

Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Ferrara

1



# LA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI

FRA DIMENSIONE INTERNAZIONALE  
E ORDINAMENTO INTERNO

A CURA DI

SERENA FORLATI



Jovene editore  
2013

La pubblicazione di questo volume è stata approvata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara sulla base del giudizio positivo formulato dai proff. Alessandro Bernardi e Baldassare Pastore.

La pubblicazione si inserisce nell'ambito del progetto «Gli strumenti giuridici di contrasto alla criminalità organizzata», promosso dal Laboratorio MaCrO con il sostegno finanziario del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Ateneo di Ferrara e della Regione Emilia-Romagna.



DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2013

ISBN 978-88-243-2229-4

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

## INDICE

<i>Abbreviazioni</i> .....	p.	VII
<i>Premessa</i> .....	»	IX
ALESSANDRA ANNONI		
Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani .....	»	1
SERENA FORLATI		
I meccanismi internazionali di controllo .....	»	29
MARCO VENTUROLI		
La direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta degli esseri umani .....	»	47
COSTANZA BERNASCONI		
La repressione penale della tratta di esseri umani nell'ordinamento italiano .....	»	69
MARCO FERRERO - GIOVANNI BARBARIOL		
Prime note sulla normativa italiana per la protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento dopo l'attuazione della direttiva 2009/52/CE .....	»	91
DORA CASALINO		
Accoglienza e diritto alla salute delle vittime di tratta: l'esperienza del Centro Donna Giustizia di Ferrara .....	»	111
FRANCESCO SALERNO		
Conclusioni .....	»	119
<i>Bibliografia</i> .....	»	127
Appendice normativa (a cura di LAURA SALVADEGO)		
1. Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 15.11.2000) (estratti) (traduzione non ufficiale) .....	»	133

Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli (traduzione non ufficiale) .....	p.	137
Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale volto a combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (traduzione non ufficiale) .....	»	146
2. UNHCR, Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta (7.4.2006) .....	»	158
3. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Varsavia, 16.5.2005) (traduzione non ufficiale) .....	»	173
4. Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (2004/81/CE) .....	»	193
5. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (2009/52/CE) (estratti) .....	»	202
6. Direttiva 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 (2011/36/UE) .....	»	204
7. Codice penale (estratti) .....	»	222
8. D.lgs. n. 286/98, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (estratti) .....	»	228
9. L. n. 228/03, Misure contro la tratta di persone (estratti) .....	»	239
10. Regione Emilia-Romagna, l. reg. n. 3/11, Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile (estratto) .....	»	240
<i>Notizie sugli Autori</i> .....	»	241

## ELENCO DELLE PRINCIPALI ABBREVIAZIONI

<i>Afr. Hum. Rights Law J.</i>	African Human Rights Law Journal
<i>Boston U. Int'l L. J.</i>	Boston University International Law Journal
<i>Buff. Hum. Rights Law Rev.</i>	Buffalo Human Rights Law Review
<i>Cass.</i>	Cassazione
<i>Cass. pen.</i>	Cassazione penale
<i>CEDU</i>	Convenzione europea dei diritti umani
<i>CETS</i>	European Treaty Series/Council of Europe Treaty Series
<i>Com. int.</i>	La comunità internazionale
<i>c.p.</i>	codice penale
<i>CTS</i>	Consolidated Treaty Series
<i>DEP</i>	Deportate, esuli, profughe
<i>Dir. imm. citt.</i>	Diritto, immigrazione, cittadinanza
<i>Dir. pen. cont.</i>	Diritto penale contemporaneo
<i>Dir. pen. proc.</i>	Diritto penale e processo
<i>d.l.</i>	Decreto legge
<i>d.lgs.</i>	Decreto legislativo
<i>doc.</i>	documento
<i>Foro it.</i>	Foro italiano
<i>Giur. merito</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GUCE</i>	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
<i>GUUE</i>	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
<i>Guida dir.</i>	Guida al diritto
<i>Guidelines UNHCHR</i>	Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, allegato al Rapporto dell'Alto commissario delle Nazioni unite per i diritti umani al Consiglio economico e sociale, del 20 maggio 2002, doc. E/2002/68/Add. 1
<i>Hum. Rights Law Rev.</i>	Human Rights Law Review
<i>ILM</i>	International Legal Materials
<i>Ind. pen.</i>	Indice penale
<i>Int'l J. Refugee L.</i>	International Journal of Refugee Law
<i>l.</i>	Legge
<i>Leg. pen.</i>	Legislazione penale
<i>LNTS</i>	League of Nations Treaty Series
<i>Neth. Quart. Hum. Rights</i>	Netherlands Quarterly of Human Rights
<i>OAS</i>	Organization of American States
<i>ONG</i>	organizzazioni non governative
<i>OSCE</i>	Organization for Security and Co-operation in Europe

<i>Rass. penit. crim.</i>	Rassegna penitenziaria e criminologica
<i>Rev. trim. dr. h.</i>	Revue trimestrielle des droits de l'homme
ris.	Risoluzione
<i>Riv. crim. vittim. secur.</i>	Rivista di vittimologia, criminologia e sicurezza
<i>Riv. dir. int.</i>	Rivista di diritto internazionale
<i>Riv. pen.</i>	Rivista penale
SAARC	Associazione Sud-Asiatica per la Cooperazione Regionale
<i>Sec. &amp; Hum. Rights</i>	Security and Human Rights
sez. un.	sezioni unite
TAR	Tribunale amministrativo regionale
TUI	D.lgs. n. 286/98, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero
UE	Unione europea
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNCHR, <i>Linee guida sulle vittime di tratta</i>	UNHCR, Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta, 7 aprile 2006, HRC/GIP/06/07
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTS	United Nations Treaty Series
USD	United States Dollars



## PREMESSA

Il presente volume contiene alcuni contributi presentati nel corso del seminario *La lotta alla tratta degli esseri umani nel diritto internazionale ed interno*, organizzato il 17 aprile 2012 presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Ferrara nell'ambito del Laboratorio interdisciplinare sulla mafia e le altre forme di criminalità organizzata (MaCrO).

Nello spirito che contraddistingue tutte le attività di MaCrO, gli Autori si confrontano in ottica appunto interdisciplinare, e secondo prospettive diverse, sul fenomeno della tratta di persone, che a causa della sua estensione e della gravità delle sue conseguenze per le vittime rappresenta una delle maggiori sfide poste dal crimine organizzato agli Stati ed alla società internazionale complessivamente intesa. Della disciplina posta da fonti normative di diversa matrice (internazionali, di Diritto dell'Unione europea ed interne) si intende così offrire una valutazione non solo per quanto riguarda i rapporti e le influenze reciproche, ma anche alla luce della prassi attuativa. In quest'ambito, come si vedrà, i confini apparentemente chiari e netti fra fattispecie diverse (innanzitutto, ma non solo, fra la tratta di esseri umani, *human trafficking*, ed il «semplice» traffico di migranti, *smuggling of migrants*) diventano labili e difficili da cogliere: pare anzi questo uno dei profili maggiormente problematici per le Istituzioni, gli operatori del diritto e gli operatori sociali che si attivano, a qualunque livello, al fine di assicurare piena attuazione del dato normativo.

Un'appendice raccoglie i principali strumenti normativi rilevanti per il settore. Rispetto alle Convenzioni internazionali, per le quali non esiste un testo italiano autentico, si è fatto ricorso alle traduzioni non ufficiali già pubblicate in allegato alle leggi di autorizzazione alla ratifica, con qualche marginale modifica. In particolare si è rispettata la scelta, ivi effettuata per il Secondo Protocollo alla Convenzione di Palermo, di tradurre l'espressione *smuggling of migrants* con «traffico di migranti», formulazione mutuata dal testo autentico francese che pure rischia, in italiano, di creare confusione rispetto alla fattispecie, appunto diversa, dello *human trafficking*. È stata invece rivista la traduzione dell'art. 19 della

Convenzione di Varsavia che, nella versione pubblicata in Gazzetta ufficiale, prefigura come obbligatoria l'adozione di sanzioni penali nei confronti dei fruitori dei servizi prestati dalle vittime di tratta e non corrisponde appieno ai testi autentici inglese e francese, i quali prevedono un semplice impegno a «considerare l'adozione» di tali misure.

L'opera costituisce il primo risultato scientifico tangibile di un percorso, iniziato nel 2011 nell'ambito di MaCrO, che è stato fonte di innumerevoli stimoli, spunti di riflessione ed arricchimento personale per i quali tengo a ringraziare, oltre che gli Autori dei diversi contributi qui presentati, i «compagni di avventura», co-fondatori del Laboratorio, Stefania Carnevale, Orsetta Giolo e Michele Pifferi; Libera - Associazioni nomi e numeri contro le mafie, con cui l'Ateneo di Ferrara ha concluso una convenzione nel cui ambito si iscrivono le attività di MaCrO; e tutti coloro, troppi per essere ricordati singolarmente, i quali hanno accettato di buon grado di partecipare al nostro itinerario di indagine sugli strumenti giuridici di contrasto alla criminalità organizzata nelle sue diverse manifestazioni. Un sentito ringraziamento è dovuto anche agli Enti ed alle Istituzioni che lo hanno reso praticamente possibile: il Dipartimento di Scienze giuridiche (ora Dipartimento di Giurisprudenza) dell'Università di Ferrara, il Difensore civico regionale dell'Emilia-Romagna, avv. Daniele Lugli, e la stessa Regione Emilia-Romagna, grazie al cui sostegno, nell'ambito della l. reg. n. 3/11, viene realizzata anche questa pubblicazione. La mia riconoscenza va infine personalmente alla Vicepresidente della Giunta regionale, Simonetta Saliera, a Rossella Selmini e Giovanni Sacchini del Servizio politiche per la sicurezza della Regione Emilia-Romagna per aver creduto in questo progetto; a Laura Salvadego per il prezioso aiuto nella fase editoriale.

Ferrara, febbraio 2013

*Serena Forlati*

ALESSANDRA ANNONI

## GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

SOMMARIO: 1. Gli strumenti internazionali per il contrasto della tratta. – 2. La rilevanza delle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani. – 3. Obblighi di prevenzione. – 4. Obblighi di repressione. – 5. Obblighi di protezione ed accoglienza delle vittime. – 6. (*Segue*) L'accoglienza delle vittime di tratta secondo il diritto dell'UE. – 7. Obblighi di cooperazione internazionale. – 8. Conclusioni.

