



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2024, n. 3**

Editoriale

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1
Ruggiero Cafari Panico

Saggi e Articoli

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10
Celia M. Caamiña Domínguez

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26
Valeria Di Comite

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58
Teresa Maria Moschetta

Commenti e Note

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75
Patricio Ignacio Barbirotto

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100
Manuel Mariano Bartiromo

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155
Andrea Castaldo



The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188
Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini

New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205
Georgina Rodríguez Muñoz

Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226
Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta

FOCUS

Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea

Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo

La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263
Angela Festa

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290
Caterina Fratea

Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317
Elisabetta Lambiase

Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342
Daniela Marrani



POVERTÀ, TRATTA DI ESSERI UMANI E PROTEZIONE DEI MINORI IN FUGA DAL CONFLITTO IN UCRAINA

Daniela Marrani*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La povertà quale fattore che favorisce la tratta dei minori. – 3. Tutela dei diritti umani e contrasto alla violenza contro donne e minori. – 4. La protezione dell’Unione europea dei minori e dei giovani in fuga dalla guerra in Ucraina. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La protezione dei minori in condizioni di povertà è riconducibile a diversi strumenti di diritto internazionale e di diritto dell’Unione europea. Come è noto, il punto di riferimento a livello universale è costituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo¹, ma ulteriori accordi internazionali vengono in rilievo e concernono: la criminalità transnazionale, la tratta di esseri umani, la lotta contro la violenza e i diritti umani con particolare riguardo alla protezione dei minori. Alla luce di tali strumenti può essere analizzata la condizione dei minori ucraini nel contesto del conflitto con la Russia, sia che si trovino nel loro Paese, in zone di combattimento, o in altri Stati europei.

Differente è la condizione dei minori ucraini accolti in Italia e negli altri Stati membri dell’Unione europea che godono di protezione in virtù della disciplina dell’UE², rispetto

Double-blind peer reviewed article.

* Ricercatore di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: dmarrani@unisa.it.

¹ La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 costituisce uno degli accordi internazionali di maggior successo di sempre che conta un numero elevato di Stati parte, attualmente 196 Stati. Sulla Convenzione, in generale, veda, tra gli altri, M.L. PADELLETTI, *Salvaguardia dei minori e best interest of the child secondo la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*, in *La Comunità Internazionale*, 2018, p. 413 ss.; R. AKHTAR, C. NYAMUTATA, E. FAULKNER, *International Child Law*, IV ed., London-New York, 2020; Sui diritti del minore migrante, si veda, tra gli altri, F. IPPOLITO, G. BIAGIONI, *Migrant Children: Challenges for Public and Private International Law*, Napoli, 2016; A.L. SCIACOVELLI, *La protezione del minore migrante in Europa. Profili di diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2022; F. CASOLARI, *La molteplicità dei regimi giuridici dello straniero*, in A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Padova, 2021, pp. 119-132 e spec. p. 124 ss.

² Cfr. Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall’Ucraina ai sensi dell’articolo 5 della direttiva 2001/55/CE del 4 marzo 2002; Commissione europea, orientamenti operativi per l’attuazione di tale decisione (“orientamenti operativi”) del 21 marzo 2022; Comunicazione della Commissione, del 23 marzo 2022, «Accoglienza delle persone in fuga dalla

a quella dei minori rimasti in Ucraina, che sono sfollati interni o sono stati deportati in Russia e nei Paesi limitrofi³. La condizione di vulnerabilità dei suddetti minori è collegata a molteplici fattori che includono la loro minore età, talvolta unita alla disabilità, il coinvolgimento in un conflitto armato nel loro Paese d'origine che ha generato un consistente afflusso in altri Paesi europei di minori insieme alla loro famiglia, senza i genitori (c.d. minori separati) e senza un adulto di riferimento (c.d. minori non accompagnati)⁴, o provenienti da Istituti in Ucraina, su cui si innesta la “povertà” intesa in una accezione ampia. Va precisato che il conflitto con la Russia ha aggravato alcune vulnerabilità preesistenti dei minori e ha esacerbato fenomeni di criminalità transnazionale già presenti, come la tratta di esseri umani⁵, basti ricordare la scomparsa di minori ucraini alla frontiera e il problema delle adozioni illegali, questioni già ampiamente evidenziate da UNHCR e UNICEF⁶.

Alcune considerazioni generali sulla povertà quale fenomeno la cui eradicazione è inclusa tra gli obiettivi dell'Agenda 2030⁷, possono essere utili ad inquadrare il problema⁸. Da un lato, è ormai riconosciuto inadeguato l'approccio esplicitamente basato su una soglia di povertà internazionale come definita dalla Banca Mondiale, fondato sul valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali⁹, dall'altro lato è rilevante l'aspetto sociale della povertà ovvero un “fattore di esclusione” dal contesto in

guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze», COM(2022)0131; Commissione europea, *The 10-Point Plan For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine* del 28 marzo 2022 (Piano in 10 punti).

³ Le Conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024 esprimono la profonda preoccupazione dell'UE per il destino di tutti i bambini e gli altri civili ucraini deportati e trasferiti illegalmente in Russia e Bielorussia. A tale riguardo, il Consiglio europeo ribadisce «l'urgente appello alla Russia e alla Bielorussia affinché garantiscano immediatamente il loro rimpatrio in Ucraina in condizioni di sicurezza» (par. 8).

⁴ La necessità di assicurare un'adeguata protezione dei minori separati e non accompagnati in quanto soggetti vulnerabili e la tutela dei loro diritti sono stati affermati dal Comitato sui diritti del fanciullo, General Comment no. 6 (2005) *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, giugno 2005.

⁵ Al riguardo, l'UNICEF ha analizzato in maniera puntuale la condizione dei bambini in Ucraina e dei bambini migranti in Europa ed ha evidenziato i problemi da affrontare. In aggiunta ai rapporti internazionali, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha elaborato uno studio che ha ad oggetto i “Reati gravi contro i minori in fuga dall'Ucraina e minori scomparsi”, ed ha elencato i seguenti reati: violenza, inclusi casi di violenza domestica; violenza sessuale; tratta a scopo di sfruttamento; minori scomparsi (al 30 aprile 2023, 71 bambini ucraini risultavano scomparsi e 916 erano tornati in Ucraina); altri reati contro i minori in fuga dall'Ucraina.

⁶ “Crisi Ucraina – Raccomandazioni dell'UNHCR e UNICEF a tutela della protezione di bambini e bambine in fuga”, maggio 2022.

⁷ Si vedano i primi due obiettivi: 1.1 Entro il 2030, sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di \$ 1,95 al giorno. 1.2 Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali.

⁸ In argomento, si veda l'approfondita analisi di F. CAPONE, *Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Atti del XXIV Convegno SiDI, Firenze 9-10 giugno 2022, Napoli, 2023, p. 391 ss.

⁹ Ci si riferisce alla soglia di povertà estrema per cui un individuo che sostiene una spesa inferiore a \$ 2.15 al giorno (parametro dal 1° settembre 2022) sarà considerato povero in senso “assoluto”; con l'aggiunta di due nuovi parametri per i Paesi a reddito medio basso (\$ 3.65 al giorno dal 2022) e a reddito medio alto (\$ 6.85 al giorno).

cui un individuo vive. Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha definito la povert  come la combinazione di almeno tre elementi: «povert  reddituale, povert  dello sviluppo umano ed esclusione sociale»¹⁰. La tendenza recente a considerare la povert  quale fenomeno complesso e multidimensionale, tiene conto, oltre alla povert  economica in senso assoluto, di indicatori quali l’educazione e l’accesso ad infrastrutture essenziali, salute e standard di vita, e variabili quali et , genere ed etnia¹¹. Nell’Unione europea sono considerate a rischio di povert  tutte le famiglie con un reddito netto al di sotto del 60 per cento della mediana nazionale. Il concetto di esclusione sociale   richiamato dell’art. 34, par. 3, della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, in linea con l’art. 30 della Carta sociale europea adottata dal Consiglio d’Europa¹².

La Dichiarazione del Consiglio d’Europa sulla povert  infantile del 2019, pur considerando la povert  in una dimensione intergenerazionale, non prende posizione sulle conseguenze in termini di godimento dei diritti ma si sofferma sul generico riconoscimento della trasmissione della povert  e sui suoi effetti sulla coesione sociale e la stabilit  politica¹³.

Nella prospettiva illustrata, non appare affatto scontato il nesso tra povert  e diritti umani n  sembrano aver portato a risultati soddisfacenti gli sforzi tesi a trovare un adeguato fondamento al diritto umano a non essere poveri, come diritto umano a s  stante, o il diritto a godere di uno standard di vita adeguato¹⁴. Pi  convincente appare la prospettiva logica causa/effetto secondo cui la povert  costituisce uno dei fattori di vulnerabilit  all’origine della violazione dei diritti umani¹⁵. In tal senso si   pronunciata, ad esempio, la giurisprudenza della Corte interamericana, la quale ha riconosciuto che alcune violazioni dei diritti dei minori sono avvenute a causa della condizione di rischio sociale nella quale essi vivevano, affermando precisi obblighi dello Stato di protezione dei minori e degli adolescenti che versano in condizione di povert  e di emarginazione¹⁶.

