza, indipendentemente dal loro desiderio di testimoniare o meno durante il processo giudiziario a cui siano sottoposte in quanto vittime della tratta. Chiede inoltre agli Stati membri di accordare, per motivi umanitari, nel quadro degli accordi di riammissione, un permesso speciale di soggiorno definitivo alle donne vittime di tratta. Suggerisce che si autorizzino le ONG con riconosciuto prestigio nell'assistenza alle donne vittime della tratta ad esprimere un parere negativo o positivo nell'ambito delle procedure di concessione dei permessi di residenza;
21. plaude all'intento della Commissione di presentare, prima della fine della Presidenza portoghese, una proposta per misure legislative a favore delle vittime;
22. ritiene che la persecuzione per motivi di genere e, concretamente, la tratta di persone dovrebbero giustificare la concessione dello status di rifugiato;
23. chiede alla Commissione:
- di prendere in esame le sue attuali azioni concernenti le misure di prevenzione e i servizi di accoglienza per le vittime, a sottoporre a revisione le misure preventive e i servizi di accoglienza negli Stati membri e nei paesi candidati e ad elencare gli aspetti più difficili/i problemi fondamentali in questi settori;
  - di presentare una proposta per il rinnovo del programma STOP, ampliato ai paesi candidati all'adesione all'UE, con adeguato finanziamento;
  - di applicare il Programma Daphne 2000-2003 in conformità delle priorità indicate nelle relazioni del PE e di assicurare un coordinamento con Tacis e Phare e altri precedenti programmi comunitari (Grotius, Odysseus, Oisin, Socrates) allo scopo di porre fine alla tratta nei luoghi dove ha origine mediante un adeguamento delle legislazioni e il rafforzamento delle ONG nei paesi candidati;
  - di avviare, in collaborazione con gli Stati membri, una campagna pluriennale, comprendente campagne d'informazione nei paesi di provenienza delle vittime, contro la tratta delle donne, diretta tanto all'opinione pubblica quanto ai mezzi di comunicazione e, in particolare, alla popolazione maschile, di concerto con il Consiglio d'Europa e con le ONG, da portare avanti anche mediante contatti tra l'Unione europea e i paesi terzi,
24. invita in particolare la Commissione ad estendere le proposte che prevede di presentare, da un lato, alla tratta degli esseri umani in generale, onde includere la tratta degli uomini e dei minori e, dall'altro, alla tratta degli esseri umani che sono cittadini degli Stati

membri dell'Unione europea;

25. sottolinea che per essere efficace, la politica dell'UE intesa a combattere la tratta e la violenza contro le donne richiede adeguati finanziamenti e che a tal fine debbano iscriversi nel bilancio UE stanziamenti sufficienti;
26. invita la Commissione e il Consiglio:
  - a collegare il processo di ampliamento all'applicazione di strumenti efficaci di prevenzione e di lotta contro le tratte di essere umani nei paesi candidati,
  - a collegare gli accordi di cooperazione tra i paesi candidati ed Europol al soddisfacimento di criteri specifici per quanto concerne le operazioni di polizia in materia di tratta in tali paesi;
27. richiama l'attenzione sulle regioni di origine, quali i paesi ACP, L'America Latina e l'Asia; invita la Commissione e gli Stati membri a intervenire sulle cause alla radice del fenomeno attraverso programmi contro la povertà finalizzate in particolare alle donne e strumenti di cooperazione allo sviluppo che assicurino uno sviluppo sostenibile e basato sulla comunità, e ad organizzare campagne di informazione;
28. chiede alla Commissione, al Consiglio e ai governi firmatari che tengano conto del necessario adattamento della legislazione e della necessità di perseguire la tratta di persone nei luoghi d'origine al momento della verifica dell'applicazione della clausola democratica nell'ambito degli accordi di cooperazione;
29. chiede al Consiglio di nominare un relatore UE sulla tratta;