### 1. *Gli strumenti internazionali per il contrasto della tratta*

L'interesse della comunità internazionale per la tratta degli esseri umani maturò all'inizio del secolo scorso, quando fu concluso un primo gruppo di convenzioni internazionali specificatamente dedicate alla lotta contro la tratta di donne e bambini a scopo di sfruttamento sessuale (la c.d. «tratta delle bianche»)<sup>1</sup>. Da allora, il fenomeno ha conosciuto un'evoluzione costante, tanto sotto il profilo «quantitativo» – con la crescita esponenziale del numero di vittime e del volume d'affari – che dal punto di vista «qualitativo»: sempre più spesso appannaggio di *network* criminali organizzati e con ramificazioni transnazionali, la tratta coinvolge oggi donne, uomini e minori da impiegare, oltre che nel mercato della prostituzione, come lavoratori domestici, operai o braccianti, da avviare ad attività criminali o di accattonaggio, o da destinare al commercio di organi.

Questa evoluzione ha reso necessaria l'elaborazione di nuovi strumenti internazionali, che accogliessero una nozione di tratta sufficientemente ampia da abbracciare le diverse «declinazioni» del fenomeno. Così, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla lotta al crimine or-

---

<sup>1</sup> V. Accordo internazionale per la soppressione della «tratta delle bianche», del 18 maggio 1904, *LNTS*, vol. 1, n. 11; Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche, del 4 maggio 1910, *ivi*, vol. 3, n. 8; Convenzione internazionale per la repressione della tratta di donne e minori, del 30 settembre 1921, *ivi*, vol. 9, n. 269; Convenzione internazionale per la repressione della tratta di donne adulte, dell'11 ottobre 1933, *ivi*, vol. 150, n. 3476; Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui, del 21 marzo 1950, *UNTS*, vol. 96, n. 1342.

ganizzato transnazionale, sulla prevenzione, la soppressione e la repressione della tratta di esseri umani, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 15 novembre 2000<sup>2</sup> (c.d. Protocollo di Palermo), definisce la tratta come: «the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation», e specifica che: «[e]xploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs»<sup>3</sup>. La condotta indicata è considerata come tratta, quando posta in essere ai danni di un minore di diciotto anni, anche ove il soggetto attivo non abbia utilizzato alcun mezzo coercitivo, abusivo o fraudolento per convincere la vittima a trasferirsi<sup>4</sup>: si presume, evidentemente, che i fanciulli versino «naturalmente» in una condizione di vulnerabilità rispetto ai propri «reclutatori», tale per cui il consenso eventualmente prestato non potrebbe in ogni caso essere considerato valido.

L'art. 4 del Protocollo di Palermo ne circoscrive espressamente l'ambito di applicazione ai fenomeni di tratta nei quali sia implicata un'organizzazione criminale e che rivestano carattere transnazionale<sup>5</sup>. La circostanza che l'attraversamento della frontiera sia avvenuto o meno in modo irregolare è però del tutto irrilevante. A differenza del Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria – anch'esso addizionale alla Convenzione di Palermo del 2000<sup>6</sup> – il Protocollo sulla

---

<sup>2</sup> UNTS, vol. 2237, n. 39574, per il cui testo v. *infra*, Appendice, p. 137 ss. Il Protocollo è stato aperto alla firma nel corso di una conferenza svoltasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000 ed è entrato in vigore il 25 dicembre 2003. Attualmente, il Protocollo annovera 154 parti, fra cui l'Italia, dal 2 agosto 2006, e l'Unione europea, dal 6 settembre 2006 (informazione disponibile *online* all'indirizzo [treaties.un.org](http://treaties.un.org), dati aggiornati al 3 febbraio 2013).

<sup>3</sup> V. l'art. 3, lett. a), del Protocollo di Palermo.

<sup>4</sup> V. l'art. 3, lett. c), del Protocollo di Palermo.

<sup>5</sup> V. però United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*, Vienna, 2004, p. 258, par. 25, secondo cui l'obbligo di incriminazione, di cui all'art. 5 del Protocollo, riguarderebbe anche le ipotesi di tratta puramente interna e realizzata senza il coinvolgimento di organizzazioni criminali.

<sup>6</sup> UNTS, vol. 2241, n. 39574. Anche questo secondo Protocollo è stato aperto alla firma nel corso della conferenza svoltasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000, ma è entrato in vigore solo il 28 gennaio 2004. Il Protocollo, ratificato dall'Italia il 2 agosto 2006, annovera 135

tratta non mira a proteggere la sovranità dello Stato, garantendo il rispetto delle sue norme sull'immigrazione, ma piuttosto a salvaguardare i diritti delle vittime di tratta, scongiurandone lo sfruttamento.

La distinzione fra *trafficking of persons* e *smuggling of migrants* è ancor più netta nelle norme internazionali elaborate in ambito europeo. Sia la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005<sup>7</sup>, che la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime<sup>8</sup>, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea il 5 aprile 2011<sup>9</sup>, riprendono la definizione di tratta contenuta nel Protocollo di Palermo, ma trovano applicazione anche nei casi di tratta puramente interna o che non implichi il coinvolgimento di organizzazioni criminali<sup>10</sup>.

Le norme universali e regionali sulla lotta alla tratta degli esseri umani perseguono quattro finalità strettamente correlate fra loro: *prevenire* la tratta, *reprimere* il fenomeno, *proteggere* le vittime ed *incentivare la cooperazione* fra Stati di origine, destinazione e transito dei flussi di «merce umana»<sup>11</sup>. Per raggiungere questi obiettivi, esse disegnano un quadro di misure puntuali che gli Stati sono chiamati ad attuare.

---

parti, fra cui l'Unione europea, dal 6 settembre 2006 (informazione disponibile *online* all'indirizzo [treaties.un.org](http://treaties.un.org), dati aggiornati al 3 febbraio 2013).

<sup>7</sup> CETS, n. 197. La Convenzione, riprodotta *infra*, Appendice, p. 173 ss., è entrata in vigore il 1° febbraio 2008. Gli Stati parti sono attualmente 39, fra cui l'Italia, dal 1° marzo 2011 (<http://conventions.coe.int>, dati aggiornati al 3 febbraio 2013).

<sup>8</sup> La direttiva, in *GUUE*, L 101 del 15 aprile 2011, per il cui testo v. *infra*, Appendice, p. 204 ss., sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, riprendendo sostanzialmente la definizione di tratta ivi contenuta. Il termine per il recepimento è fissato al 6 aprile 2013.

<sup>9</sup> Anche l'Organizzazione degli Stati Americani e l'Associazione Sud-Asiatica per la Cooperazione Regionale (SAARC) si sono dotate di strumenti internazionali specifici per la lotta alla tratta di esseri umani. La Convenzione inter-americana sulla tratta internazionale di minori del 18 marzo 1994 (OAS, *Treaty Series*, n. 79) accoglie, all'art. 2, una nozione piuttosto ampia di tratta, qualificando come tale la «abduction, removal or retention, or attempted abduction, removal or retention, of a minor for unlawful purposes or by unlawful means» e specificando che «“unlawful purpose” includes, among others, prostitution, sexual exploitation, servitude or any other purpose unlawful in either the State of the minor's habitual residence or the State Party where the minor is located». La Convenzione, tuttavia, riguarda le sole vittime minori di diciotto anni. La Convenzione SAARC del 5 gennaio 2002, invece, si occupa esclusivamente della tratta di donne e bambine a scopo di prostituzione (il testo della Convenzione è disponibile *online* all'indirizzo [www.saarc-sec.org/userfiles/conv-trafficking.pdf](http://www.saarc-sec.org/userfiles/conv-trafficking.pdf)). Le proposte di emendamento volte ad ampliarne l'oggetto non hanno per ora condotto ad alcun risultato (v. [www.iom.org.bd/category/highlights/the-saarc-convention-on-preventing-combating-trafficking-in-women-and-children-for-prostitution](http://www.iom.org.bd/category/highlights/the-saarc-convention-on-preventing-combating-trafficking-in-women-and-children-for-prostitution)).

<sup>10</sup> V., espressamente, l'art. 2 della Convenzione di Varsavia.

<sup>11</sup> Cfr. A. GALLAGHER, *The International Law of Human Trafficking*, New York, 2010. L'importanza di coordinare gli sforzi che ciascuno Stato compie nei quattro settori indivi-

Alle norme di *hard law* si aggiunge un insieme di disposizioni non vincolanti adottate dagli organi delle organizzazioni internazionali che, a vario titolo, si interessano della lotta alla tratta degli esseri umani. Vengono in rilievo, fra le altre, le raccomandazioni dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti umani<sup>12</sup>, quelle del Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani presso l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)<sup>13</sup>, e quelle del Comitato dei Ministri<sup>14</sup> e dell'Assemblea parlamentare<sup>15</sup> del Consiglio d'Europa. Sebbene non siano dotate di immediata efficacia precettiva, queste disposizioni non sono prive di rilevanza. Anzitutto, esse possono costituire un valido strumento di interpretazione per le norme di *hard law*, contribuendo a chiarirne il significato: la mancata adozione delle misure raccomandate, in particolare, potrà essere considerata indicativa della negligenza dello Stato nell'adempimento dell'obbligo generale di adoperarsi per prevenire e combattere la tratta degli esseri umani, contemplato in alcuni strumenti pattizi<sup>16</sup> e, come si vedrà, dalle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani<sup>17</sup>. Le raccomandazioni, inoltre, possono contribuire ad orientare la prassi degli Stati a cui sono rivolte, favorendo la formazione di norme consuetudinarie.

---

duati è puntualmente riconosciuta dalla Convenzione di Varsavia, il cui art. 29, par. 2, incoraggia gli Stati parti ad istituire un apposito organo nazionale di coordinamento fra le diverse agenzie e dipartimenti che a vario titolo sono impegnati nella lotta alla tratta degli esseri umani.

<sup>12</sup> *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, annesso al *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council*, del 20 maggio 2002, doc. E/2002/68/Add. 1 (di seguito: *Guidelines UNHCHR*).

<sup>13</sup> Si veda, di recente, *Report by OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to the Republic of Moldova, 31 October - 3 November 2011*, del 23 aprile 2012, OSCE, doc. SEC.GAL/147/12.

<sup>14</sup> V., ad esempio, la Raccomandazione R (91) 11 sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e la tratta di minori e giovani adulti, adottata il 9 settembre 1991, e la Raccomandazione R (2000) 11 sull'azione contro la tratta di esseri umani a scopo di prostituzione, adottata il 19 maggio 2000.