¹⁰ Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta*, UN Doc. A/HRC/7/15 del 28 febbraio 2008, p. 6, par. 23.

¹¹ Appare coerente con tale impostazione il Rapporto su povert  ed esclusione sociale 2023, Rapporto Caritas Italiana “Tutto da perdere”, il quale sottolinea come povert  educativa e sanitaria possano aggiungersi ad altre forme di povert : materiale, culturale, spirituale. Il Rapporto evidenzia altres  che la povert  dei minori non coincide con la povert  degli adulti n  pu  parlarsi di una povert  pi  “piccola” in quanto riguarda anzitutto le prospettive di futuro e di realizzazione personale. In questo contesto, la guerra, con le conseguenze in termini di distruzione di scuole e di ospedali, costituisce un moltiplicatore di povert . Ne consegue che la fuga dalla povert  e dalla guerra, intese come minacce alla vita e alla dignit  delle persone, porta spesso a gravi violazioni dei diritti umani, soprattutto dei minori.

¹² La Dichiarazione del Comitato dei Ministri del 2019 sulla povert  infantile, fa riferimento espressamente agli obiettivi dell’Agenda 2030, in particolare all’obiettivo 1, e si concentra sul presente dei minori e sul loro futuro da adulti.

¹³ Cfr. F. CAPONE, *op. cit.*, p. 403.

¹⁴ Ivi, p. 407 ss. Tra l’altro, come viene sottolineato, il diritto ad essere liberi dalla povert , talvolta inteso come diritto ad uno standard di vita adeguato, sembra includere altri diritti, quali il diritto al cibo, all’acqua, al vestiario, all’abitazione, e al continuo miglioramento degli standard di vita, vedi p. 410.

¹⁵ Ivi, p. 412 ss.

¹⁶ Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Case of the Hacienda Brasil Verde Workers c. Brazil*, sentenza del 20 ottobre 2016, par. 343, ivi, p. 413.

Al fine di affrontare la problematica dei diritti dei minori in fuga dall'Ucraina e le relative "povertà", con particolare riguardo alla protezione dalla tratta e dalla violenza sulla base delle norme internazionali e della disciplina dall'Unione europea a tutela dei minori che fuggono dall'Ucraina, si ritiene di delimitare l'ambito del presente lavoro e di escludere, da un lato, i profili di diritto umanitario e, dall'altro, le complesse problematiche di diritto internazionale privato e di diritto interno, quali la situazione dei bambini ucraini accolti nell'UE (e in Italia) ai quali viene nominato un tutore¹⁷, e la prassi delle adozioni internazionali¹⁸. L'analisi della disciplina dell'Unione europea, a partire dagli sviluppi recenti che concernono la protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina, consentirà di evidenziare i profili evolutivi, di rilevare alcune criticità, e di trarre brevi considerazioni conclusive.

2. La povertà quale fattore che favorisce la tratta dei minori

La povertà è all'origine della tratta degli esseri umani e della violazione dei diritti dei minori. Il fenomeno non è nuovo ed è stato analizzato in maniera puntuale da diverse organizzazioni internazionali, Ong e istituti di ricerca¹⁹, secondo cui: «Bambini e adolescenti risultano sempre maggiormente coinvolti in tutto il mondo nell'odioso fenomeno della moderna schiavitù, della tratta globalizzata, finalizzata allo sfruttamento sessuale, allo sfruttamento lavorativo, all'aggiramento delle normative in tema di adozione e al commercio di organi»²⁰. Il diritto internazionale si è occupato della tratta di esseri umani, senza tuttavia riuscire ad ottenere dagli Stati il rispetto di obblighi che conducano a risultati soddisfacenti, come emerge da numerosi contributi della dottrina²¹.

¹⁷ R. RUOPPO, *La designazione del tutore dei minori ucraini rifugiati in Italia e il "Best interest of the child"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, pp. 216-225.

¹⁸ Come è stato osservato, tali adozioni avvengono al di fuori del quadro normativo della Convenzione dell'Aia del 1993 sulla protezione dei bambini e la cooperazione in materia di adozione internazionale, della quale l'Ucraina non è parte contraente; il fenomeno è tanto più preoccupante se si considerano i dati forniti dal Servizio Sociale Internazionale secondo cui nel 2020 sono state 277 le adozioni internazionali di bambini di nazionalità ucraina, cfr. L. CARPANETO, *La protezione dei bambini provenienti dall'Ucraina attraverso gli strumenti di diritto internazionale privato*, in *SIDIBlog*, 1° settembre 2022, www.sidiblog.org

¹⁹ Cfr. SAVE THE CHILDREN, *Piccoli schiavi invisibili: i minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro*, 2016; ID. *Piccoli schiavi invisibili, La punta dell'iceberg. I minorenni accolti nel sistema di protezione antitratta*, 2024, *Dossier reperibili on-line*.

²⁰ Si veda quanto già illustrato già circa 20 anni fa in un Rapporto frutto delle ricerche condotte da Eurispes e da Telefono Azzurro in merito alla condizione dei minori in Italia. Per una articolata sintesi dei risultati, cfr. D. STENDARDI, *Il Quinto Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza: uno studio a 360 gradi*, in *Cassazione penale*, 2005, n. 9, p. 2759 ss.

²¹ Si vedano, nella vasta letteratura in materia, S. DE VIDO, *A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe*, in questa *Rivista*, 2023, n. 1, pp. 41-73; A. ELIZABETH FAULKNER, *The Trafficking of Children: International Law, Modern Slavery, and the Anti-Trafficking Machine*, Palgrave, 2023; J. PLANITZER, H. SAX (eds.), *A Commentary on the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings*, Cheltenham, 2020; V. MILANO, *The human-rights based approach to human trafficking in international law: an analysis from a victim protection perspective*, Madrid, 2020; A. ANNONI, *The Protection of Child Victims of Trafficking in Europe*, in *Migrant Children: Challenges for Public and Private International Law*, in F. IPPOLITO, G. BIAGIONI (eds.), *Migrant Children*, cit., p. 31 ss.; A. GALLAGHER, *The international*

Di recente, il conflitto in Ucraina ha sollevato l'esigenza di verificare nuovi profili di rischio relativi alla tratta di esseri umani con riguardo, in particolare, ad alcuni gruppi di persone: donne, bambine, bambini e adolescenti²².

Va innanzi tutto ricordato che a livello internazionale la disciplina della tratta di esseri umani   contenuta nel Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalit  organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, adottato a Palermo nel dicembre 2000 (Protocollo di Palermo)²³. L'art. 3, lett. a) del Protocollo contiene la definizione di tratta di persone come «reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilit  o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorit  su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavit  o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi». Questa disciplina   pienamente applicabile alla situazione delle persone in fuga dall'Ucraina, inclusi i minori.

Gli Stati parte del Protocollo di Palermo si sono impegnati a prevenire e combattere ogni forma di tratta transnazionale di persone, in particolare donne e bambini, da parte di gruppi della criminalit  organizzata; a proteggere e assistere le vittime di sfruttamento; a promuovere la cooperazione tra i paesi in questo settore. L'art. 6 disciplina gli obblighi di assistenza materiale alle vittime della tratta (tra cui: "appropriate housing", *sub a*), e "material assistance", *sub c*). L'art. 9, par. 4, del Protocollo individua i fattori che mettono le persone e specialmente donne e bambini in condizioni di vulnerabilit  nell'ottica della tratta: povert , sottosviluppo e mancanza di pari opportunit  e impegna gli Stati parte a adottare e a rafforzare, anche mediante una cooperazione bilaterale e

law of human trafficking, Cambridge, 2011; A. ANNONI, *L'attuazione dell'obbligo internazionale di reprimere la tratta degli esseri umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 405 ss.

²² Si veda C. SCIPIONI, *Tratta degli esseri umani: profili di rischio nell'ambito della crisi ucraina*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Collana *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 8, Napoli, 2023, p. 319 ss.

²³ Il Protocollo   entrato in vigore nel 2003 e conta 172 Stati Parte. La Convenzione contro la criminalit  organizzata transnazionale adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000 conta di altri due protocolli: il Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria e il Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni, concluso a New York il 31 maggio 2001. Vale la pena ricordare che l'Unione europea ha ratificato il Protocollo di Palermo con decisioni distinte, a seconda dei diversi ambiti di competenza: la Decisione 2006/618/CE relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalit  organizzata transnazionale, nell'ambito di applicazione degli articoli 179 e 181 A del trattato e la Decisione 2006/619/CE relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalit  organizzata transnazionale, nell'ambito di applicazione della parte terza, titolo IV, del trattato.

multilaterale, misure di prevenzione che possano ridurre l’impatto di tali fattori²⁴. Gli Stati membri hanno il compito di rimuovere i fattori che determinano la vulnerabilità alla tratta di esseri umani con un certo margine di flessibilità nel dare attuazione agli obblighi internazionali. Il Protocollo si riferisce a obblighi di prevenzione (art. 9 “Prevention of trafficking in persons”) che richiedono agli Stati parte di adottare “comprehensive policies, programmes and other measures” al fine di: a) prevenire e combattere la tratta e b) proteggere le vittime della tratta, specialmente donne e bambini (par. 1). Tali obblighi sono inquadrabili come “due diligence obligations”²⁵. Allo stato attuale, tuttavia, tale disciplina risulta in gran parte priva di idonea attuazione.