30. chiede alla Commissione di occuparsi attivamente, nei negoziati sul Protocollo ONU sulla tratta di persone, della definizione di tratta, del suo riconoscimento quale reato nazionale e internazionale e della coerenza con le legislazioni nazionali e i trattati in vigore;
31. esorta l'Unione europea a prendere l'iniziativa di una Convenzione ONU in materia di azione penale contro chi istiga, organizza o realizza una qualsiasi forma di tratta degli esseri umani;
32. raccomanda che le delegazioni interparlamentari del Parlamento europeo intrattengano regolarmente discussioni sul problema della tratta degli esseri umani in occasione delle riunioni con altri parlamentari e con la società civile;
33. chiede che i mezzi di comunicazione, in base ai loro codici deontologici, limitino o rinuncino alla pubblicità relativa al commercio sessuale allo scopo di rendere sempre più difficili gli affari illeciti delle organizzazioni che si occupano della tratta delle donne;
34. sottolinea che il Tribunale penale internazionale può divenire uno strumento efficace per combattere la tratta degli esseri umani ed esorta gli Stati membri a ratificare la Convenzione sul Tribunale penale internazionale;
35. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e parlamenti degli Stati membri e paesi candidati.

## MOTIVAZIONE

### Introduzione

La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, dal titolo: "Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne" (COM(1998)726 def.), trae origine da una dichiarazione del Parlamento nella quale si invitava la Commissione ad elaborare una relazione entro il 1° gennaio 1999 sul seguito dato alle raccomandazioni contenute nella precedente comunicazione del 20 novembre 1996 (COM(1996) 567 def.) su "Traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale". Da quando tale comunicazione è stata pubblicata, gli sforzi espliciti dal Consiglio, dal Parlamento, dalla Commissione e da ONG europee hanno portato a una maggiore consapevolezza su questa inaccettabile forma di violazione dei diritti delle donne. Nonostante le buone intenzioni e gli sforzi compiuti, va constatato il gran numero di donne che sono state introdotte clandestinamente nei paesi dell'Unione e che sono cadute vittima di tale traffico, al quale spesso si associa la costrizione di prostituirsi in condizioni di quasi schiavitù. E' ormai accertato che la tratta delle donne è uno dei campi d'azione preferiti dalle organizzazioni criminali internazionali, che emergono sempre nuovi canali e che i metodi utilizzati sono sempre più brutali.

### Valutazione

La comunicazione della Commissione riferisce in merito alla situazione attuale della lotta contro la tratta delle donne, indica i punti critici, illustra le nuove iniziative e le collega con il rafforzamento delle misure adottate finora.

Sul piano politico le idee di base sono le seguenti:

- la tratta delle donne deve figurare tra le priorità politiche al fine di indicare la corretta applicazione degli obblighi di legge;
- la cooperazione internazionale (sia all'interno che al di fuori dell'Europa) dovrebbe essere rafforzata di concerto con le ONG e i governi dei paesi di provenienza, di transito e di destinazione;
- l'approccio multidisciplinare dovrebbe ricevere nuovo impulso sia a livello di prevenzione, che di ricerca, di efficace azione penale e di assistenza alle vittime;
- in vista dell'ampliamento dell'UE, i paesi candidati dovrebbero adottare le necessarie misure in cooperazione con l'UE.

L'evoluzione e i punti critici citati nella comunicazione COM(1998) 726 def. purtroppo non sono stati risolti.

- Non esiste alcuna banca dati completa concernente le vittime, le rotte del traffico, la legislazione, i provvedimenti di esecuzione e le misure.
- Permane e si accresce il flusso tradizionale di vittime dai paesi del terzo mondo.
- Aumenta il numero delle vittime provenienti dai paesi dell'Europa centrale e orientale. Questi paesi sono nel contempo di provenienza, di transito e di destinazione.
- La tratta delle donne è un problema che investe tutti gli Stati membri.
- La tratta delle donne è nelle mani di organizzazioni criminali.
- La tratta delle donne ha legami con altre forme di criminalità.
- Alla tratta delle donne sono legati guadagni, attività di riciclaggio e società di copertura.
- La "circolazione" delle donne rende difficile l'individuazione delle vittime.

Le idee di base sotto il profilo degli interventi formulate all'epoca (COM(1996) 567) erano le seguenti:

- dare priorità all'assistenza alle vittime;
- un approccio multidisciplinare e coordinato che interessi ONG, servizi sociali, autorità giudiziarie, servizi di immigrazione ed enti per il rispetto dei diritti;
- lotta contro tutte le componenti dei canali di traffico: reclutamento, trasporto, sfruttatori, intermediari, clienti;
- adozione di misure preventive e repressive;
- fornitura di assistenza alle vittime con la possibilità di restituire loro dignità e integrità;
- il carattere tranfrontaliero del problema comporta la necessità di azioni a livello europeo sulla base del trattato CE e nel quadro del terzo pilastro "giustizia e affari interni";
- estensione del contesto della lotta contro la criminalità internazionale.