<sup>15</sup> V., ad esempio, la Raccomandazione 1325 (1997) sulla tratta di donne e la prostituzione forzata negli Stati membri del Consiglio d'Europa, adottata il 23 aprile 1997, la Raccomandazione 1545 (2002) sulla campagna contro la tratta di donne, adottata il 21 gennaio 2002, la Raccomandazione 1610 (2003) sulle migrazioni connesse con la tratta di donne e la prostituzione, adottata il 25 giugno 2003, e la ris. n. 1702 (2010) sull'azione contro la tratta di esseri umani, adottata il 26 gennaio 2010, in cui l'Assemblea parlamentare invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa che ancora non l'avessero fatto a ratificare la Convenzione di Varsavia.

<sup>16</sup> V., ad esempio, l'art. 9, par. 1, lett. a), del Protocollo di Palermo.

<sup>17</sup> *Infra*, par. 2.

## 2. *La rilevanza delle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani*

Oltre che un crimine contemplato da norme di diritto internazionale penale, la tratta costituisce una violazione grave di diritti umani garantiti da disposizioni pattizie e consuetudinarie<sup>18</sup>. Vengono anzitutto in rilievo le norme internazionali per la protezione dei diritti delle donne, che obbligano gli Stati a prevenire e reprimere la tratta, considerandola come una forma di grave violenza<sup>19</sup> o di discriminazione<sup>20</sup>. Analogamente, la tratta di minori è espressamente proibita dagli strumenti dedicati alla protezione dei diritti dei fanciulli<sup>21</sup>, ed è considerata una delle peggiori forme di lavoro minorile, ai sensi della Convenzione OIL n. 182<sup>22</sup>.

Independentemente dal genere e dall'età della vittima, la tratta può comportare la violazione di diritti umani garantiti da strumenti generali sulla protezione dei diritti umani – quali ad esempio il Patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici<sup>23</sup>, la Convenzione europea dei diritti

---

<sup>18</sup> Cfr., fra gli altri, Segretario generale delle Nazioni unite, *Report on trafficking in women and girls*, 23 luglio 2012, doc. A/67/170; S.C. INGLIS, *Expanding International and National Protections Against Trafficking for Forced Labor Using a Human Rights Framework*, in *Buff. Hum. Rights Law Rev.*, 2001, p. 55 ss.; T. OBOKATA, *A Human Rights Framework to Address Trafficking of Human Beings*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2006, p. 379 ss.; ID., *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*, Leiden, 2006; C. RIJKEN, *A human rights based approach to trafficking in human beings*, in *Sec. & Hum. Rights*, 2009, p. 212 ss.

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 4, lett. g), del Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa dell'11 luglio 2003 (reperibile *online* all'indirizzo [www.achpr.org/instruments/women-protocol](http://www.achpr.org/instruments/women-protocol)) e l'art. 2, lett. b), della Convenzione inter-americana sulla prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne del 9 giugno 1994 (in *ILM*, 1994, p. 1534 ss.).

<sup>20</sup> V. l'art. 6 della Convenzione per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne del 18 dicembre 1979, ai sensi del quale «States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women» (*UNTS*, vol. 1249, n. 20378). Si veda inoltre Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, General recommendation n. 19 (1992), *Violence against women*, doc. HRI/GEN/1/Rev.7, p. 246 ss.

<sup>21</sup> V. l'art. 35 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, che obbliga gli Stati parti a «take all appropriate national, bilateral and multi-lateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form» (*UNTS*, vol. 1577, n. 27531). La tratta di minori è oggetto di uno specifico Protocollo addizionale alla Convenzione, adottato il 25 maggio 2000, sulla vendita di minori, la pornografia e la prostituzione minorile (*UNTS*, vol. 2171, n. 27531). In ambito regionale merita di essere segnalata la Carta africana dei diritti e del benessere del minore dell'11 luglio 1990, il cui art. 29 obbliga gli Stati parti a prevenire «the abduction, the sale of, or traffic of children for any purpose or in any form, by any person including parents or legal guardians of the child» (OAU, doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990)).

<sup>22</sup> V. l'art. 3, lett. a), della Convenzione, adottata il 17 giugno 1999. Il testo della Convenzione è reperibile *online*, all'indirizzo [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182).

<sup>23</sup> Adottato il 16 dicembre 1966, *UNTS*, vol. 999, n. 14668.

dell'uomo (CEDU)<sup>24</sup>, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli<sup>25</sup> e la Convenzione americana sui diritti umani<sup>26</sup> – oltre che da norme consuetudinarie. Le vittime della tratta, anzitutto, subiscono spesso maltrattamenti ed abusi che possono essere qualificati come trattamento disumano e degradante, se non addirittura come tortura<sup>27</sup>. Nelle situazioni più estreme, poi, la vita stessa della vittima può essere a rischio, vuoi per le condizioni di estremo sfruttamento cui essa è assoggettata, vuoi in ragione delle violenze e minacce dei trafficanti<sup>28</sup>.

Più complesso è stabilire quale sia il rapporto fra tratta degli esseri umani e divieto di schiavitù o servitù<sup>29</sup>. Alcuni strumenti internazionali considerano esplicitamente la tratta alla stregua di queste pratiche<sup>30</sup>, ma in altri casi la norma pertinente si limita a garantire il diritto a non essere sottoposto a schiavitù o servitù ed a vietare la tratta degli schiavi<sup>31</sup>. Occorre allora capire se, ed a che condizioni, la nozione di tratta degli esseri umani possa essere ricondotta nell'alveo di una di queste fattispecie «tipiche».

L'attenzione della comunità internazionale per il fenomeno della schiavitù maturò in un'epoca in cui gli ordinamenti interni di molti Stati

<sup>24</sup> Adottata il 4 novembre 1950, *CETS*, n. 5.

<sup>25</sup> Adottata il 27 giugno 1981, OAU, doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5 (1981).

<sup>26</sup> Adottata il 22 novembre 1969, in OAS, *Treaty Series*, n. 36.

<sup>27</sup> Cfr. Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Guatemala*, del 27 agosto 2001, doc. CCPR/CO/72/GTM, par. 15; Comitato contro la tortura, *Conclusions and recommendation: Bosnia Herzegovina*, del 15 dicembre 2005, doc. CAT/C/BIH/CO/1, par. 21; Id., *Conclusions and recommendation: Ukraine*, del 3 agosto 2007, doc. CAT/C/UKR/CO/5, par. 14; Corte europea dei diritti dell'uomo, *M. e altri c. Italia e Bulgaria*, n. 40020/03, del 31 luglio 2012, par. 106.

<sup>28</sup> Cfr. Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Guatemala*, cit., par. 15; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, del 7 gennaio 2010, par. 214 ss.

<sup>29</sup> Cfr. S. SCARPA, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford, 2008.

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 6 della Convenzione americana sui diritti umani: «No one shall be subject to slavery or to involuntary servitude, which are prohibited in all their forms, as are the slave trade and traffic in women», e l'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio. È proibita la tratta degli esseri umani». Pur senza contemplare espressamente la tratta, l'art. 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli adotta una formulazione sufficientemente ampia da ricomprenderla: «All forms of exploitation and degradation of man particularly slavery, slave trade, torture, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment shall be prohibited».

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 4 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: «No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms»; l'art. 8 del Patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici: «1. No one shall be held in slavery; slavery and the slave-trade in all their forms shall be prohibited. 2. No one shall be held in servitude»; l'art. 4, par. 1, CEDU: «No one shall be held in slavery or servitude».



conoscevano ancora l'istituto giuridico omonimo, in forza del quale una persona poteva subire una menomazione della propria personalità giuridica, divenendo oggetto del diritto di proprietà del «*dominus*». Già nel corso dei negoziati della Convenzione contro la schiavitù del 25 settembre 1926<sup>32</sup>, però, era emersa la necessità di contrastare anche quelle situazioni che – pur in assenza di qualsivoglia legittimazione giuridica – determinano di fatto la «reificazione» del soggetto passivo, intesa come completo annientamento della sua capacità di autodeterminazione. Proprio avendo a mente simili fenomeni, l'art. 1 della Convenzione del 1926 definisce la schiavitù come «the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised»<sup>33</sup>. La distinzione fra lo *status* dello schiavo e la *condizione* delle persone sottoposte ad uno stato di fatto assimilabile alla schiavitù è stata mantenuta negli strumenti internazionali successivi<sup>34</sup>. Accanto al concetto «classico» di schiavitù, ha così acquistato autonoma rilevanza quello di «stato servile»<sup>35</sup>. Nemmeno quest'ultimo, tuttavia, sembra idoneo ad «assorbire» tutte le fattispecie rientranti nella definizione internazionale di tratta. Anch'esso presuppone, infatti, che l'assoggettamento della vittima al volere del suo *dominus* si sia già pienamente realizzato<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> LNTS, vol. 60, n. 1414.

<sup>33</sup> Corsivo aggiunto. V. in proposito Cass., sez. un., sentenza del 20 novembre 1996, *Ceric*, in *Foro it.*, 1997, II, c. 313 ss., c. 324.

<sup>34</sup> Cfr. la Convenzione supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi, e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù del 7 settembre 1956, UNTS, vol. 266, n. 3822.

<sup>35</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Siliadin c. Francia*, n. 73316/01, del 26 luglio 2005. Il caso riguardava una fanciulla togolese ospitata da una famiglia in Francia, e costretta a lavorare come domestica per circa 15 ore al giorno, 7 giorni alla settimana, in una situazione di completo assoggettamento ai propri sfruttatori. La Corte ha ritenuto integrata la condizione di servitù ma non quella di schiavitù, sottolineando come la famiglia ospitante non esercitasse «a genuine right of legal ownership over her, thus reducing her to the status of an "object"» (par. 122). I confini fra le due fattispecie non sono, per la verità, sempre così chiari. La Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale, ad esempio, non ha esitato a qualificare come schiavitù la condizione di una giovane donna, venduta ad un uomo che ne aveva annientato la capacità di autodeterminazione sottoponendola a vessazioni di ogni tipo, nonostante i fatti fossero avvenuti nel territorio di uno Stato, la Nigeria, il cui ordinamento non contemplava l'istituto giuridico della schiavitù (cfr. *Hadijatou Mani Koraou c. Repubblica del Niger*, n. ECW/CCJ/APP/08/08, del 27 ottobre 2008, reperibile nella traduzione non ufficiale inglese *online*, all'indirizzo [www.unhcr.org/refworld/docid/496b41fa2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/496b41fa2.html)).