Allo stesso scopo, rileva la disciplina della Convenzione per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)²⁶. In particolare, la Raccomandazione generale n. 38 del 2020, che interpreta l’art. 6 della CEDAW, sottolinea come donne e bambine migranti siano particolarmente vulnerabili ed esposte ad essere intercettate da criminali a scopo di sfruttamento²⁷. Da un lato, la Raccomandazione individua la povertà tra i fattori principali della tratta di donne e bambine (“Root causes”, par. IV). Dall’altro lato, nell’elencare i gruppi vulnerabili, tra cui donne e bambine migranti e richiedenti asilo, la Raccomandazione evidenzia come: «Members of those groups often experience social, political and economic exclusion, resulting in their being more likely to be impoverished» (*sub A*, p. 5).

La Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 fa riferimento alle cause e individua misure di prevenzione, di protezione e di promozione dei diritti delle vittime²⁸. La Convenzione non menziona espressamente la lotta alla povertà tra le misure di prevenzione della tratta. Significativo al riguardo è quanto evidenziato dal *Rapport explicatif* il quale, nel descrivere il fenomeno e il suo contesto, chiarisce che le vittime della tratta sono in gran parte donne, giovani e minori accomunati dalla loro condizione di povertà (tutti “recherchent désespérément de quoi

²⁴ Si veda, al riguardo, la Risoluzione dell’Assemblea generale del 16 dicembre 2020, A/RES/75/158, che si concentra in maniera specifica sulla tratta di donne e ragazze, e quella del Comitato sui diritti umani del 16 luglio 2020, A/HRC/RES/44/4, nella quale si fa riferimento alla necessità di un’attenzione particolare, da parte degli Stati, diretta alla protezione di donne e bambini come soggetti maggiormente a rischio di divenire vittime di tratta anche nelle difficoltose situazioni di conflitto e post-conflitto.

²⁵ In argomento, si veda R. PISILLO MAZZESCHI, “Due Diligence” e responsabilità internazionale degli Stati, Milano, 1989; ID., *Responsabilité de l’Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l’homme*, in *Recueil des cours de l’Académie de droit international*, 2008, vol. 333, pp. 175-506.

²⁶ Nazioni Unite, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 dicembre 1979, entrata in vigore il 3 settembre 1981.

²⁷ Raccomandazione generale n. 38, del 6 novembre 2020, sulla tratta di donne e ragazze nel contesto della migrazione globale, formulata dal Comitato delle Nazioni Unite per l’eliminazione della discriminazione contro le donne (Comitato CEDAW). Si veda anche la Raccomandazione generale n.19 del medesimo Comitato del 1992, la quale, all’art. 6, contiene tre paragrafi che collegano la povertà e la disoccupazione all’aumento delle opportunità di tratta delle donne, la povertà e la disoccupazione quali cause di prostituzione delle donne e delle bambine e, infine, il legame tra guerra, conflitti armati e occupazione dei territori e prostituzione, tratta delle donne e violenza sessuale.

²⁸ Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS No. 197), adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1° febbraio 2008. Gli Stati parte al 28 settembre 2024 sono 48, inclusa l’Ucraina.

subsister”, par. 3). Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha ribadito pi  volte come il contrasto alla violenza e allo sfruttamento rimanga una delle priorit  della Strategia 2022-2027 sui diritti delle persone di minore et , *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child* del 23 febbraio 2022, in quanto indispensabile per garantire il loro sviluppo sociale e, conseguentemente, il godimento dei loro diritti fondamentali.

La strategia dell’UE per la lotta contro la tratta di esseri umani *Combating trafficking in Human Beings 2021- 2025* ha suggerito una revisione della direttiva n. 2011/36²⁹. La Direttiva (UE) 2024/1712 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime³⁰, amplia l’ambito di applicazione e contempla i matrimoni forzati, l’adozione illegale e lo sfruttamento della maternit  surrogata quali forme di sfruttamento che rientrano nella tratta, qualora siano presenti gli elementi costitutivi di reato indicati dalla direttiva (considerando 6 e art. 2, par. 3)³¹. La povert , i conflitti, le disuguaglianze, la violenza di genere, l’assenza di valide opportunit  occupazionali o di sostegno sociale, le crisi umanitarie, l’apolidia e la discriminazione sono indicate tra i principali fattori di vulnerabilit  alla tratta in particolare di donne, minori e membri di gruppi emarginati (considerando 2). Per quanto riguarda, nello specifico, la tratta dei minori, il reato contemplato all’art. 2 non richiede che venga dimostrato l’impiego di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1 (ad esempio, la minaccia dell’uso o l’uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l’inganno, l’abuso di potere, l’offerta di somme di danaro o di altri vantaggi al fine di ottenere il consenso, per il fine di sfruttamento), per cui la protezione dei minori   rafforzata rispetto a quella degli adulti³². L’approccio della nuova direttiva   focalizzato, tra l’altro, sugli obblighi di assistenza e di sostegno alle vittime della tratta. L’art. 11, par. 5 e par. 5 bis, definisce nello specifico gli obblighi degli Stati membri di garantire condizioni di vita adeguate e un percorso di recupero che favorisca il ritorno ad una vita indipendente delle vittime della tratta. In altri termini, la direttiva riconosce nella condizione di povert  un fattore che facilita la tratta e che potrebbe ostacolare il recupero delle vittime qualora non fosse adeguatamente affrontato dagli Stati membri.

Come osservato dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 7 aprile 2022 sulla protezione dell’Unione nei confronti dei minori e dei giovani in fuga dalla guerra in Ucraina: «i minori, soprattutto se non accompagnati, sono esposti a un rischio maggiore

²⁹ Direttiva n. 2011/36 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*.

³⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime* del 19 dicembre 2022, COM(2022) 732 final.

³¹ L’art. 2, par. 3,   modificato come segue: «3. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l’accattonaggio, la schiavit  o pratiche simili alla schiavit , la servit , lo sfruttamento di attivit  illecite o il prelievo di organi, lo sfruttamento della maternit  surrogata, del matrimonio forzato o dell’adozione illegale».

³² L’art. 2, par. 5, precisa che l’eccezione non si applica «allo sfruttamento della maternit  surrogata di cui al paragrafo 3, a meno che la madre surrogata sia minore».

di violenza, abuso e sfruttamento e che si registra un rischio maggiore che i minori scompaiano e cadano vittime della tratta di essere umani, in particolare quando attraversano le frontiere» (considerando E). Al fine di prevenire i rischi di tratta di minori ucraini e di sfruttamento dei medesimi è stato adottato il Piano in 10 punti: *The 10-Point Plan-For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine*³³, il quale contempla soluzioni operative, in particolare ai punti 5: «Common solutions to protect children on the move at every point from war zone to safe home»³⁴, e 6: «A common anti-trafficking plan: preventing human trafficking and helping victims»³⁵. Il Piano intende suggerire degli standard applicabili da tutti gli Stati Membri in maniera il più possibile uniforme al fine di evitare disparità di trattamento e discriminazioni³⁶.

È ben noto che l'Ucraina è un paese di origine, transito e destinazione della tratta di esseri umani fin dall'inizio degli anni '90³⁷. Uomini, donne e bambini sono vittime della tratta soprattutto a fini di lavoro forzato, accattonaggio e sfruttamento sessuale³⁸. Il problema è stato aggravato in maniera consistente dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022: il rischio è che intermediari illegali possano trarre vantaggio dalla guerra per sfruttare le persone più vulnerabili. L'Ucraina ha ratificato il Protocollo di Palermo e si è impegnata a svolgere il monitoraggio, la regolamentazione e la gestione della tratta dei minori. Come è stato osservato, i gruppi di persone maggiormente a rischio sono quelli che non possono o non riescono ad accedere alle garanzie previste dalla protezione temporanea dell'Unione europea stabilite dalla

³³ Vedi *supra* nota 2.

³⁴ Punto 5: «The Commission, in cooperation with the EUAA, will develop standard operating procedures and uniform guidance for the reception and support of children, paying particular attention to the needs of children with disabilities, unaccompanied minors and separated children, including swift identification and registration in Member States of arrivals and destination, accommodation, transfers and prevention of trafficking. The Commission will also develop specific standard operating procedures for the transfer of unaccompanied minors».