In questo quadro sono stati formulati alcuni **punti d'azione**, calibrati sulla situazione vigente. Questi riguardavano i risultati conseguiti ed ulteriori iniziative concernenti la cooperazione e il coordinamento, l'informazione, i dati, il lavoro di ricerca e la formazione nonché settori specifici di interesse, quali l'immigrazione e le questioni collegate, la legislazione penale e la cooperazione di giustizia, la cooperazione di polizia e l'assistenza sociale alle vittime, la cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale, gli NSI e i paesi in via di sviluppo.

Sono state adottate varie nuove iniziative e si sono raggiunti importanti risultati. Al riguardo, merita di essere segnalato "STOP", un programma pluriennale di finanziamento del Consiglio (6,5 milioni di euro su 5 anni) che ha creato un nuovo quadro per le azioni a livello di formazione, informazione, studi e scambi e fa parte di un approccio multidisciplinare al problema. Lo scopo è quello di favorire la formazione e la cooperazione tra persone ed organizzazioni che si occupano a livello professionale della lotta contro la tratta di persone e lo sfruttamento sessuale di bambini (in particolare l'International Organization for Migration). Con l'introduzione del programma STOP, l'Europa ha assunto un ruolo attivo nell'ambito di questa tematica di attualità e sono state create possibilità di cooperazione. In questo ambito è stata istituita una cooperazione tra Belgio, Italia ed Albania (Kosovo). Con il rinnovo del programma STOP, per un periodo di cinque anni a partire dal 2001, e l'apertura a tutti i paesi candidati, il Commissario Vitorino prevede un impulso al miglioramento per quanto concerne le legislazioni e le strutture amministrative dei paesi candidati, sottolineando che uno sforzo in tal senso costituirebbe un importante elemento loro impegno ai fini dell'adesione all'Unione europea.

Il programma DAPHNE concernente misure intese a prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne è un nuovo strumento adottato l'anno scorso dal Consiglio e dal Parlamento nel quadro della procedura di codecisione<sup>1</sup> che darà aiuto alle vittime della violenza o dello sfruttamento sessuale offrendo un contributo finanziario di 20 milioni di ECU nel periodo 2000-2003. Esso copre tutte le forme di violenza contro le donne e i bambini – fisica, sessuale e psicologica. Nel nuovo programma sono stati inseriti tre elementi nuovi: il programma non è più limitato alle ONG e al settore volontario ma possono aderirvi anche istituzioni pubbliche. Esso inoltre è aperto ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nonché a Cipro, Malta, la Turchia e i paesi del SEE/EFTA. Inoltre è possibile finanziare progetti pluriennali. Tali modifiche potenziano l'efficacia del programma e il fatto che i paesi candidati possano parteciparvi riveste un'importanza cruciale, dal momento che sia le vittime delle tratte che i loro responsabili sono spesso originari dei paesi dell'Europa centrale e orientale.

---

<sup>1</sup> PE 229.156 e PE 284.545.

E' confortante rilevare che la Commissione intende avanzare proposte dettagliate nella prima metà di quest'anno per quanto concerne l'allineamento delle disposizioni in materia penale degli Stati membri concernenti la tratta di essere umani a scopo di sfruttamento sessuale e in particolare sulla concessione di permessi di soggiorno limitati alle vittime che intendono testimoniare in sede giudiziale. La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità plaude a tale iniziativa in quanto importante passo in avanti, poiché grazie a tale iniziativa, una volta che sarà adottata, si spera entro la fine dell'anno, tutti gli Stati membri disporranno della stessa gamma di sanzioni contro la tratta ciò che rafforzerà la determinazione delle vittime a testimoniare in tribunale ed a cooperare con le autorità. Inoltre, queste nuove disposizioni quadro costituiranno parte integrante dell'acquis communautaire che i paesi candidati dovranno adottare.