<sup>36</sup> Indicativa, sotto questo profilo, la sentenza *Kunarac* del Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia. In essa si sottolinea come, per integrare il crimine di *enslavement*, di cui all'art. 5 dello Statuto, non sia sufficiente il fatto che la vittima sia stata venduta, ceduta e acquistata: altre circostanze, quali la limitazione della libertà di movimento, il controllo psicologico, la minaccia o l'uso della violenza, e soprattutto, lo sfruttamento della vittima o del

La riduzione in stato servile potrà dunque dirsi integrata soltanto una volta che le violenze e minacce subite dalla vittima di tratta abbiano raggiunto un livello di gravità tale da comprometterne seriamente la capacità di ribellione<sup>37</sup>. Né le condotte prodromiche alla riduzione in stato servile potrebbero essere ricondotte alla fattispecie della tratta degli schiavi, rimasta ancora oggi saldamente ancorata al concetto «classico» di schiavitù come istituto giuridico<sup>38</sup>.

Nella prassi degli organi di controllo del Patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici e della CEDU, tuttavia, è recentemente invalso un orientamento interpretativo piuttosto estensivo, teso ad equiparare la tratta alla schiavitù ed alla servitù. Il Comitato per i diritti umani, ad esempio, ha più volte affermato espressamente che la tratta costituisce una violazione di diversi diritti umani «including the right under article 8 to be free from slavery and servitude»<sup>39</sup>. Ancor più significativa appare la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Rantsev*. Il ricorso era stato presentato dal padre di una giovane donna russa, trasferitasi a Cipro per lavorare in un *cabaret* e ritrovata morta, meno di un mese dopo, in circostanze non chiare. La donna era verosimilmente stata vittima di tratta a scopo di prostituzione, ma non risultava ancora essere stata ridotta in uno stato di totale assoggettamento al proprio *dominus*. Rinunciando a sussumere la fattispecie all'interno di una delle ipotesi «tipiche» menzionate dall'art. 4 CEDU – la schiavitù, la servitù, o il lavoro

---

suo lavoro, devono sussistere perché il crimine si perfezioni (Trial Chamber II, *Procuratore c. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovač and Zoran Vuković*, del 22 febbraio 2001, reperibile online all'indirizzo [www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf](http://www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf), par. 542 s.).

<sup>37</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Siliadin c. Francia*, cit. V. inoltre GALLAGHER, *The International Law of Human Trafficking*, cit., p. 189 ss.

<sup>38</sup> È significativo che la Convenzione supplementare sulla schiavitù del 1956 non obblighi gli Stati a reprimere penalmente né la fase prodromica alla realizzazione di una condizione analoga alla schiavitù, né lo scambio o il trasferimento di persone che si trovino in tali condizioni. Il divieto di tratta di schiavi contenuto nell'art. 99 della Convenzione di Montego Bay, inoltre, fa chiaramente riferimento alla nozione tradizionale di schiavitù: la disposizione infatti obbliga lo Stato di bandiera della nave a bordo della quale lo schiavo si sia rifugiato a liberarlo, restituendogli piena capacità giuridica (cfr. F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 2107 ss., p. 2113).

<sup>39</sup> Cfr., ad esempio, Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Croatia*, del 30 aprile 2001, doc. CCPR/CO/71/HRV, par. 12; ID., *Concluding observations: Czech Republic*, del 27 agosto 2001, doc. CCPR/CO/72/CZE, par. 13; ID., *Concluding observations: Latvia*, del 6 novembre 2003, doc. CCPR/CO/79/LVA, par. 12. Cfr. inoltre Comitato per i diritti umani, General comment n. 28, *Equality of rights between men and women (article 3)*, del 29 marzo 2000, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, in cui si invitano gli Stati parti, «having regard to their obligations under article 8», a includere nei propri rapporti periodici informazioni circa le misure da essi adottate per eliminare la tratta di donne e minori (par. 12).

forzato – la Corte di Strasburgo ha ritenuto ugualmente rilevante la disposizione, sottolineando come: «[i]n view of its obligation to interpret the Convention in light of present-day conditions, the Court considers it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes “slavery”, “servitude” or “forced and compulsory labour”. Instead, the Court concludes that trafficking itself, within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4 of the Convention»<sup>40</sup>.

Questa soluzione, confermata anche in una pronuncia più recente<sup>41</sup>, ha il pregio di mantenere salda la distinzione «ontologica» fra schiavitù e servitù come condizione di assoggettamento assoluto da un lato, e tratta come condotta prodromica alla realizzazione di tale assoggettamento (o funzionale al suo perpetuarsi) dall'altro, senza tuttavia compromettere l'effetto utile dell'art. 4 CEDU: avvalorando la percezione internazionalmente condivisa della tratta come «modern form of the old worldwide slave trade»<sup>42</sup>, la Corte riconosce che questo fenomeno lede il «bene della vita» tutelato dall'art. 4 al pari della schiavitù, della servitù e del lavoro forzato<sup>43</sup>. Non sono mancate, in dottrina, voci critiche nei confronti di questa impostazione. La Corte, secondo alcuni<sup>44</sup>, avrebbe avvalorato un'interpretazione dell'art. 4 in contrasto con il dato testuale, inserendo nella norma una fattispecie nuova e minando perciò la certezza del diritto. Si tratta, in effetti, di un'applicazione piuttosto estensiva della dottrina del *vacuum*, a cui la Corte fa spesso riferimento per «attualizzare»

<sup>40</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 282.

<sup>41</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *M. e altri c. Italia e Bulgaria*, cit., par. 151. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte ha ritenuto che non ci fossero prove sufficienti per concludere che la ricorrente fosse stata vittima di tratta degli esseri umani. All'età di diciassette anni, la donna (di etnia Rom) aveva contratto matrimonio con un uomo (anch'egli di etnia Rom) che si riteneva avesse in cambio consegnato una somma di denaro al padre della ragazza. Secondo la Corte, però, tale somma non doveva essere considerata un «prezzo» pagato in cambio della «proprietà» sulla donna, ma piuttosto un dono della famiglia dello sposo a quella della sposa, come tradizione nel contesto sociale a cui i nubendi appartenevano.

<sup>42</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 281.

<sup>43</sup> V. A. ANNONI, *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DEP*, 2011, p. 87 ss.

<sup>44</sup> Cfr. fra gli altri: J. ALLAIN, *Rantsev v Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2010, p. 546 ss.; R. PIOTROWICZ, *States' Obligations under Human Rights Law towards Victims of Trafficking in Human Beings: Positive Developments in Positive Obligations*, in *Int'l J. Refugee L.*, 2012, p. 181 ss.; V. STOYANOVA, *Dancing on the Borders of Article 4: Human Trafficking and the European Court of Human Rights in the Rantsev case*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2012, p. 163 ss.

le disposizioni della CEDU, alla luce delle norme pattizie e consuetudinarie venute in essere successivamente alla CEDU stessa<sup>45</sup>.

Dalla qualificazione della tratta come violazione di diritti umani discende per gli Stati l'obbligo – anch'esso di natura tanto consuetudinaria che pattizia – di fare tutto quanto è in loro potere per prevenire il fenomeno, investigare sui presunti casi di tratta, assicurare alla giustizia i trafficanti, ed assistere e proteggere le vittime<sup>46</sup>. Occorre però capire come tali obblighi si coordinino con quelli propri degli strumenti specifici contro la tratta, posto che questi ultimi contengono tutti una clausola di compatibilità che fa espressamente salva l'applicazione delle norme in materia di tutela dei diritti umani<sup>47</sup>.

### 3. *Obblighi di prevenzione*

L'obbligo di adoperarsi per prevenire la tratta degli esseri umani – richiamato in modo generico dall'art. 9, par. 1, lett. a), del Protocollo di Palermo, dall'art. 1, par. 1, lett. a), della Convenzione di Varsavia e dall'art. 1 della direttiva 2011/36/UE – implica l'adozione da parte degli Stati di misure puntualmente descritte, seppur in termini non completamente coincidenti, in ciascuno degli strumenti menzionati. La mancata adozione di tali misure è spesso considerata dagli organi di controllo dei trattati sulla tutela dei diritti umani un indice della negligenza degli Stati parti nell'adempiere all'obbligo generale di prevenire la violazione di tali diritti<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*<sup>2</sup>, Padova, 2011, p. 184 s.

<sup>46</sup> Cfr. *Guidelines UNHCHR*, par. 2. Tali obblighi discendono da quello, più generale, di «assicurare il rispetto» dei diritti umani, previsto da tutti i principali strumenti internazionali pertinenti (cfr. l'art. 2 del Patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici, l'art. 1 CEDU e l'art. 1 della Convenzione americana sui diritti umani), ed a cui la Commissione dei diritti umani ha riconosciuto valenza consuetudinaria (cfr. l'art. 1 dei *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law*, adottati il 18 gennaio 2000, doc. E/CN.4/2000/62, annex). Sulla questione v. per tutti F. SUDRE, *Les «obligations positives» dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme*, in *Revue trim. dr. h.*, 1995, p. 363 ss.; F. BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Milano, 2003 e, con riferimento al caso specifico della tratta, GALLAGHER, *The International Law of Human Trafficking*, cit., p. 243 ss. e R. PATI, *States' Positive Obligations with Respect to Human Trafficking: The European Court of Human Rights Breaks new Ground in Rantsev v. Cyprus and Russia*, in *Boston U. Int'l L. J.*, 2011, p. 79 ss.

<sup>47</sup> V. l'art. 14, par. 1, del Protocollo di Palermo, l'art. 40, par. 4, della Convenzione di Varsavia ed il 33° considerando della direttiva 2011/36/UE.

<sup>48</sup> È significativo, in proposito, l'invito a ratificare il Protocollo di Palermo (e, se del caso, la Convenzione di Varsavia) che gli organi di controllo dei trattati sulla tutela dei diritti umani spesso rivolgono agli Stati parti (cfr., ad esempio, Comitato per i diritti umani, *Con-*

Per contenere il fenomeno della tratta, gli Stati sono anzitutto chiamati ad attivarsi per ostacolare il trasferimento transfrontaliero delle vittime, impedendo che esse raggiungano il luogo di destinazione finale, dove avverrà lo sfruttamento. Fondamentale, a questo scopo, è garantire una formazione adeguata alle guardie di frontiera ed ai funzionari dei servizi dell'immigrazione, perché siano in grado di identificare facilmente le vittime di tratta<sup>49</sup>. Risulta parimenti importante impedire l'utilizzo di documenti di viaggio contraffatti: per questo, gli Stati parti del Protocollo di Palermo e della Convenzione di Varsavia sono tenuti ad assicurarsi che i documenti di identità o di viaggio da essi emessi non siano facilmente falsificabili o alterabili<sup>50</sup> e debbono adottare tutte le misure necessarie a prevenire, per quanto possibile, l'utilizzo di vettori commerciali per il trasporto delle vittime di tratta, eventualmente anche prevedendo l'obbligo per le compagnie di controllare che tutti i passeggeri posseggano validi documenti di viaggio e sanzioni a carico dei vettori che non si adeguino<sup>51</sup>.