³⁵ Punto 6: «The majority of those coming from Ukraine are women and children. Alongside the immediate measures in the reception and accommodation centres as well as at the transport hubs, the Solidarity Platform, under the lead of the EU Anti-Trafficking Coordinator, will work with Member States and EU Agencies, including the European Labour Authority, to develop a shared anti-trafficking plan to address the risks of trafficking and support potential victims. The plan will be based on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings (2021-2025) and will address the specific challenges emerging from the Ukrainian war, e.g. providing information to the arriving people, setting up dedicated helplines, providing training to frontline officers to identify victims, coordinated labour inspections in high-risk sectors and enhanced monitoring offline and online risks with the support of Europol».

³⁶ In Italia, il 13 aprile 2022, è stato aggiornato il Piano minori stranieri non accompagnati, applicabile ai bambini ucraini. Un Addendum al Piano stabilisce le procedure idonee ad ottimizzare i flussi comunicativi per assicurare l'accoglienza e le tutele occorrenti, nel superiore interesse del minore, in caso di trasferimenti di minori stranieri non accompagnati ucraini nel nostro Paese. Il 20 maggio 2022 sono state adottate le Linee guida per prevenire l'allontanamento e la scomparsa dei minori provenienti dall'Ucraina. Piano, Addendum e Linee guida sono reperibili online.

³⁷ Prima dell'invasione della Russia, nel febbraio 2022, la missione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) in Ucraina stimava che più di 300.000 ucraini fossero stati vittime della tratta di esseri umani dal 1991. Si stima, inoltre, che circa 46.000 ucraini siano stati vittime della tratta nel periodo 2019-2021; 29.000 all'estero e 17.000 in Ucraina.

³⁸ Il Rapporto «UN trafficking in human persons» del 2022 evidenzia che il principale Paese di destinazione è la Russia (56%) seguita dalla Polonia (32%).

Direttiva 2001/55³⁹, su cui si torner  pi  avanti. A questi si aggiungono donne, bambine, bambini e adolescenti che gi  prima del conflitto vivevano in situazioni di maggiore insicurezza alimentare, abitanti delle zone rurali; minori separati dalle famiglie di origine e affidati a vicini di casa affin  li portassero in salvo fuori dal Paese, oppure accompagnati al confine e minori in strutture di cura istituzionali portati fuori dal Paese per la loro sicurezza, non  minori soggetti a reclutamento, sfruttamento e controllo online.

Un ruolo decisivo nella governance dei flussi migratori e nel contrasto alla tratta di minori   svolto dalla cooperazione internazionale⁴⁰, che si avvale del contributo di diversi attori anche non statali, nell'ambito di progetti avviati gi  prima dell'insorgere del conflitto con la Russia. Va precisato, tuttavia, che la guerra rende pi  difficoltoso proseguire nella prevenzione della tratta e nel monitoraggio, in particolare nelle zone occupate, a causa dei bombardamenti alle infrastrutture civili e dei problemi a garantire i servizi essenziali. A ci  si aggiunga che in Ucraina dal 24 febbraio 2022 vige la legge marziale (alla quale si aggiunge la mobilitazione generale), che dispone alcune restrizioni alla libert  di movimento (per cittadini, stranieri e apolidi, e per i veicoli) e di espatrio (per la popolazione maschile, salvo eccezioni tassativamente previste)⁴¹.

3. Tutela dei diritti umani e contrasto alla violenza contro donne e minori

La violenza contro donne e minori   uno dei fattori che contribuiscono alla tratta e allo sfruttamento della vulnerabilit  degli stessi⁴². La tratta di persone vulnerabili, quali donne e minori, a sua volta,   considerata una forma estrema di violenza⁴³. Come   stato evidenziato, le donne e i bambini sono particolarmente esposti alla violenza e agli abusi nelle zone di conflitto in Ucraina.

In questa materia, il Consiglio d'Europa ha elaborato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (cd.

³⁹ Si tratta, ad esempio, di persone non ucraine e non cittadine dell'Unione europea che risiedevano in Ucraina prima dell'insorgere del conflitto, salvo che non si tratti di rifugiati o appartenenti ad alcune categorie di residenti permanenti o di lungo periodo. Si veda C. SCIPIONI, *op. cit.*, p. 332 ss.

⁴⁰ In merito ai recenti sviluppi nell'ambito delle Nazioni Unite, tra i quali va menzionato il *Global Compact on Migration*, non  sui limiti e le potenzialit  della cooperazione internazionale in questo ambito, si veda P. GARGIULO, *The role of international cooperation in the management of migration flows and the integration of migrants*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Legal Challenge*, London, New York-Torino, 2024, pp. 3-22.

⁴¹ In relazione all'applicazione della legge marziale (Decreto Presidenziale del 24 febbraio 2022 n. 64/2022), nell'aprile 2024, l'Ucraina ha notificato al Consiglio d'Europa la sospensione di alcuni diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁴² Sul punto, si veda S. DE VIDO, *op. cit.*, p. 41 ss. e spec. p. 53 s.; S. DE VIDO, M. FRULLI (eds.), *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham, 2023.

⁴³ Cfr. A.R. CALABR , *Una forma estrema di violenza contro le donne: la tratta a scopo di sfruttamento sessuale*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza genere*, cit., pp. 511-551.

Convenzione di Istanbul) che ha lo scopo di prevenire, reprimere e affrontare, anche mediante l'adozione di buone pratiche, la violenza contro le donne e i minori⁴⁴. A dieci anni dalla sua entrata in vigore (l'Italia è stato uno dei primi Paesi ad averla ratificata)⁴⁵, anche l'Unione europea ha aderito alla Convenzione (ratificata il 28 giugno 2023 ed entrata in vigore dal 1° ottobre 2023), dopo averla firmata nel 2017, nonostante l'opposizione di alcuni Stati membri⁴⁶. Non è superfluo ricordare che l'Ucraina ha ratificato la Convenzione il 18 luglio 2022, pochi mesi dopo l'aggressione da parte della Russia, e che anche la Moldavia ha ratificato la Convenzione ad inizio dello stesso anno⁴⁷.

Orbene la Convenzione di Istanbul consente di perseguire violazioni dei diritti umani che non rientrano nei crimini di guerra o in atti criminali contemplati da altri strumenti internazionali, quali ad esempio la violenza domestica⁴⁸, i matrimoni forzati⁴⁹, o gli aborti forzati. Si tratta di situazioni che possono verificarsi anche nell'ambito di un conflitto, o dopo la cessazione di un conflitto, e che resterebbero altrimenti impunte. La disciplina è quindi complementare a quella di altri strumenti internazionali di diritto umanitario. Ad

⁴⁴ Convenzione di Istanbul contro la violenza nei confronti delle donne (STE N° 210), adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011, è entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche. È il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La violenza contro le donne è considerata quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3).

⁴⁵ Vedi Legge 27 giugno 2013, n. 77. Per approfondimenti in merito al recepimento nell'ordinamento interno si rimanda a CAMERA DEI DEPUTATI, *La Convenzione di Istanbul contro la violenza nei confronti delle donne. L'attuazione nell'ordinamento interno*, Documentazione e Ricerche n. 50, IV Edizione, 15 novembre 2017.

⁴⁶ L'Unione europea ha ratificato la Convenzione di Istanbul sulla base di due distinte decisioni: Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione; Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento. Con il parere del 6 ottobre 2021, la Corte di giustizia aveva stabilito che l'Unione europea può ratificare la Convenzione anche senza l'accordo di tutti gli Stati membri (*Opinion I/19*). In quel momento sei Stati membri si opponevano alla ratifica, tra i quali la Lettonia, la quale il 10 gennaio 2024 ha ratificato la Convenzione. Pertanto, al momento in cui si scrive, la Convenzione è stata ratificata da 39 Stati e dall'Unione europea. È stata firmata da tutti gli Stati membri dell'UE e ratificata da 22 Stati (Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia).

⁴⁷ Va anche ricordato che, dal 2012, l'Ucraina è parte della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, Lanzarote 25 ottobre 2007. La ratifica di entrambe le convenzioni rafforza l'impegno dell'Ucraina per la protezione dei minori contro ogni forma di violenza.

⁴⁸ Per una analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi che hanno riguardato l'Italia, si veda A. DI STASI, *Il diritto alla vita e all'integrità della persona con particolare riferimento alla violenza domestica (artt. 2 e 3 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno* (2016-2020), 2° ed., Napoli, 2020, pp. 1- 32.

⁴⁹ Si veda, *ex multis*, C.M. ZAMORA-GÓMEZ, *The Best Interests of Refugee Girls Victims of Forced Marriage in the European Justice: Family Reunification and Private Life*, in *Rivista OIDU*, 2024, pp. 283-304.

esempio, la violenza sessuale pu  verificarsi anche quando i colpevoli non appartengono alle truppe nemiche ma all'interno degli stessi gruppi combattenti. Oppure, la donna anche minore di et    tutelata in quanto tale, nei suoi diritti individuali, e non in quanto destinataria di violazioni che colpiscono un gruppo etnico o una parte in conflitto. La disciplina trova applicazione nei confronti degli sfollati interni che versano in condizioni di precariet  e di rischio e delle donne e minori migranti in fuga dalla guerra in Ucraina.