La Commissione sta lavorando per proporre un approccio comune tra gli Stati membri e alla documentazione per i visti adottata dagli Stati membri.

## **Conclusioni**

Nonostante gli sforzi, resta la problematica europea. L'opera di sensibilizzazione è ben avviata (attività Interpol, Europol, iniziative nei singoli Stati membri, progetti Habitat, ecc.), ma l'armonizzazione delle varie legislazioni nazionali in materia e le conseguenti divergenze riguardo ai metodi di investigazione e di repressione devono essere affrontate in modo prioritario a livello europeo.

Inoltre è importante aggiungere nuovi settori di intervento.

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità sottolinea i seguenti aspetti:

- anche altri settori dell'industria del sesso sono interessati dalla tratta di persone in generale e di donne e bambini in particolare;
- il numero delle vittime continua ad aumentare;
- aumenta il numero dei minorenni coinvolti;
- sono soprattutto bambini provenienti dai paesi candidati all'adesione ad alimentare la prostituzione negli Stati membri;
- in diversi Stati membri e paesi candidati non esiste alcuna legislazione relativa alla tratta di donne oppure non sono applicate le disposizioni vigenti;
- è da registrare un enorme aumento dei casi di violenza sia nei confronti delle vittime che tra bande rivali.

Affrontare la tratta di donne è un compito estremamente ambizioso. Tale traffico è infatti associato ad enormi guadagni e rientra nel campo d'azione della criminalità organizzata. Le sanzioni per il traffico di droga ad esempio sono molto più severe di quelle applicate alla tratta delle donne. Trovandosi in situazione illegale, spesso le vittime non sono in grado di far sentire la propria voce. Essendo chiaro che tali problemi si sviluppano nell'ambito di reti internazionali, è importante affrontarli e combatterli a livello europeo. Occorre attribuire priorità alla lotta contro le reti altamente organizzate che si occupano non soltanto di tratta di esseri umani ma anche di ogni sorta

di atti criminali quali il traffico di droga, di armi, ecc. Alcune reti costituiscono organizzazioni di grosse dimensioni con contatti politici ed economici a tutti i livelli, sia nei paesi di origine che di destinazione. La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità attende con grande interesse nuove iniziative comunitarie in materia di riciclaggio di denaro sporco, nel cui contesto i proventi derivanti dalla tratta delle donne costituiscono un'importante voce.

Per intraprendere efficaci iniziative nella lotta contro la tratta di donne è in primo luogo importante armonizzare la definizione di tratta di donne e delimitare il campo d'azione della lotta. Tale armonizzazione e delimitazione sono necessarie per consentire un trattamento delle vittime su un piede di parità nei vari Stati membri dell'UE, per garantire chiarezza circa i fatti di rilevanza penale e per poter avvicinare ed equilibrare le sanzioni penali. La seguente definizione iniziale di tratta di donne: *"il trasporto di donne da paesi terzi verso l'Unione europea a scopo di sfruttamento sessuale. Il loro ingresso può essere legale o illegale. 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 semi-schiavitù"* è stata estesa nell'ultima comunicazione fino a comprendere:

- le donne trasportate illegalmente all'estero e costrette a lavorare nell'industria del sesso (in attività diverse dalla prostituzione)
- i matrimoni forzati a scopo di sfruttamento sessuale di natura commerciale.

Per sondare la situazione in ogni Stato membro e nei paesi candidati all'adesione occorre esaminare il tipo di legislazione vigente in materia di tratta di donne o di traffico di persone, le misure e iniziative integrative adottate dalle autorità locali, quali ONG e in che modo sono attivo sul campo, quali tattiche e tecniche sono applicate dai servizi di polizia per l'individuazione dei responsabili e l'assistenza delle vittime in tutte le fasi e i settori di una rete dedita al traffico di persone. E' altresì molto importante studiare come si svolge la cooperazione tra le ONG, i servizi di polizia e le autorità e come è strutturata la cooperazione internazionale (EUOPOL, EURODAC, INTERPOL).

La lotta contro la tratta delle donne deve concentrarsi sulla prevenzione, sull'assistenza alle vittime e sulla legislazione e regolamentazione.