Gli organi di controllo istituiti dai trattati sulla tutela dei diritti umani, inoltre, sottolineano la necessità che le norme nazionali che regolano la concessione di visti e permessi di soggiorno siano diseginate in modo tale da non incoraggiare l'azione dei trafficanti. Così, ad esempio, in occasione della valutazione del rapporto periodico del Lussemburgo, il Comitato contro la tortura si è detto «concerned by the continued trafficking of human beings in the State party and the inadequate nature of the checks made when artistes' visas are issued, which entails the risk that these visas might be used for the purposes of this illegal activity»<sup>52</sup>. La categoria dei «visti per artista» è stata oggetto di attenzione anche da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ritenuto che le particolari modalità che ne accompagnavano la concessione da parte delle autorità cipriote non assicurassero una protezione adeguata contro la tratta<sup>53</sup>.

---

*cluding observations: Ireland*, 30 luglio 2008, doc. CCPR/C/IRL/CO/3, par. 16; Comitato per i diritti del fanciullo, *Concluding observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, del 20 ottobre 2008, doc. CRC/C/GBR/CO/4).

<sup>49</sup> V. gli articoli 10, par. 2, e 11, par. 1, del Protocollo di Palermo; l'art. 7 della Convenzione di Varsavia; il 25° considerando e l'art. 18, par. 3, della direttiva 2011/36/UE. Nello stesso senso: Comitato contro la tortura, *Concluding observations: Honduras*, 23 giugno 2009, doc. CAT/C/HND/CO/1, par. 13.

<sup>50</sup> V. l'art. 12 del Protocollo di Palermo e l'art. 8 della Convenzione di Varsavia.

<sup>51</sup> V. l'art. 11 del Protocollo di Palermo e l'art. 7 della Convenzione di Varsavia.

<sup>52</sup> Comitato contro la tortura, *Conclusions and recommendations: Luxembourg*, 16 luglio 2007, doc. CAT/C/LUX/CO/5, par. 12. Si veda, nello stesso senso, Id., *Conclusions and recommendations: Japan*, del 3 agosto 2007, doc. CAT/C/JPN/CO/1, par. 25.

<sup>53</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 291 ss. La legislazione cipriota vigente all'epoca dei fatti obbligava il datore di lavoro dell'artista ad offrire

Per contrastare efficacemente l'azione dei *network* criminali è comunque necessario adottare anche misure di più ampio respiro, agendo sulla *domanda* e sull'*offerta* di «merce umana». Un simile risultato si ottiene, anzitutto, attraverso un'azione capillare di sensibilizzazione delle potenziali vittime nei Paesi di origine: conoscere le tecniche utilizzate dai trafficanti e la sorte di chi è già caduto nella loro rete può essere fondamentale per evitare che altri cedano alle lusinghe di un destino migratorio apparentemente dorato<sup>54</sup>. Gli strumenti internazionali sulla tratta riconoscono il ruolo rilevante che può essere svolto a questo fine dalla società civile, ed in particolare dalle organizzazioni non governative attive in questo settore, invitando espressamente gli Stati a cooperare con queste realtà<sup>55</sup>. L'azione di prevenzione, tuttavia, dovrebbe investire anche i fattori «strutturali» che rendono determinati popoli o categorie sociali particolarmente vulnerabili di fronte ai trafficanti di esseri umani. Per questo, sia il Protocollo di Palermo (art. 9, par. 4) che la Convenzione di Varsavia (art. 5, par. 2) obbligano gli Stati parti ad adottare misure efficaci per migliorare le condizioni economiche e sociali nei Paesi di origine delle vittime di tratta<sup>56</sup>. Pur dotato di immediata efficacia precettiva<sup>57</sup>, l'obbligo in questione ha un contenuto estremamente generico, anche in considerazione del fatto che azioni di questo tipo difficilmente possono essere intraprese senza il consenso degli Stati di origine<sup>58</sup>.

Quanto alle misure di prevenzione che investono gli Stati di destinazione della tratta, gli strumenti internazionali riconoscono anzitutto l'importanza di sensibilizzare i datori di lavoro e, più in generale, i fruitori delle prestazioni delle vittime di tratta, scoraggiando la domanda di migranti da sfruttare<sup>59</sup>. Tanto il Protocollo di Palermo (art. 9, par. 5), che

---

una garanzia bancaria per coprire i costi connessi ad una eventuale procedura di espulsione dell'artista stesso. Ciò, secondo la Corte, incoraggiava il datore di lavoro a mantenere un controllo pressante sugli spostamenti del suo impiegato.

<sup>54</sup> Cfr. l'art. 9, par. 2, del Protocollo di Palermo; l'art. 5, par. 2, della Convenzione di Varsavia; l'art. 18, par. 2, della direttiva 2011/36/UE. V. inoltre Comitato per i diritti del fanciullo, *Concluding observations: The Philippines*, del 2 ottobre 2009, doc. CRC/C/PHL/CO/3-4, par. 79.

<sup>55</sup> V. l'art. 9, par. 3, del Protocollo di Palermo; l'art. 5, par. 6, della Convenzione di Varsavia; l'art. 18, par. 2, della direttiva 2011/36/UE.

<sup>56</sup> V. anche la Relazione esplicativa della Convenzione di Varsavia, reperibile *online* all'indirizzo <http://conventions.coe.int>, par. 103.

<sup>57</sup> Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, *Draft concluding observations: Rwanda*, del 10 febbraio 2009, doc. CEDAW/C/RWA/CO/6, par. 28; Comitato per i diritti del fanciullo, *Concluding observations: Democratic Republic of Congo*, del 10 febbraio 2009, doc. CRC/C/COD/CO/2, par. 83; Id., *Concluding observations: Pakistan*, del 15 ottobre 2009, doc. CRC/C/PAK/CO/3-4, par. 96.

<sup>58</sup> V. anche *infra*, par. 7.

<sup>59</sup> V. l'art. 18, par. 1, della direttiva 2011/36/UE.

la Convenzione di Varsavia (art. 6) obbligano gli Stati parti ad attuare campagne mediatiche mirate, nel presupposto che molti utilizzatori finali delle prestazioni (sessuali o lavorative che siano) delle vittime di tratta non abbiano piena consapevolezza delle modalità con cui è avvenuto il trasferimento o delle condizioni in cui le vittime di tratta sono costrette a vivere<sup>60</sup>. Gli strumenti europei, peraltro, non escludono l'adozione di misure più incisive, quali ad esempio la previsione di sanzioni penali a carico di coloro che coscientemente ricorrono ai servizi di una vittima di tratta<sup>61</sup>.

#### 4. *Obblighi di repressione*

L'obbligo di reprimere la tratta degli esseri umani implica, anzitutto, quello di prevedere sanzioni penali adeguate per tutti coloro che sono intenzionalmente impegnati nel reclutamento, trasporto, accoglienza e alloggio delle vittime. Tale obbligo, previsto da tutti gli strumenti internazionali rilevanti<sup>62</sup>, trova corrispondenza nella prassi degli organi di controllo dei trattati sulla tutela dei diritti umani<sup>63</sup> e nelle norme penali sostanziali di un numero sempre crescente di Stati<sup>64</sup>, tanto che se ne può oggi affermare la natura consuetudinaria<sup>65</sup>. Si tratta, peraltro, di un obbligo di risultato, per adempiere il quale non si richiede necessariamente

<sup>60</sup> V. anche Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Ireland*, cit., par. 16; Id., *Concluding observations: Nicaragua*, del 12 dicembre 2008, doc. CCPR/C/NIC/CO/3, par. 9.

<sup>61</sup> V. l'art. 19 della Convenzione di Varsavia e l'art. 18, par. 4, della direttiva n. 2011/36/UE. Va ricordato che la direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, obbliga gli Stati membri a prevedere sanzioni penali a carico del datore di lavoro che «ricorre al lavoro o ai servizi di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare nella consapevolezza che lo stesso è vittima della tratta di esseri umani». Questa fattispecie, peraltro, risulta inapplicabile nel caso in cui la vittima di tratta sia un cittadino di uno Stato membro, ovvero un cittadino di uno Stato terzo in posizione regolare, così come nel caso di tratta «interna», che pure rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/36/UE (*supra*, par. 1).

<sup>62</sup> V. l'art. 5 del Protocollo di Palermo, l'art. 18 della Convenzione di Varsavia e l'art. 2 della direttiva 2011/36/UE.

<sup>63</sup> Cfr. Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Russian Federation*, del 24 novembre 2009, doc. CCPR/C/RUS/CO/6, par. 18; Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, *Concluding observations: Portugal*, del 1° aprile 2009, doc. CEDAW/C/PRT/CO/7, par. 35; Comitato contro la tortura, *Conclusions and recommendations: Costa Rica*, del 7 luglio 2008, doc. CAT/C/CRI/CO/2, par. 22; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 290.

<sup>64</sup> Cfr. U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, del giugno 2012, reperibile online all'indirizzo [www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012](http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012).

<sup>65</sup> F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta*, cit., p. 2131.

l'introduzione di una fattispecie penale autonoma, essendo sufficiente che l'ordinamento penale nel suo complesso assicuri l'adeguata punizione di tutte le condotte che rientrano nella definizione internazionale di tratta<sup>66</sup>.

L'obbligo di incriminazione riguarda anche le condotte di istigazione, favoreggiamento, concorso o tentativo nella commissione di tratta degli esseri umani<sup>67</sup>. Gli strumenti internazionali, inoltre, obbligano gli Stati ad adottare sanzioni a carico delle persone giuridiche riconosciute responsabili di reati riconducibili alla definizione di tratta, o dei reati di istigazione, favoreggiamento, concorso o tentativo nella commissione della tratta<sup>68</sup>. Ai sensi della Convenzione di Varsavia e della direttiva 2011/36/UE, in particolare, la responsabilità degli enti riguarda i casi in cui i fatti criminosi siano commessi a loro vantaggio da una persona fisica che detenga una posizione dominante in seno alla persona giuridica, in quanto sua rappresentante, perché abilitata a prendere decisioni per conto dell'ente, o perché capace di esercitare il controllo in seno ad esso. In queste ipotesi, la responsabilità dell'ente dovrebbe aggiungersi alla responsabilità penale della persona fisica autrice dell'illecito, e comportare l'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive, anche pecuniarie, di natura non necessariamente penale<sup>69</sup>.