L'ambito di applicazione appare molto ampio e finalizzato a tutelare sia donne che ragazze di meno di 18 anni, da atti che siano compresi nella "violenza nei confronti delle donne" e nella "violenza domestica" come definite all'art. 3, a) e b) della Convenzione⁵⁰. L'art. 4, par. 3, della Convenzione fa riferimento alla non discriminazione nell'adozione delle misure destinate a tutelare i diritti delle vittime, fondata su diverse condizioni, che comprendono tra l'altro l'et , l'origine nazionale, il censo o che sia fondata "sullo status di migrante o di rifugiato, o su qualunque altra condizione".

L'art. 5, par. 2 stabilisce che l'obbligo di esercitare la *due diligence* nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da attori non statali. Come osservato nell'*Explanatory Report* e dal *Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO), tali obblighi consistono in obblighi di condotta e non di risultato. Gli Stati parte sono in ogni caso tenuti ad impegnarsi (*display best effort*)⁵¹ investendo in tutte le necessarie azioni di prevenzione, indagine, punizione, riparazione e protezione. Di conseguenza, come   emerso dalla giurisprudenza di alcune Corti internazionali sui diritti umani, gli Stati possono essere ritenuti responsabili sul piano internazionale per la violazione di obblighi di prevenzione degli atti di violenza compiuti da attori non statali⁵². In particolare, tenuto conto che la povert  costituisce uno dei fattori che facilitano la violazione dei diritti di donne e minori, la Convenzione stabilisce l'obbligo degli Stati parte di adottare misure che «mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze» (art. 18, par. 3).

Di particolare rilievo, nella materia che ci interessa,   anche l'articolo 26 che obbliga gli Stati membri ad apprestare specifiche misure per la protezione ed il supporto dei bambini testimoni di violenza. Nello stabilire obblighi di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza  , in tal modo, compresa anche l'assistenza ai figli delle vittime.

Un rafforzamento della tutela di donne e minori in Europa nei confronti delle varie forme di violenza sopra indicate potr  scaturire dall'adozione della Direttiva (UE) 2024/1385 *sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, il 24

⁵⁰ Cfr. M. FRULLI, *Scope of the Convention*, in S. DE VIDO, M. FRULLI (edited by), *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A Commentary*, cit., p. 95 ss.

⁵¹ Cfr. A. OLLINO, *State obligations and due diligence*, in S. DE VIDO, M. FRULLI (eds.), *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A Commentary*, cit., p. 136 ss. in partic. p. 140 s.

⁵² Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, sentenza del 17 agosto 1990, *Case of Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Interpretation of the judgment of reparations and costs, par. 172; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 9 giugno 2009, ricorso n. 33401/02, *Opuz c. Turchia*, par. 129.

maggio 2024, con obbligo di recepimento degli Stati membri entro il 14 giugno 2027⁵³. La Direttiva sarà obbligatoria anche per gli Stati membri che non hanno ratificato la Convenzione di Istanbul. I suoi contenuti coincidono in gran parte con quelli della Convenzione, con l'aggiunta, tra l'altro, di aspetti relativi alla violenza *online*. Va appena evidenziato che la povertà (insieme alla disoccupazione, alle consuetudini e ai conflitti) è indicata quale fattore predisponente del matrimonio forzato definito come «forma di violenza che comporta gravi violazioni dei diritti fondamentali» delle donne e delle ragazze (considerando 16).

4. La protezione dell'Unione europea dei minori e dei giovani in fuga dalla guerra in Ucraina

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha posto nuove e significative sfide all'UE. In pochi mesi, milioni di persone sono state costrette a fuggire dalla guerra causando un afflusso massiccio di sfollati nell'UE, e l'attivazione, per la prima volta, della Direttiva sulla protezione temporanea (TPD)⁵⁴, i cui profili applicativi e prospettive evolutive sono stati oggetto di ampi approfondimenti in dottrina⁵⁵. Come è noto, più di 1,3 milioni di bambini ha chiesto la protezione temporanea nell'UE e l'esigenza di protezione dei diritti fondamentali dei minori sfollati è stata oggetto di un rapporto dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali⁵⁶. Nell'esaminare i punti principali della protezione dei minori ucraini e l'assistenza, in particolare medica, ai minori non accompagnati e il diritto all'istruzione, alle stesse condizioni dei minori del Paese membro di accoglienza, l'Agenzia si sofferma su alcune priorità. Tra queste, vanno evidenziate: l'esigenza di evitare un'ulteriore perdita di istruzione, di offrire assistenza sanitaria e consulenza, di protezione dei minori non accompagnati e separati, di promuovere la deistituzionalizzazione dei minori, di fornire sostegno ai minori con disabilità e di registrazione dei minori. Le azioni previste si pongono nella prospettiva di

⁵³ Per una accurata analisi della proposta di Direttiva, v. E. BERGAMINI, *Combating Violence Against Women and Domestic Violence from the Istanbul Convention to the EU Framework: the Proposal for an EU Directive*, in questa Rivista, 2023, n. 2, pp. 21-41. Di recente, si veda, M. FERRARI, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus.it*, 17 giugno 2024.

⁵⁴ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, del 20 luglio 2001.

⁵⁵ Si veda, nella bibliografia in argomento, G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *BlogDUE*, 9 marzo 2022; V. DI COMITE, *La protezione temporanea accordata dall'Unione europea alle persone in fuga dall'Ucraina: aspetti positivi ed elementi critici della Decisione (UE) 2022/382*, in *La Comunità internazionale*, 2022, n. 3, pp. 493-503; A. DI PASCALE, *L'attuazione della protezione temporanea a favore degli sfollati dall'Ucraina*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2023, n. 1, pp. 1-72; A. CRESCENZI, *La crisi ucraina e l'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2022, n. 5, pp. 1160-1176.

⁵⁶ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *The Russian Aggression against Ukraine — Children Fleeing Ukraine Finding Protection in the EU*, Bulletin no. 3, 29 settembre 2023, reperibile online.

garantire il superiore interesse del minore e mirano a tutelare i loro diritti fondamentali e a promuovere il loro benessere. Va precisato che ad un anno di distanza, alcuni di questi obiettivi sono stati raggiunti (ad es. la registrazione dei minori e l’inserimento nei sistemi scolastici), e sono stati attivati ulteriori strumenti, anche finanziari, che consentiranno di perfezionare gli interventi in atto (ad es. la deistituzionalizzazione dei minori e la protezione dei minori non accompagnati)⁵⁷. L’approccio “incrementale” adottato dall’UE nella protezione dei minori ucraini sfollati corrisponde al principio di non regressione applicato nella tutela dei diritti umani.

La protezione temporanea   una protezione eccezionale e immediata che pu  essere attivata in casi di afflusso massiccio di sfollati nell’Unione europea⁵⁸. Obiettivo della stessa   di alleviare la pressione sui sistemi nazionali di asilo e consentire agli sfollati di godere di diritti armonizzati in tutta l’UE, incluso il diritto alla libera circolazione⁵⁹. Tra questi diritti rientrano il soggiorno, l’accesso al mercato del lavoro e agli alloggi, l’assistenza medica e l’accesso all’istruzione per i minori. Il meccanismo opera in maniera automatica senza richiedere le formalit  amministrative e i tempi di attesa di una domanda d’asilo ma necessita, in ogni caso, dell’identificazione dei beneficiari al momento di ingresso nell’UE.

L’applicazione della disciplina in parola ha posto l’esigenza di distinguere lo *status* di minore migrante, o di rifugiato, da quello di minore sfollato⁶⁰. Il problema   anzitutto di verificare le differenze, laddove le condizioni per beneficiare della protezione temporanea sembrano piuttosto restrittive⁶¹. A queste si contrappone la condizione dei migranti clandestini e dei minori che sono condotti oltre confine in condizioni di sfruttamento o di schiavit ⁶². L’ingresso e la protezione garantita dall’Unione europea

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Protezione temporanea per le persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia contro l’Ucraina: un anno dopo*, dell’8 marzo 2023, COM(2023)140 final, cfr. par. 4.1. “Protezione speciale per i minori”.

⁵⁸ La procedura prevede che il Consiglio adotti, su proposta della Commissione, una decisione che accerti un afflusso massiccio di sfollati nell’UE e che specifichi i gruppi di persone cui si applicher  la protezione. La durata della protezione temporanea   fissata al massimo ad un anno, dal giorno in cui essa viene attivata dal Consiglio. Il termine pu  essere ridotto o prorogato in via ordinaria di un anno e in via straordinaria di un ulteriore anno con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione. Da ultimo, con decisione del 25 giugno 2024, il Consiglio ha ulteriormente prorogato la protezione temporanea fino al 4 marzo 2026.