#### *Prevenzione*

I responsabili della tratta di persone fanno leva sulla fragile posizione sociale ed economica di certe donne. Inoltre la vulnerabilità è accresciuta dall'immagine idilliaca dei ricchi paesi occidentali che le potenziali vittime nutrono o che viene loro trasmessa. Esse sono attratte mediante annunci per ballerine, cameriere, hostess, parrucchiere. Non soltanto le interessate, ma anche le loro famiglie vengono ingannate da false promesse. Quando vengono reclutate direttamente davanti a discoteche e bar non sanno delle terribili condizioni in cui si ritroveranno a "lavorare".

#### *Strutture di assistenza alle vittime*

La relatrice ritiene che un migliore sostegno alle vittime offra un fondamento più solido alla lotta contro la tratta di persone.

Queste persone subiscono violenze, minacce, maltrattamenti, privazione della libertà ed estorsioni e devono saldare grossi debiti per coprire i costi del loro trasporto e dei loro documenti. Il fatto

che risiedono illegalmente e che sono sprovviste di denaro e documenti d'identità le priva di qualsiasi prospettiva di migliorare la propria situazione. Se si oppongono alle pressioni dei trafficanti di persone e dei prosseneti, scatta la minaccia di fare sapere alle loro famiglie che si prostituiscono. Il potere dei trafficanti di persone aumenta in base al controllo che l'organizzazione criminale esercita su più livelli della rete cui sono assoggettate le vittime. La situazione disperata delle vittime, associata all'ambiente in cui "lavorano", fa sì che le vittime possano cader preda della tossicodipendenza.

#### *Legislazione e regolamentazione*

INTERPOL (International Conference on Trafficking in Women, Vienna 1998) ha effettuato una ricerca comparativa sulla legislazione e le sanzioni penali relative al traffico di donne a scopo di prostituzione.

Il Belgio, con decreto del 16 giugno 1995, ha offerto alle ONG la possibilità di costituirsi parte civile per le vittime.

In Italia e in Belgio, le vittime che denunciano un trafficante ricevono un permesso di soggiorno valido fino alla fine del processo.

27 marzo 2000

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI**

(Articolo 162 del regolamento)

destinato alla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta delle donne" (COM(1998) 726 – C5-0123/1999 – 1999/2125(COS)) (relazione Patsy Sörensen)

Relatrice per parere: Martine Roure

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 22 marzo 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatrice per parere Martine Roure.

Nelle riunioni del 24 febbraio e 22 marzo 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 17 voti favorevoli e 13 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Graham R. Watson (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Martine Roure (relatrice per parere), Jan Andersson (in sostituzione di Olivier Duhamel), Mary Elizabeth Banotti, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Giuseppe Di Lello Finuoli, Carlo Fatuzzo (in sostituzione di Rocco Buttiglione, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Pernille Frahm, Anna Karamanou, Margot Kessler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Jean Lambert (in sostituzione di Patsy Sörensen), Baroness Sarah Ludford, Francesco Musotto (in sostituzione di Thierry Cornillet), Hartmut Nassauer, Arie M. Oostlander (in sostituzione di Daniel J. Hannan), Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Gerhard Schmid, Ingo Schmitt (in sostituzione di Gérard M.J. Deprez), Martin Schulz, Gianni Vattimo, Christian von Boetticher e Jan-Kees Wiebenga.

### **BREVE GIUSTIFICAZIONE**

La tratta delle donne, oggetto della comunicazione della Commissione, è un settore di attività privilegiato della criminalità organizzata. Essa è legata alla prostituzione imposta da prosseneti e rappresenta una forma moderna di schiavismo. La stragrande maggioranza delle donne che ne sono vittime è peraltro sempre più spesso confrontata a situazioni di estrema violenza: si tratta di

un commercio in cui gli esseri umani sono merce che si vende e si compra.

Il bilancio particolarmente preoccupante di tale fenomeno è, dal punto di vista dell'Unione europea, ulteriormente aggravato dal fatto che, come constata la Commissione, "l'afflusso principale si registra da o tramite i paesi candidati" (pag. 1).

La Comunicazione è intesa:

- a far sì che tale problematica conservi la sua importanza tra le priorità politiche dell'Unione e degli Stati membri;
- a rafforzare contemporaneamente la prevenzione, la repressione e l'assistenza alle vittime;
- ad inviare un messaggio chiaro ai paesi candidati;
- a raccomandare nuove iniziative.