La determinazione del compasso edittale per il reato di tratta è rimessa in larga misura alla discrezionalità degli Stati. Il Protocollo di Pa-

---

<sup>66</sup> A. ANNONI, *L'attuazione dell'obbligo internazionale di reprimere la tratta degli esseri umani*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 405 ss., p. 410. Così anche Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 301 ss. V. però Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Netherlands*, del 25 agosto 2009, doc. CCPR/C/NLD/CO/4, par. 22, ove si legge: «The Committee considers that it is important to criminalize trafficking as a discrete offence as this takes account of the specific elements of trafficking and increases the likelihood of successful prosecutions».

<sup>67</sup> V. l'art. 5 del Protocollo di Palermo, l'art. 21 della Convenzione di Varsavia, e l'art. 3 della direttiva 2011/36/UE.

<sup>68</sup> V. gli articoli 22 e 23 della Convenzione di Varsavia e gli articoli 5 e 6 della direttiva 2011/36/UE. Sebbene il Protocollo di Palermo non includa una disposizione analoga, l'obbligo di prevedere la responsabilità degli enti implicati nella tratta degli esseri umani si evince dal combinato disposto dell'art. 1 del Protocollo (ai sensi del quale «The offences established in accordance with article 5 of [the] Protocol shall be regarded as offences established in accordance with the Convention [against Transnational Organized Crime]») e dell'art. 10 della Convenzione stessa, che disciplina appunto la responsabilità delle persone giuridiche (v. United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide*, cit., p. 254 s.).

<sup>69</sup> L'art. 25-*quinquies* del d.lgs. n. 231/01, introdotto dall'art. 5 della l. n. 228/03, appare in linea con questa indicazione, prevedendo una sanzione pecuniaria a carico della persona giuridica da quattrocento a mille quote, oltre all'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività nel caso in cui l'ente venga utilizzato stabilmente allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione del reato di tratta.



lermo, attraverso il richiamo alla pertinente disposizione della Convenzione sulla lotta al crimine organizzato transnazionale, si limita a richiedere che le sanzioni siano commisurate alla gravità dell'offesa<sup>70</sup>. La Convenzione di Varsavia invece obbliga gli Stati parti ad adottare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che implicino per le persone fisiche la privazione della libertà e possano giustificare l'estradizione, ed a prevedere circostanze aggravanti per i casi in cui la vittima sia un minore, la sua vita sia messa in pericolo intenzionalmente o per negligenza grave, l'autore sia un pubblico ufficiale, o il fatto sia commesso nel contesto di un'organizzazione criminale<sup>71</sup>. Una disposizione più specifica è contenuta nella direttiva 2011/36/UE, il cui art. 4 prevede una pena massima di almeno 5 anni, aumentata a 10 anni in presenza di circostanze aggravanti simili a quelle descritte nella Convenzione di Varsavia<sup>72</sup>.

Al fine di assicurare la punizione dei trafficanti di esseri umani, gli strumenti europei sulla tratta richiedono che i reati da essi definiti siano perseguibili d'ufficio<sup>73</sup>: le vittime di tratta, del resto, versano generalmente in una condizione di totale assoggettamento, se non addirittura di asservimento, ai propri aguzzini. Tanto più se immigrate irregolarmente, esse tendono a diffidare delle forze dell'ordine, per il timore di essere espulse, o perché convinte che la condizione di clandestinità precluda l'esercizio di qualunque diritto.

L'azione di repressione della tratta, in ogni caso, presuppone l'esistenza di un apparato di polizia efficiente e specificatamente «attrezzato» per svolgere indagini adeguate su questo particolare crimine. È richiesto un addestramento mirato delle forze di polizia, che consenta loro di riconoscere agevolmente le vittime di tratta e di guadagnarne la fiducia, anche al fine di assicurare la loro collaborazione nel corso delle inda-

---

<sup>70</sup> V. il combinato disposto dell'art. 1, par. 3, del Protocollo e dell'art. 11 della Convenzione. Così anche Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Nicaragua*, cit., par. 9; Comitato contro la tortura, *Concluding observations: The Philippines*, del 29 maggio 2009, doc. CAT/C/PHL/CO/2, par. 26.

<sup>71</sup> Articoli 23 e 24 della Convenzione.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2011/36/UE gli Stati membri sono tenuti a prevedere una pena della durata massima non inferiore a 10 anni anche nel caso in cui la vittima, per quanto maggiorenne, sia «particolarmente vulnerabile» e nell'ipotesi in cui la vittima sia sottoposta a violenze gravi, quand'anche non suscettibili di metterne a repentaglio la vita. Pur ribadendo l'obbligo per gli Stati membri di considerare come circostanza aggravante il fatto che il crimine sia stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, invece, la direttiva rimette in questo caso la definizione dell'ammontare della pena massima alla discrezionalità dello Stato.

<sup>73</sup> V. l'art. 27 della Convenzione di Varsavia e l'art. 9, par. 1, della direttiva 2011/36/UE.

gini<sup>74</sup>. Gli strumenti internazionali riconoscono, anche in questo caso, l'opportunità di coinvolgere le organizzazioni non governative nei programmi di addestramento<sup>75</sup>. È necessario, inoltre, dotare le forze dell'ordine di strumenti investigativi adeguati, in particolare consentendo loro di offrire incentivi alle vittime che decidano di collaborare con la giustizia<sup>76</sup>. È in quest'ottica che va inquadrata la disposizione contemplata dagli articoli 26 della Convenzione di Varsavia e 8 della direttiva 2011/36/UE, che obbliga lo Stato a prevedere, nel proprio ordinamento penale sostanziale o processuale, uno strumento che dia alle autorità competenti la facoltà di non punire le vittime di tratta che abbiano compiuto attività criminali dietro coercizione<sup>77</sup>. La formulazione della direttiva 2011/36/UE appare più ampia rispetto a quella accolta nella Convenzione di Varsavia. Per quest'ultima, infatti, è sufficiente che gli ordinamenti statali garantiscano la possibilità di non imporre sanzioni penali alle vittime di tratta, mentre ai fini della direttiva è necessario che le autorità nazionali dispongano anche del potere di non perseguire affatto tali reati<sup>78</sup>. Entrambe le disposizioni<sup>79</sup>, però, non configurano un obbligo assoluto in capo allo Stato di astenersi dall'esercitare la propria potestà punitiva nei confronti delle vittime di tratta<sup>80</sup>. È così rimasto inascoltato l'appello dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), che in un parere del giugno 2010 aveva invitato le istituzioni europee ad optare per una soluzione più coraggiosa, che imponesse «the mandatory non-prosecution of and non-application of penalties to

---

<sup>74</sup> V. l'art. 10, par. 2, del Protocollo di Palermo; l'art. 29, par. 3, della Convenzione di Varsavia e l'art. 9, par. 3, della direttiva 2011/36/UE. Cfr. inoltre Comitato per i diritti umani, *Concluding observations: Nicaragua*, cit., par. 9; Comitato per i diritti del fanciullo, *Concluding observations: Netherlands*, del 27 marzo 2009, doc. CRC/C/NLD/CO/3, par. 74, e Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 287.

<sup>75</sup> V. l'art. 10, par. 2, del Protocollo di Palermo e l'art. 35 della Convenzione di Varsavia. Così anche le *Guidelines UNHCHR (Guideline n. 5, par. 2)*.

<sup>76</sup> V. *infra*, par. 6.

<sup>77</sup> Sull'assenza di una disposizione analoga nel Protocollo di Palermo cfr. *Non-punishment and non-prosecution of victims of trafficking in persons: administrative and judicial approaches to offences committed in the process of such trafficking. Background paper prepared by the Secretariat*, del 9 dicembre 2009, doc. CTOC/COP/WG.4/2010/4.

<sup>78</sup> Sulla questione cfr. F. SPIEZIA - M. SIMONATO, *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta di esseri umani*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 3197 ss.

<sup>79</sup> V. Relazione esplicativa della Convenzione di Varsavia, cit., par. 274.

<sup>80</sup> Le *Guidelines UNHCHR*, invece, invitano gli Stati a fare in modo «that trafficked persons are not prosecuted for violations of immigration laws or for the activities they are involved in as a direct consequence of their situation as trafficked persons» (*Guideline n. 2, par. 5*).

victims for their involvement in criminal activities they have been compelled to commit»<sup>81</sup>.

La tratta degli esseri umani, come è noto, presenta normalmente elementi di collegamento con più di uno Stato: vittime ed autori hanno spesso nazionalità diverse, e le varie azioni che compongono la condotta criminosa (il reclutamento, il trasporto, l'alloggio e l'accoglienza delle vittime) vengono sovente poste in essere in Stati diversi. Valorizzando ciascuno di questi elementi di collegamento ai fini dell'individuazione dello Stato competente a giudicare del crimine si incrementerebbero indubbiamente le possibilità di assicurare alla giustizia i trafficanti di esseri umani. Le esigenze di giustizia si scontrano però, in questo caso, con la tradizionale reticenza degli Stati ad accettare obblighi internazionali in tema di definizione dell'ambito della giurisdizione delle proprie corti penali. Per questo, gli strumenti internazionali sulla tratta si limitano generalmente a prevedere obblighi minimi in questo settore, lasciando gli Stati liberi di prevedere titoli di giurisdizione aggiuntivi.

Il combinato disposto dell'art. 15 della Convenzione sulla lotta al crimine organizzato transnazionale e dell'art. 1, par. 3, del Protocollo di Palermo, ad esempio, obbliga ciascuno Stato parte del Protocollo a giudicare i reati di tratta perpetrati, in tutto o in parte, sul proprio territorio o a bordo di navi o aerei battenti la propria bandiera, prevedendo invece la mera facoltà di estendere l'ambito della giurisdizione penale ai reati perpetrati da (o commessi ai danni di) un cittadino dello Stato. Ai sensi del Protocollo, inoltre, il principio *aut dedere aut iudicare* – secondo cui lo Stato dovrebbe sottoporre a procedimento penale le persone accusate del reato di tratta che si trovino sul suo territorio a meno che non intenda estradarle – opera in termini vincolanti per lo Stato solo con riferimento ai suoi cittadini.