⁵⁹ Gli Stati membri, con una dichiarazione adottata all’unanimit  nel contesto di attivazione della protezione temporanea, il 4 marzo 2022, hanno escluso l’applicazione dell’art. 11 della TPD, consentendo agli sfollati di spostarsi in uno Stato membro diverso da quello in cui godono di protezione temporanea, salvo accordi bilaterali.

⁶⁰ In argomento, si veda, tra gli altri, A.L. SCIACOVELLI, *La protezione del minore migrante*, cit.; F. CASOLARI, *La molteplicit  dei regimi giuridici dello straniero*, cit., pp. 119-132 e spec. p. 124 ss.

⁶¹ Ci si riferisce all’ambito di applicazione soggettivo della disciplina sulla protezione temporanea dell’UE di cui beneficiano gli sfollati “cittadini ucraini” ovvero i cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e i beneficiari di protezione internazionale in Ucraina, che siano apolidi o cittadini di altri Paesi terzi che beneficiavano di protezione internazionale o nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022. Una interpretazione restrittiva sembra escludere diverse categorie di sfollati dall’Ucraina, in particolare i familiari non aventi cittadinanza ucraina. Si veda G. MORGESE, *op. cit.*, p. 2 ss.

⁶² La distinzione talvolta   impossibile e la differenza   sottile. Sul punto, si veda I. CARACCILO, *Dalla tratta di schiavi alla tratta di migranti clandestini. Eguaglianze e diversit  nella prevenzione e repressione*

tiene conto della diversa condizione dei minori richiedenti asilo (ad es. vittime di abusi, sfruttamento, trattamenti crudeli, disumani e degradanti, o degli effetti della guerra) e dei minori sfollati (anche in conseguenza di un conflitto armato, pur senza essere vittime di sfruttamento o di violenza) che possono beneficiare della protezione temporanea⁶³.

Al riguardo, particolare rilievo assume la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2018 sulla protezione dei minori migranti, la quale: «invita gli Stati membri a dare attuazione al principio dell'interesse superiore del minore in tutte le decisioni che lo riguardano, indipendentemente dal suo status» (par. 4), in conformità con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo la cui disciplina risulta applicabile a qualsiasi individuo minore di anni 18 (Art. 1) senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione basata, tra l'altro, sull'origine nazionale (art. 2). Di conseguenza, l'approccio fondato sulla protezione dei diritti del minore richiede, nell'Unione europea, di superare eventuali antinomie che derivano dall'inquadramento in specifici *status* dei minori di cui trattasi: migrante, rifugiato, richiedente asilo, sfollato, con la conseguente applicazione di regimi giuridici in parte sovrapponibili e in parte differenziati. Allo stesso tempo, la risoluzione in parola si fa carico di sensibilizzare gli Stati membri sul problema dell'apolidia che riguarda un gran numero di minori in ingresso negli Stati membri dell'Unione europea e che ritarda il loro riconoscimento e il godimento dei servizi e dei loro diritti (par. 20).

A prescindere dal regime giuridico applicato, in ogni caso, non è consentito derogare alla protezione dei diritti fondamentali stabiliti dall'art. 24 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale riconosce che: «I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere»⁶⁴. La giurisprudenza delle Corti europee, Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia dell'Unione europea, in materia di diritti dei migranti individua nella dignità umana, pur nell'evanescenza della nozione di cui non si rinviene una definizione normativa, l'elemento unificante e fondante del riconoscimento dei diritti umani dei migranti inclusi i minori⁶⁵. La protezione è intesa

internazionali del traffico di esseri umani, in *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, Atti del IX Convegno SiDI, Roma, 17-18 giugno 2004, Napoli, 2005, pp. 153-175.

⁶³ La direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale stabilisce la disciplina per l'accoglienza dei richiedenti asilo e contiene norme particolari per i minori che abbiano subito abusi, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante, o che abbiano subito gli effetti di un conflitto armato.

⁶⁴ Come si legge nelle Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti fondamentali del 14 dicembre 2017 (2007/C 303/02), Spiegazione relativa all'art. 24: «Questo articolo si basa sulla convenzione di New York sui diritti del fanciullo, firmata il 20 novembre 1989 e ratificata da tutti gli Stati membri, e in particolare, sugli articoli 3, 9, 12 e 13 di detta convenzione». La protezione in parola va accordata a tutti i minori presenti sul territorio degli Stati membri.

⁶⁵ A tale riguardo, si veda A. DI STASI, *Human dignity as the basis and source of respect for the rights and freedoms of migrants: some elements of convergence in the case law of the European courts (ECtHR and ECJ)*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law*, cit., pp. 229-252.

innanzi tutto a tutelare il diritto alla vita e all'integrità fisica dei minori⁶⁶. Tra le cure possono essere considerati la salute, l'istruzione, l'inclusione e la dimensione sociale e tutti i servizi finalizzati a garantire loro il benessere, in senso ampio. Tuttavia, sono differenti le modalità di tutela nei Paesi membri, come emerge dalla casistica della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶⁷. La Dichiarazione di Rykjavík "Unis autour de nos valeurs" adottata all'esito del 4° Vertice dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa del 16 e 17 maggio 2023 riconosce, tra l'altro, le sfide crescenti poste dalle migrazioni e la necessità di lottare contro la tratta e il traffico di migranti, nonché di promuovere la cooperazione internazionale in questo ambito. Allo scopo, il Consiglio d'Europa ha stabilito di adottare un approccio intersezionale al fine di lottare contro le discriminazioni multiple alle quali sono soggette le persone e i gruppi in condizioni di vulnerabilità e di marginalizzazione. Per quanto concerne, nello specifico, la protezione dei bambini ucraini, in attuazione della Dichiarazione di Rykjavík, è stato istituito il *Groupe consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine* (GCU), il cui mandato terminerà il 31 luglio 2025. Nella prima riunione, tenutasi a Strasburgo il 30 novembre- 1° dicembre 2023, i partecipanti hanno esaminato gli strumenti necessari alla protezione di milioni di bambini ucraini residenti negli Stati membri costretti a fuggire dal loro Paese dall'inizio della guerra con la Russia. In particolare, la riunione si è occupata dei temi dell'accoglienza, registrazione e presa in carico dei minori non accompagnati e separati negli Stati membri, inclusi quelli provenienti dagli istituti in Ucraina⁶⁸. Anche i Ministri della giustizia dei Paesi membri del COE, riuniti a Riga l'11 settembre 2023, in occasione della Conferenza "On the Path to Justice for Ukraine: Advancing Accountability, Reuniting Children with Their Families, and Supporting the resilience of its Justice System", nella Dichiarazione informale, hanno sottolineato il loro impegno «to safeguarding the well-being of all Ukrainian children by welcoming them and their families to seek refuge in any member State of the Council of Europe» (par. 8)⁶⁹.

Nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione europea esercita una competenza in materia di immigrazione, che trova la base giuridica negli artt. 77-80

⁶⁶ Per una analisi focalizzata sui diritti umani, si veda M. CAPESCOTTI, Fondazione "Giacomo Brodolini", studio commissionato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali, *I diritti fondamentali dei minori sfollati nella UE a seguito della guerra di aggressione russa*, giugno 2023.

⁶⁷ A.L. SCIACOVELLI, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati in Europa alla luce delle criticità rilevate dalla Corte di Strasburgo: fra asylum acquis, proposte di riforma dell'UE e legge "Zampa"*, in G. NESI (a cura di), *Migrazioni e Diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* Atti del XXII Convegno SiDI, Trento, 8-9 giugno 2017, Napoli, 2018, p. 551 ss.

⁶⁸ In merito all'accoglienza e alla registrazione di minori non accompagnati nel caso in cui tali minori, già vittime di violenza nel loro Paese d'origine, subiscano trattamenti disumani e degradanti nello Stato di accoglienza, va segnalata la sentenza di condanna dell'Italia, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 31 agosto 2023, ricorso n. 70583/17, *M.A. c. Italia*.

⁶⁹ La Dichiarazione aggiunge anche l'impegno degli Stati, quando le circostanze lo consentiranno e qualora corrisponda primariamente al loro superiore interesse il rimpatrio, a facilitare il loro rientro in sicurezza in Ucraina. Alla luce di tale principio va considerata la decisione del Tribunale per i minorenni di Brescia di autorizzare nell'estate 2024 il rimpatrio di oltre 60 minori ucraini ospitati in Italia da oltre due anni. La decisione in parola ha suscitato le preoccupazioni dell'UNHCR per possibili rischi di protezione. Al riguardo, si veda anche la *UNHCR position on voluntary return to Ukraine*, giugno 2023.