A differenza della prima comunicazione della Commissione del 1996 (COM(1996) 567), la comunicazione all'esame contempla il caso di donne condotte all'estero e costrette a svolgere attività sessuali professionali diverse dalla prostituzione, oppure a contrarre matrimonio a scopo di sfruttamento sessuale commerciale. A tale riguardo, si sottolinea che gli organizzatori della tratta approfittano della fragile situazione di tali donne e, mediante annunci sui giornali, o l'assunzione diretta in discoteche e bar, o per il tramite di agenzie matrimoniali, le adescano promettendo loro ingenti guadagni nei paesi occidentali. Una volta arrivate nel paese di destinazione, esse sono costrette a rimanere nell'ambiente della prostituzione o perché devono rimborsare debiti ingenti, o perché vengono indotte al consumo di droga o minacciate; talvolta, gli organizzatori della tratta le ricattano minacciando di informare le loro famiglie, o usano loro violenza, o le sequestrano.

Nella comunicazione si fa il punto dell'azione intrapresa per lottare contro questa forma di sfruttamento particolarmente vile:

- l'azione a monte: si tratta ad esempio di reperire, al momento del rilascio dei visti e dell'entrata, nonché durante il soggiorno, i documenti falsi e di individuare il ruolo eventualmente svolto dalle reti di organizzatori della tratta al momento del rilascio dei visti e in occasione dei controlli;

La Commissione propone programmi nel quadro di ODYSSEUS e STOP;

- l'azione a valle:

**a) Azione legislativa e cooperazione giudiziaria**

Si tratta, per gli Stati membri, di dar seguito all'azione comune del febbraio 1997 intesa a garantire pene efficaci per i reati connessi allo sfruttamento sessuale; la legislazione degli Stati membri in materia penale deve trattare in modo specifico questa forma di sfruttamento sessuale, cosa che attualmente succede di rado; le vittime devono poter testimoniare e, a tal fine, beneficiare, se del caso, come previsto in paesi quali il Belgio, l'Italia e i Paesi Bassi, di uno status di residente provvisorio.

La Commissione conta di presentare quanto prima proposte concernenti sia la

concessione di un permesso di soggiorno temporaneo alle vittime disposte a testimoniare che la protezione dei testimoni.

**b) Cooperazione di polizia**

- La Commissione propone che gli Stati creino unità specializzate o di coordinamento nella lotta contro la tratta degli esseri umani; propone d'altro canto che il programma STOP promuova, mediante un coordinamento con EUROPOL, la formazione di corpi di polizia specializzati nella lotta contro la tratta delle donne.

**c) Assistenza sociale alle vittime**

- La Commissione propone di sostenere le ONG e il loro inserimento in una rete per il tramite del programma DAFNE.

**d) Cooperazione internazionale**

La Commissione fa una constatazione preoccupante: "L'aggravarsi della situazione economica in tali paesi ha avuto ripercussioni dirette sulle dimensioni del fenomeno in esame" (pag. 17). Nell'Europa centrale e orientale e nei paesi dell'ex Unione Sovietica i "partenariati per l'adesione" sono stati soprattutto orientati allo sviluppo delle capacità amministrative e giudiziarie dei paesi candidati.

- La Commissione chiede agli Stati membri di coordinare le loro posizioni riguardo alla definizione del futuro protocollo delle Nazioni Unite concernente la tratta degli esseri umani.
- Sostiene la creazione e lo sviluppo di ONG specializzate nella lotta contro la tratta (PHARE e TACIS) e propone di rendere i programmi DAFNE e STOP accessibili ai paesi candidati.
- Caldeggia un più intenso scambio di informazioni con la Russia e l'Ucraina (dialogo sul crimine organizzato).

Valutazione della comunicazione

La vostra relatrice si compiace del principio ispiratore di tale comunicazione, del suo carattere ambizioso e delle proposte che essa contiene, apprezzando che si scelga di seguire un approccio pluridisciplinare e "interpilastri".