Diversamente, l'art. 31 della Convenzione di Varsavia rende tendenzialmente obbligatorio l'esercizio della giurisdizione penale anche nelle ipotesi (rispettivamente previste dalla lett. *e*) e dalla lett. *d*) del par. 1) in cui la vittima sia un cittadino, oppure il presunto autore sia un cittadino (o un apolide abitualmente residente nel territorio dello Stato) ed il fatto sia previsto come reato anche dalla legge penale vigente nel territorio ove

---

<sup>81</sup> UNHCR, *Comments on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims*, (COM(2010)95, 29 March 2010), reperibile online all'indirizzo [www.unhcr.org/refworld/docid/4c0fa7092.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0fa7092.html). Si noti anche il pressante invito che il Comitato per i diritti del fanciullo ha rivolto al Bangladesh, perché questi assicuri che le vittime di tratta di minori non siano sottoposte a sanzioni penali (*Concluding observations: Bangladesh*, del 26 giugno 2009, doc. CRC/C/BGD/CO/4, par. 89).

è stato perpetrato, o sia stato perpetrato al di fuori della giurisdizione di alcuno Stato. Diversi Stati parti della Convenzione, peraltro, si sono avvalsi della facoltà di apporre riserve a queste due ultime disposizioni, puntualmente prevista dall'art. 31, par. 2, della Convenzione<sup>82</sup>. Analogamente al Protocollo di Palermo, inoltre, la Convenzione di Varsavia obbliga lo Stato parte a perseguire le persone presenti sul proprio territorio che esso non intenda estradare solamente nel caso in cui si tratti di cittadini<sup>83</sup>.

Ai sensi dell'art. 10 della direttiva 2011/36/UE, infine, gli Stati membri dell'UE sono obbligati a stabilire la propria giurisdizione per i reati di tratta, oltre che sulla base del titolo territoriale, nel caso in cui l'autore sia un loro cittadino. Qualora intendano prevedere un ambito di giurisdizione più ampio – che investa anche i reati commessi da un residente abituale, o contro un cittadino o un residente abituale, o a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel territorio dello Stato – gli Stati membri sono invece tenuti a darne comunicazione alla Commissione. Ad oggi, nessuno Stato ha ancora effettuato una simile comunicazione; si tratta peraltro di un dato scarsamente significativo, se si considera che il termine per il recepimento della direttiva non è ancora scaduto<sup>84</sup>.

## 5. *Obblighi di protezione ed accoglienza delle vittime*

La protezione delle vittime costituisce uno degli obiettivi di tutti i moderni strumenti internazionali in materia di tratta di persone<sup>85</sup>, oltre che un corollario dell'obbligo di garantire i diritti tutelati dalle norme internazionali sui diritti umani<sup>86</sup>. Nell'economia del Protocollo di Palermo, però, la protezione della vittima assume più che altro una funzione stru-

---

<sup>82</sup> Si vedano le riserve apposte da Danimarca, Finlandia, Francia, Lettonia, Macedonia, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, e Svezia, reperibili *online* all'indirizzo [www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=197&CM=8&DF=09/10/2012&CL=ENG&VL=1](http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=197&CM=8&DF=09/10/2012&CL=ENG&VL=1).

<sup>83</sup> V. l'art. 31, par. 3, della Convenzione.

<sup>84</sup> *Supra*, nota 8.

<sup>85</sup> Cfr. l'art. 2, lett. b), del Protocollo di Palermo; l'art. 1, par. 1, lett. b), della Convenzione di Varsavia e l'art. 1 della direttiva 2011/36/UE.

<sup>86</sup> Cfr. Comitato per i diritti umani, *Concluding observation: Russian Federation*, cit., par. 18; Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, *Draft concluding observations: Rwanda*, cit., par. 28; *Id.*, *Concluding observations: Portugal*, cit., par. 35; Comitato per i diritti del fanciullo, *Concluding observations: Niger*, del 18 giugno 2009, doc. CRC/C/NER/CO/2, par. 77; Comitato contro la tortura, *Concluding observations: Honduras*, cit., par. 13.

mentale allo svolgimento dell'azione penale nei confronti dei trafficanti. Così, l'art. 6 obbliga gli Stati parti, «in appropriate cases and to the extent possible under [their] domestic law», a tutelare la *privacy* e l'identità delle vittime, possibilmente assicurando che il processo dei loro trafficanti si svolga a porte chiuse. Ai sensi della stessa disposizione, inoltre, deve essere garantito il diritto della vittima di partecipare al processo, presentando proprie memorie o chiedendo di essere ascoltata. Resta invece meramente facoltativa l'adozione da parte degli Stati, eventualmente in collaborazione con organizzazioni non governative<sup>87</sup>, di misure di assistenza ulteriore, funzionali al recupero dell'equilibrio psico-fisico della vittima, quali la messa a disposizione di un alloggio adeguato, di consulenze legali, mediche o psicologiche, di opportunità di formazione o lavoro, o di altre forme di assistenza materiale<sup>88</sup>.

Più incisivi appaiono, sotto questo profilo, gli obblighi che discendono dagli strumenti europei. La Convenzione di Varsavia e la direttiva 2011/36/UE, infatti, ribadiscono l'obbligo per gli Stati di tutelare i diritti della vittima nel corso del processo penale a carico dei trafficanti<sup>89</sup>, ma specificano altresì che la prestazione di misure di assistenza e sostegno per soddisfare bisogni primari – quali l'alloggio, l'accesso a cure mediche di emergenza ed a beni di sussistenza – non può essere subordinata all'impegno delle vittime a collaborare nelle indagini o a testimoniare contro i trafficanti<sup>90</sup>. Rispetto al Protocollo di Palermo, poi, la Convenzione di Varsavia e la direttiva 2011/36/UE dedicano maggiore attenzione ai bisogni delle vittime minorenni, specialmente se non accompagnate, chiedendo agli Stati di effettuare una valutazione scrupolosa ed individuale della particolare situazione di ciascun fanciullo e di tenere in debita considerazione l'interesse superiore del minore nell'applicazione di qualsiasi misura di assistenza, sostegno e protezione nei suoi confronti<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> Sull'opportunità di una simile collaborazione v. anche *Guidelines UNHCHR, Guideline n. 6* e Comitato contro la tortura, *Concluding observations: Serbia*, del 19 gennaio 2009, doc. CAT/C/SRB/CO/1, par. 21.

<sup>88</sup> La formulazione dell'art. 6, par. 3, del Protocollo di Palermo, ai sensi del quale «Each State Party shall consider implementing [such] measures», risulta inequivocabile.

<sup>89</sup> V. gli articoli 28 e 30 della Convenzione di Varsavia e l'art. 12 della direttiva 2011/36/UE, che prevede obblighi particolarmente puntuali al fine di evitare il fenomeno della c.d. «vittimizzazione secondaria» (M. VENTUROLI, *La Direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta degli esseri umani*, *infra*, pp. 62-63).

<sup>90</sup> V. l'art. 12, par. 6, della Convenzione di Varsavia e l'art. 11, par. 3, della direttiva 2011/36/UE.

<sup>91</sup> V. gli articoli 10; 11, par. 2; 12, par. 1, lett. f), e par. 7; 14, par. 2, e 16, par. 7, della Convenzione di Varsavia, e gli articoli 13 ss. della direttiva 2011/36/UE. La necessità di tutelare l'interesse superiore del minore è richiamata anche dal Comitato per i diritti del fanciullo (v., ad esempio, *Concluding observations: Mali*, del 3 maggio 2007, doc. CRC/C/MLI/CO/2,

La particolare situazione delle vittime di tratta transfrontaliera pone problemi di più difficile soluzione, che attengono alla definizione del loro *status* nello Stato di destinazione ed alla regolamentazione del loro eventuale rimpatrio. La volontà degli Stati di contrastare l'immigrazione clandestina, espellendo prontamente ogni straniero privo di un valido titolo di soggiorno, entra infatti in conflitto, da un lato, con le esigenze di un'efficace azione repressiva contro i trafficanti di esseri umani, che difficilmente può svolgersi senza la collaborazione fattiva delle vittime, e, dall'altro, con considerazioni di natura più prettamente «umanitaria». Una volta rimpatriata, invero, la vittima di tratta deve spesso confrontarsi con l'ostracismo della propria comunità, oppure rischia di subire ritorsioni da parte dei trafficanti o, addirittura, di ricadere nella loro rete<sup>92</sup>.

La difficoltà di contemperare le diverse esigenze in gioco è ben evidente nel Protocollo di Palermo. L'art. 8 obbliga lo Stato di cittadinanza della vittima, o quello in cui essa aveva il diritto di risiedere permanentemente all'epoca in cui fece il suo ingresso nello Stato di destinazione, a riaccoglierla sul proprio territorio, ed a facilitarne il trasferimento emettendo gli eventuali documenti di viaggio o identificazione necessari. La stessa norma tuttavia specifica che il rimpatrio «shall be with due regard for the safety of that person and for the status of any legal proceedings related to the fact that the person is a victim of trafficking and shall preferably be voluntary»<sup>93</sup>. Il Protocollo, dunque, non esclude l'ipotesi del rimpatrio forzato, e l'art. 7 si limita ad invitare gli Stati a valutare la possibilità di concedere alla vittima il diritto di restare, «in appropriate cases», prendendo in considerazione «humanitarian and compassionate factors».

La Convenzione di Varsavia lascia agli Stati margini di discrezionalità di poco inferiori. L'art. 14, infatti, offre loro una triplice alternativa: concedere il permesso di soggiorno solo per ragioni legate alla condizione personale della vittima<sup>94</sup>, concederlo solo nel caso in cui la permanenza della vittima sia funzionale allo svolgimento dell'azione penale contro i trafficanti, oppure concederlo in entrambe le ipotesi. Solo se la

---

par. 69, e *Concluding observations: Guatemala*, del 6 luglio 2007, doc. CRC/C/OPSC/GTM/CO/1, par. 30).

<sup>92</sup> Sul fenomeno del c.d. «re-trafficking» v. il rapporto di A. JOBE, *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, Geneva, 2010.