TUE⁷⁰. La disciplina in materia di immigrazione e di asilo, come è noto, è in costante evoluzione e tiene conto delle emergenze che di volta in volta pongono nuove sfide all'UE e comportano l'adozione di norme che tendono ad offrire adeguate soluzioni. Tale è, ad esempio, il Patto sulla migrazione e l'asilo del 23 settembre 2020⁷¹, ritenuto un valido strumento di protezione dei minori quali soggetti vulnerabili⁷², e il Regolamento (UE) n. 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147*⁷³. In questo contesto, appare evidente che eventuali criticità debbano essere affrontate e risolte in una logica di solidarietà tra gli Stati membri e nel rispetto dei valori dell'Unione, tra cui la *rule of law*, il principio democratico e la protezione dei diritti umani⁷⁴. Al riguardo, riveste particolare importanza la già menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 7 aprile 2022 sulla protezione dell'Unione nei confronti dei minori e dei giovani in fuga dalla guerra in Ucraina. La Risoluzione richiama, nel preambolo, la Raccomandazione del Consiglio (UE) 2021/1004 *che istituisce una garanzia europea per l'infanzia* del 14 giugno 2021⁷⁵.

Con specifico riguardo alla protezione temporanea di cui beneficiano i minori ucraini sfollati, la disciplina che ha fatto seguito all'attivazione del meccanismo è contenuta nella Comunicazione della Commissione, *Protezione temporanea per le persone in fuga dalla*

⁷⁰ In generale, sulla politica di immigrazione e di asilo, si veda P. DE PASQUALE, *La politica di immigrazione e di asilo*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, vol. II, Napoli, 2021, p. 169 ss.

⁷¹ Comunicazione della Commissione *Un nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo* del 23 settembre 2020, COM(2020)609 final. A completamento del Patto, va menzionata la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)* del 29 settembre 2021, COM(2021)591 final. Per un commento, si veda A. IERMANO, *The new EU Action Plan against migrant smuggling as a "renewed" response to the emerging challenges*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law*, cit., pp. 515-535.

⁷² Come è stato sottolineato, pur se il Patto non menziona espressamente le persone vulnerabili, la qualificazione di cittadini di Paesi terzi ai fini della protezione internazionale, contenuta nella Direttiva n. 2011/95 considera persone vulnerabili, tra gli altri, i minori, i minori non accompagnati, i disabili, le donne in gravidanza e altri soggetti. Cfr. M. MARCHEGIANI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità*, in *ADiM Blog*, novembre 2020; C. SCISSA, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un'occasione mancata*, in questa *Rivista*, 2021, n. 2, pp. 351-387.

⁷³ R. PALLADINO, *Il nuovo status di protezione immediata ai sensi della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: luci e ombre*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 593-616; E. PISTOIA, *Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. L'accoglienza degli sfollati dall'Ucraina come cartina tornasole della proposta di trasformazione*, in questa *Rivista*, 2022, n. 2, p. 101 ss.; C. FRATEA, *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, in *I Post di AISDUE*, 2021, p. 165 ss.

⁷⁴ Cfr. R. PALLADINO, A. FESTA, *Migrations, Rule of Law, and European Values: An Introduction*, in A. DI STASI, R. PALLADINO, A. FESTA, *Migrations, Rule of Law and European Values*, Collana *Freedom, Security & Justice*, n. 10, Napoli, 2023, pp. 9-21.

⁷⁵ Cfr. *European Child Guarantee* il cui scopo è di fare in modo che qualsiasi minore in Europa a rischio povertà ed esclusione sociale possa avere accesso ai diritti fondamentali alla sanità e all'istruzione. Si intende in tal modo spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale e scongiurare che povertà ed esclusione sociale possano riflettersi in una prospettiva intergenerazionale.

guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina: un anno dopo, dell'8 marzo 2023, COM(2023) 140 final⁷⁶ e nella Decisione di esecuzione (UE) 2024/1836 del Consiglio del 25 giugno 2024 che proroga la protezione temporanea introdotta dalla Decisione di esecuzione (UE) 2022/382. L'ulteriore proroga di un anno della protezione temporanea al 4 marzo 2026, dovuta al perdurare del conflitto e all'improbabile diminuzione del numero degli sfollati, non risolve ma rimanda le incertezze sollevate in merito alle soluzioni da adottare alla scadenza del regime emergenziale⁷⁷.

Un esempio di attuazione del regime di protezione temporanea   relativo all'inserimento dei minori ucraini nei sistemi scolastici degli Stati membri⁷⁸. Secondo quanto riportato nel Rapporto *The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems 2023-2024*, a marzo 2024, erano 4,2 milioni gli sfollati dall'Ucraina ad aver ricevuto la protezione temporanea nei Paesi membri dell'UE e di questi 1,3 milioni erano minori e si stima che in tutti i Paesi membri dell'UE fossero circa 700.000 i bambini ucraini iscritti, nell'anno scolastico 2023- 2024, dalla scuola primaria alla formazione secondaria⁷⁹. Da quanto   emerso da un rapporto dell'UNHCR⁸⁰, tuttavia, un numero significativo di minori (pi  di 600.000) rimangono estranei ai sistemi scolastici in tutta l'Unione europea nonostante i progressi compiuti in termini di iscrizione scolastica, in particolare dei bambini in et  di scuola primaria. In questo contesto, vanno menzionate le risorse impiegate dall'UE, incluso il Fondo Sociale Europeo Plus e l'*European School Education Platform*, al fine di favorire l'inclusione dei bambini ucraini sfollati, nel rispetto dell'identit  culturale degli stessi e della loro volont  di mantenere un contatto con il loro Paese d'origine.

5. Considerazioni conclusive

Gli strumenti internazionali attualmente in vigore sembrano insufficienti a tutelare pienamente ed effettivamente i diritti dei minori. Da un lato, le diverse povert  che sono all'origine della tratta e della violazione dei diritti umani, non sembrano adeguatamente affrontate dagli Stati. Dall'altro lato, la guerra quale fattore che allo stato attuale genera nuove povert  in diversi contesti mondiali non sembra pi  costituire il disvalore che gli

⁷⁶ V. sopra, nota 55.

⁷⁷ Al riguardo, alcune delle possibili soluzioni, tra le quali l'attribuzione del permesso di soggiorno di lungo periodo ai cittadini ucraini in protezione temporanea allo scadere del termine, sono illustrate da A. FESTA, *Managing migratory flows in the EU through temporary protection: issues and perspectives in the Ukrainian case*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law*, cit., p. 499 ss.

⁷⁸ Sul diritto dei minori migranti a ricevere un'istruzione nel contesto internazionale ed europeo, si veda F. DE VITTOR, *Migrant Children's Right to Education*, in F. IPPOLITO, G. BIAGIONI (eds.), *Migrant Children*, cit., pp. 247-271.

⁷⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems – 2023-2024*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/881892>

⁸⁰ Rapporto pubblicato il 28 giugno 2024, con il contributo dei partner: UNICEF, UNESCO, UN Women, Commissione Europea e OCSE.

Stati avevano ripudiato con forza nella Carta delle Nazioni Unite. La ratifica di una serie di strumenti a protezione dei diritti umani da parte dell'Ucraina è significativa dell'impegno ad intervenire in maniera preventiva, nell'adozione di misure di controllo e repressione, e nella cooperazione con gli altri Stati parte della Convenzione di Istanbul. Tuttavia, la Russia non è più uno Stato parte del Consiglio d'Europa e questo è un grave ostacolo alla effettiva tutela dei diritti dei minori ucraini. Il processo di adesione dell'Ucraina all'Unione europea, i cui negoziati sono stati avviati il 14 dicembre 2023⁸¹, avrà l'effetto non solo di contribuire ad una migliore tutela dei diritti dei minori ma anche di adottare iniziative volte a contrastare la povertà e a favorire la crescita di tutte le dimensioni che sono alla base del pieno sviluppo della personalità dei minori, offrendo loro prospettive concrete per il futuro⁸². A tal fine, l'adozione dell'*acquis communautaire* richiederà un impegno crescente nell'adattamento dell'ordinamento interno ai Trattati, in particolare in tutti gli ambiti dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e nel rispetto dei diritti fondamentali.

La disciplina sopra esaminata rischia di creare regimi differenziati di tutela dei minori con conseguenze in termini di discriminazione. Sul piano internazionale, l'impegno degli Stati è soprattutto orientato al monitoraggio della situazione di rischio e a favorire la cooperazione internazionale tra gli Stati parte mediante strumenti e meccanismi poco incisivi se raffrontati alla drammaticità del fenomeno: si pensi alla tratta e alla violenza cui sono soggetti i minori che attraversano le frontiere degli Stati o sono sfollati interni allo stesso Paese. In quest'ottica, si potrebbe ritenere che la guerra in Ucraina costituisca un'occasione per favorire livelli di attenzione più elevati delle situazioni di rischio e una protezione effettiva dei diritti umani, in particolare dei bambini. Va appena evidenziato il carattere fortemente evolutivo della disciplina a tutela dei minori che fuggono dalla guerra in Ucraina, adottato dall'Unione europea nella direttiva sulla tratta, nelle norme di contrasto alla violenza contro le donne e i minori e nella disciplina più recente in materia di immigrazione e d'asilo⁸³. Lo *status* di migrante richiedente asilo si sovrappone

⁸¹ Il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022 ha riconosciuto all'Ucraina lo status di Paese candidato all'adesione all'UE, i negoziati si sono aperti ufficialmente il 25 giugno 2024. Un ostacolo al processo di adesione può risultare dalla mancata adozione di norme e di forme di controllo interni volte a garantire la protezione dei minori e l'attuazione di obblighi positivi da parte dello Stato.