Ciò nonostante essa deplora:

- la mancanza, a livello dell'analisi, di stime e dati concreti relativi al fenomeno denunciato e agli strumenti atti a combatterlo, e, a livello delle proposte, di stime riguardanti gli strumenti di bilancio necessari a porre in atto le azioni di sostegno suggerite;
- che non si sottolinei in modo sufficiente che è la miseria, la principale alleata dei prosseneti, che induce a prostituirsi;

- che la comunicazione affronti solo il tema della tratta delle donne, tralasciando il fatto che un numero sempre crescente di adolescenti e giovani sono costretti a prostituirsi e sono confrontati a situazioni di estrema violenza;
- che la comunicazione si limiti alla tratta delle donne venute da altri paesi e non affronti il problema della tratta degli esseri umani cittadini dell'UE;
- la mancanza di proposte riguardo alla possibilità, per un'ONG specializzata, di costituirsi parte civile per le vittime della tratta degli esseri umani, come succede invece in Belgio dal 1995.

## **CONCLUSIONI**

La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

### **(Emendamento 1)**

1. sottolinea che la prostituzione non deriva in linea di massima da una scelta di vita, ma è un fenomeno strettamente legato, in una data realtà sociale, alle possibilità economiche, sociali, politiche e culturali delle donne; che, di conseguenza, essa viene in un modo o nell'altro imposta alle persone che la praticano e che lo sfruttamento sessuale è un crimine; che è quindi necessario concentrare maggiori sforzi e risorse nella lotta alla prostituzione coatta e al traffico di esseri umani, in particolare donne, al fine di sfruttamento sessuale;

### **(Emendamento 2)**

2. ritiene che il regime di proibizione diretta e indiretta della prostituzione vigente nella maggior parte degli Stati membri crei un mercato clandestino monopolizzato dalla criminalità, che espone le persone coinvolte, soprattutto le persone immigrate, alla violenza e all'emarginazione;

### **(Emendamento 3)**

3. sottolinea che le persone che sono oggetto di sfruttamento sessuale sono da considerarsi vittime; che, tenuto conto delle immense difficoltà che queste persone incontrano nel cercare di sottrarsi a tale fenomeno, l'Unione come pure gli Stati membri devono prevedere gli strumenti necessari al loro reinserimento attraverso la valorizzazione delle risorse comunitarie e la definizione di programmi di lotta contro l'esclusione sociale, nonché attraverso l'adozione di misure specifiche volte a reinserire le donne che praticano la prostituzione;

### **(Emendamento 4)**

4. insiste, allo scopo di dare un fondamento alle proposte concrete che devono seguire un'analisi precisa, affinché la Commissione completi la sua comunicazione il più rapidamente possibile:
  - procedendo ad un'analisi del fenomeno che denuncia e dei dispositivi d'azione attualmente esistenti per combatterlo: dati e stime concrete (numero, origine, età e sesso delle persone interessate, raffronto delle legislazioni in materia penale);
  - riconsiderando dall'inizio i problemi riscontrati a livello del reperimento e dei tentativi di smantellamento delle reti e dell'individuazione di eventuali collegamenti tra mafie;
  - facendo un bilancio concreto della cooperazione di polizia e della cooperazione con i paesi terzi, in particolare i paesi candidati, e un bilancio dei dispositivi di accoglienza delle vittime;
  - effettuando una valutazione degli strumenti di bilancio necessari alla messa in atto delle azioni di sostegno che si impongono a livello dell'Unione europea;

### **(Emendamento 5)**

5. invita in particolare la Commissione ad estendere le proposte che prevede di presentare, da un lato, alla tratta degli esseri umani in generale, onde includere la tratta degli uomini e dei minori e, dall'altro, alla tratta degli esseri umani che sono cittadini degli Stati membri dell'Unione europea;

### **(Emendamento 6)**

6. impegna la Commissione a sfruttare pienamente, nella prospettiva di combattere la tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, tutte le possibilità offerte dagli articoli 30, 31 e 34 del trattato sull'Unione europea;

### **(Emendamento 7)**

7. chiede alla Commissione di aggiungere alle iniziative suggerite un'iniziativa intesa a favorire, in virtù dell'approccio pluridisciplinare che è stato giustamente adottato, la cooperazione fra tutti gli attori suscettibili di venire in aiuto alle vittime della tratta delle donne e degli uomini: ONG attive in tale settore e autorità giudiziarie e di polizia, sia negli Stati membri che nei paesi candidati, Europol e Interpol.