⁸² Va appena evidenziato che già ora l'impegno dell'UE per sostenere l'Ucraina nella difficile situazione di guerra, su diversi fronti, in vista dell'adesione all'Unione, è consistente. Tale impegno si è concretizzato, di recente, nell'adozione dello strumento per l'Ucraina, un nuovo meccanismo di sostegno finanziario per il periodo 2024-2027, stabile e prevedibile che consentirà di erogare fino a 50 miliardi di euro nel periodo indicato. Si veda il Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024 che istituisce lo Strumento per l'Ucraina.

⁸³ Al riguardo, vanno menzionati i diversi atti adottati dall'Unione europea nel corso del 2024, a partire dal sopra menzionato Regolamento (UE)n. 2024/1359 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il Regolamento (UE) n. 2021/1147*; la Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*; il Regolamento (UE) n. 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva*

parzialmente a quello di sfollato con il diritto a ricevere la protezione temporanea dell'Unione europea. In questo ambito sembra particolarmente significativo ribadire, come ha fatto il Parlamento europeo, che il superiore interesse del minore prevale sulle categorie cui si ricollegano differenti regimi giuridici, relativi a persone migranti/sfollate, ci  al fine di salvaguardare la dignit  e i diritti di bambini.

L'esperienza di ingresso nell'UE dei minori ucraini sfollati consente di trarre alcune considerazioni generali, nella prospettiva della gestione dei fenomeni migratori su larga scala. Innanzi tutto, sarebbe auspicabile potenziare l'impegno dell'UE nella definizione di regimi giuridici di ingresso sicuro e legale negli Stati membri rispetto alle azioni di prevenzione della tratta e delle forme di criminalit  organizzata transnazionale, di sfruttamento e di violenza che accompagnano il traffico di persone, migranti e/o sfollati⁸⁴. Parimenti, occorrerebbe superare la contrapposizione tra sicurezza dell'UE e protezione dei diritti dei migranti, o dei diritti umani *tout court*, in quanto la protezione dell'una non implica necessariamente la rinuncia alla tutela degli altri⁸⁵. Al contrario, si ritiene che l'affermazione e la tutela dei diritti umani dovrebbero favorire pi  che minare la sicurezza dell' UE. Un esempio di coordinamento pu  ravvisarsi nell' "independent human rights monitoring mechanisms at our borders", menzionato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel discorso tenuto al *Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons* dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il 1  ottobre 2024⁸⁶.

Inoltre, sarebbe auspicabile superare la separazione tra l'ambito dei diritti umani e quello del diritto dei rifugiati, ai fini della migliore tutela dei minori migranti avvalendosi di norme che concorrano a creare un quadro giuridico coerente ed unitario.

Infine, la protezione dei diritti umani richiede soluzioni che presuppongono la conoscenza delle reali circostanze connesse al fenomeno di sfollamento/migrazione per creare regimi giuridici modellati sulle concrete condizioni di vita delle persone e sulle particolari esigenze di specifici gruppi di migranti, ad esempio i minori ucraini sfollati. Ci  implica di considerare non solo i diritti individuali ma anche i diritti dei gruppi e i diritti collettivi⁸⁷.

2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; e i Regolamenti nn. 2024/1348; 2024/1349; 2024/1350; 2024/1351; 2024/1352; 2024/1356; 2024/1358.

⁸⁴ Cfr. S. DE VIDO, *A Legal Analysis*, cit., la quale osserva: «The narrative of EU migration policies is focused on borders and securitization rather than on providing legal ways for asylum seekers to enter the territory of one of the EU Member States and ask for refugee status», p. 70.

⁸⁵ A. ORIOLO, *Criminalit  transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell'azione globale per la sicurezza comune*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *Criminalit  transnazionale e Unione europea*, Napoli, 2024, p. 177 ss.

⁸⁶ CommHR(2024)41, reperibile *online*. L'articolo 10 del Regolamento (UE) n. 2024/1356) e l'art. 43, par. 4, del Regolamento (UE) n. 2024/1348 richiedono agli Stati membri di prevedere un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante lo *screening* dei nuovi arrivati e la valutazione delle richieste di asilo alle frontiere esterne. L'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea, a tal fine, ha adottato le linee guida "Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms", Practical guidance 2024 edition.

⁸⁷ Si veda, al riguardo, M. SATTERTHWAIT, *Critical Legal Empowerment for Human Rights*, in G. DE B RCA, *Legal Mobilization for Human Rights*, Oxford, 2022, pp. 89-121, la quale illustra un possibile approccio "bottom up" alla protezione dei diritti umani che tenga conto di specifiche situazioni che

Al riguardo, emergerebbero i limiti e una certa incoerenza della politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo. Da un lato, l'UE accorda ai bambini sfollati dall'Ucraina una protezione "privilegiata" rispetto al trattamento di bambini richiedenti asilo che provengono da altre zone di conflitto a livello mondiale⁸⁸. Dall'altro lato, la possibilità di scegliere lo Stato membro di accoglienza, stabilita dal regime di protezione temporanea dei cittadini ucraini non tiene conto in maniera sufficiente dello squilibrio tra le capacità ricettive dei diversi Stati membri (come è noto, l'Italia è il Paese che, già prima del conflitto con la Russia, numerosi cittadini ucraini avevano scelto come destinazione)⁸⁹.

Una considerazione finale, che va oltre l'analisi giuridica per assumere una valenza etica e morale, riguarda la sostenibilità delle politiche sugli armamenti. Un dato emblematico è relativo al rapporto inversamente proporzionale tra le spese per la difesa e la ratifica delle convenzioni europee sui diritti umani. Il territorio dell'Ucraina è attualmente un arsenale a cielo aperto con un tappeto di mine inesplose che costituiscono un pericolo attuale e reale per i minori presenti in Ucraina e per tutti quelli che vi hanno fatto o vi faranno ritorno in futuro. I minori sono gli esseri umani più indifesi nella situazione di rischio continuo sul territorio: nell'ambito dei diritti umani va tutelato prima di tutto il loro diritto alla vita.

ABSTRACT: La povertà è un fenomeno complesso e multifattoriale che ha un impatto notevole sui diritti dei minori. Partendo da questo assunto, il presente contributo analizza, in un'ottica di protezione dei diritti umani, e alla luce dei principi fondamentali, le fonti internazionali ed europee aventi ad oggetto la lotta contro la tratta degli esseri umani e la lotta contro la violenza sulle donne e i minori (Protocollo di Palermo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e Convenzione di Istanbul contro la violenza su donne del Consiglio d'Europa). In questo contesto, particolare rilievo assume la condizione di vulnerabilità dei minori in fuga dalla guerra in Ucraina. Al riguardo, il contributo si sofferma sulla disciplina di protezione temporanea dell'Unione europea nei confronti dei minori ucraini in una prospettiva evolutiva e sistematica che consentirà di trarre alcune considerazioni finali.

richiedono tutela: «What a focus on critical legal empowerment offers, however, is something that can be forgotten or distorted when human rights advocacy is tethered more to norms and standards and less to the realities of rights-holders' *daily struggles*», p. 120.

⁸⁸ L'osservazione è condivisa da diversi studiosi; si veda, tra gli altri, U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, in questa Rivista, 2023, p. 14.

⁸⁹ Come è stato osservato, infatti, la protezione temporanea dell'UE ha lo scopo di assicurare una tutela immediata e transitoria che fa leva in gran parte sull'impegno del singolo Stato membro, il quale si deve porre nelle condizioni di gestire per proprio conto un afflusso massiccio di sfollati. Si veda al riguardo E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 107.

PAROLE CHIAVE: Povert  – minori – Ucraina – Diritti umani – Protezione temporanea dell'Unione europea.

POVERTY, TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND PROTECTION OF CHILDREN FLEEING FROM THE CONFLICT IN UKRAINE

ABSTRACT: Poverty is a complex and multifactorial phenomenon that has a significant impact on the children's rights. Starting from this assumption, this contribution analyses, with a view to the protection of human rights, and in the light of fundamental principles, the international and European conventions concerning the fight against trafficking in human beings and the fight against violence against women and minors. In this context, the vulnerable condition of minors fleeing the war against Ukraine takes on particular importance. Thus, the contribution focuses on the European Union's temporary protection for Ukrainian minors in an evolutionary and systematic perspective, allowing to draw some final considerations.

KEYWORDS: Poverty – Minors – Ukraine – Human Rights – European Union Temporary Protection.