<sup>93</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>94</sup> Come chiarito nella Relazione esplicativa della Convenzione di Varsavia, il criterio della situazione personale della vittima comprende una gamma di situazioni, quali la sicurezza della vittima, il suo stato di salute, la sua situazione familiare, che devono essere prese in considerazione (par. 184).

vittima è un minore, le considerazioni legate al suo benessere devono prevalere su ogni altra valutazione. In ogni caso, la definizione dello *status* della vittima di tratta cui venga concesso questo particolare titolo di soggiorno è rimessa interamente ai singoli Stati parti.

Tanto il Protocollo di Palermo che la Convenzione di Varsavia, d'altra parte, fanno salvo il diritto delle vittime di avvalersi della protezione garantita dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto di rifugiato<sup>95</sup>. Il riconoscimento dello statuto di rifugiato comporta, anzitutto, l'obbligo per lo Stato di non espellere la vittima di tratta verso un Paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un certo gruppo sociale, o per le sue opinioni politiche<sup>96</sup>. Inoltre, sempre in forza della Convenzione di Ginevra, il rifugiato gode nello Stato di rifugio di un trattamento tendenzialmente preferenziale rispetto agli altri stranieri, e per certi versi addirittura equivalente a quello riservato ai cittadini<sup>97</sup>. Non tutte le vittime di tratta, però, possono rientrare nella definizione di rifugiato accolta dall'art. 1 della Convenzione del 1951<sup>98</sup>. Per accedere alla protezione internazionale, il richiedente deve anzitutto dimostrare di essere esposto, se rimpatriato, ad un rischio concreto di persecuzione, intesa come grave violazione dei diritti umani<sup>99</sup>. Nel caso delle vittime di tratta,

---

<sup>95</sup> V., rispettivamente, l'art. 14, par. 1, del Protocollo e gli articoli 14, par. 5, e 40, par. 4, della Convenzione di Varsavia.

<sup>96</sup> Cfr. l'art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra. Sulla portata dell'obbligo di *non-refoulement* v. F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo* (a cura di C. FAVILLI), Padova, 2011, p. 3 ss.

<sup>97</sup> V. C. FRANCHINI, *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra del 1951*, ivi, p. 73 ss.

<sup>98</sup> Ai sensi dell'art. 1 (A) (2) della Convenzione, è considerato rifugiato chi «[a]s a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it». La limitazione temporale contenuta nella prima parte della disposizione non rileva per gli Stati parti del Protocollo del 1967 sullo statuto di rifugiato (art. I, par. 2, del Protocollo). Sulla rilevanza della Convenzione del 1951 rispetto alle vittime di tratta v. UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, del 7 aprile 2006, doc. HRC/GIP/06/07 (di seguito: UNHCR, *Linee guida sulle vittime di tratta*), riprodotte *infra*, Appendice, p. 158.

<sup>99</sup> Cfr. in questo senso UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to*

il timore di persecuzione potrebbe essere legato, anzitutto, al rischio di subire ritorsioni da parte dei trafficanti, specialmente ove questi siano parte di un'organizzazione criminale strutturata<sup>100</sup>, o nel caso in cui la vittima abbia attivamente collaborato con le autorità inquirenti. In taluni casi, peraltro, vi potrebbero essere fondate ragioni di temere anche la reazione dei familiari o della comunità. Sotto questo profilo, il rischio di persecuzione è elevato per le donne vittima di tratta a scopo di sfruttamento sessuale che provengono da contesti culturali nei quali la prostituzione è considerata particolarmente esecrabile. Perché l'ostracismo della famiglia o della comunità assuma i connotati della «persecuzione», tuttavia, non basta che la vittima di tratta sia discriminata, ma è necessario che il comportamento di chi la circonda si traduca in una violazione grave di suoi diritti fondamentali. Così, ad esempio, in determinati contesti socio-culturali il mancato supporto della famiglia e della comunità potrebbe portare al completo isolamento della vittima di tratta, esponendola al rischio di indigenza, e rendendola più vulnerabile agli occhi dei trafficanti di esseri umani<sup>101</sup>.

Va considerato, d'altra parte, che le persecuzioni a cui le vittime di tratta sono esposte non sono, generalmente, opera diretta di organi dello Stato, ma di privati cittadini. Il riconoscimento dello statuto di rifugiato, pertanto, si giustifica soltanto nella misura in cui gli atti di persecuzione commessi da questi soggetti siano «knowingly tolerated by the authorities or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection»<sup>102</sup>. Nel valutare la diligenza dello Stato di cittadinanza della vittima, andrà considerata l'adesione agli strumenti internazionali per la lotta alla tratta degli esseri umani, ed il grado di rispetto degli obblighi di prevenzione, repressione e tutela dei diritti delle vittime da questi contemplati<sup>103</sup>.

---

*the Status of Refugees*, del dicembre 2011, doc. HCR/1P/4/ENG/Rev. 3, par. 51 ss., e l'art. 9 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, 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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in *GUUE*, L 337 del 20 dicembre 2011 (di seguito: direttiva qualifiche).

<sup>100</sup> V. Federal Court of Ottawa (Canada), *M.S. v. The Minister of Citizenship and Immigration*, del 29 luglio 2007, 2008 FC 231; Immigration Appeal Tribunal (UK), *PO (Nigeria) v. Secretary of State for the Home Department*, del 12 gennaio 2011, caso n. C5/2010/0768.

<sup>101</sup> V. UNHCR, *Linee guida sulle vittime di tratta*, cit., par. 18.

<sup>102</sup> V. UNHCR, *Handbook*, cit., par. 65. V., inoltre, l'art. 6, lett. c), della direttiva qualifiche. Sulla questione v. R. DI CHIO, *La tutela internazionale delle vittime della tratta e la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato*, in *Com. int.*, 2007, p. 303 ss., p. 310 ss.

<sup>103</sup> UNHCR, *Linee guida sulle vittime di tratta*, cit., par. 22.



Ai fini del riconoscimento dello statuto di rifugiato, d'altra parte, il rischio di persecuzione deve essere collegato a uno dei motivi esplicitamente indicati nell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951. Le motivazioni che spingono i trafficanti di esseri umani, le famiglie o le comunità di appartenenza delle vittime di tratta a perseguirle hanno generalmente poco a che vedere con la razza, la religione, la nazionalità o le opinioni politiche delle vittime. Può però accadere che le autorità siano più propense a tollerare simili persecuzioni quando la vittima appartiene ad una minoranza religiosa, nazionale o razziale, in questo modo giustificando il riconoscimento della protezione internazionale. Al di là di queste ipotesi, le vittime di tratta potranno godere dello statuto di rifugiato solo ove le si consideri membri di un «gruppo sociale determinato». Secondo la definizione accolta dall'UNHCR: «a particular social group is a group of persons who share a common characteristic other than their risk of being persecuted, or who are perceived as a group by society. The characteristic will often be one which is innate, unchangeable, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one's human rights»<sup>104</sup>.

Le vittime di tratta non condividono necessariamente una caratteristica innata<sup>105</sup>, ma sono accomunate da un'esperienza indelebile che, in alcuni contesti sociali, può farle percepire come un gruppo distinto dal resto della popolazione<sup>106</sup>. Su queste basi, lo statuto di rifugiato è stato spesso riconosciuto a donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale provenienti da Paesi in cui le persone nelle loro condizioni vengono sistematicamente emarginate dal resto della società, discriminate e perseguitate<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> UNHCR, *Guidelines on international protection no. 2: «Membership of a particular social group» within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, del 7 maggio 2002, doc. HCR/GIP/02/02, par. 11. Si veda altresì la definizione di «particolare gruppo sociale» nell'art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva qualifiche.

<sup>105</sup> Questa situazione potrebbe verificarsi, però, in un contesto in cui i trafficanti prendano di mira sistematicamente ed esclusivamente gli appartenenti ad una determinata cerchia sociale, come le donne di un particolare ceto, vedove o ragazze madri, perché ritenuti più vulnerabili, anche in ragione della minore protezione che la comunità offre loro.

<sup>106</sup> UNHCR, *Linee guida sulle vittime di tratta*, cit., par. 39, sul quale v. R. PIOTROWICZ, *The UNHCR's Guidelines on Human Trafficking*, in *Int'l J. Refugee L.*, 2008, p. 242 ss.

<sup>107</sup> Cfr., fra gli altri, Refugee Review Tribunal (Australia), *RRT Case No. 02/42226*, del 30 giugno 2003, [2003] RRTA 615; Id., *RRT Case No. 060779039*, del 21 novembre 2006, [2006] RRTA 187; Cour nationale du droit d'asile (France), *Mlle O.*, decisione n. 10020534, del 29 luglio 2011; Id., *Mlle SZ*, decisione n. 11026228, del 12 luglio 2012; Immigration Appeals Tribunal (UK), *Secretary of State for the Home Department v. Lyudmyla Dzhygum*, del 13 aprile 2000, n. CC-50627-99 (00TH00728); Asylum and Immigration Tribunal (UK), *SB v.*

Gli organi di controllo dei trattati sui diritti umani, d'altra parte, hanno da tempo identificato quale corollario dell'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti umani il divieto di estradare, espellere o comunque respingere una persona verso un territorio dove questa rischia di essere sottoposta ad una grave violazione di un proprio diritto fondamentale<sup>108</sup>. Ove non vi siano i margini per vedersi riconosciuto lo statuto di rifugiato, dunque, la vittima di tratta ha comunque la possibilità di evitare l'espulsione, dimostrando di essere a rischio di subire, nel Paese di destinazione, un trattamento disumano o degradante<sup>109</sup>, una violazione del proprio diritto alla vita<sup>110</sup> o del diritto a non essere soggetta a schiavitù, servitù, o tratta degli esseri umani<sup>111</sup>. Sovvengono, in proposito, le osservazioni già svolte circa il pericolo di rappresaglie da parte dei trafficanti, di *re-trafficking*, o di ostracismo da parte della famiglia, a cui sono spesso esposte le vittime di tratta una volta rimpatriate. A differenza di quanto vale per i richiedenti asilo, però, la garanzia di *non-refoulement* prevista dalle norme sulla tutela dei diritti umani non è subordinata all'esistenza di un motivo di persecuzione specifico.

## 6. (Segue) L'accoglienza delle vittime di tratta secondo il diritto dell'UE

Le opportunità per le vittime di tratta di ottenere accoglienza sono più ampie nell'Unione europea. Anzitutto, la direttiva 2004/81/CE, ob-

---

*The Secretary of State for the Home Department*, del 26 aprile 2006, 2008 UKAIT 00002; Immigration and Asylum Chamber (UK), *AM, BM v. The Secretary of State for the Home Department*, del 6 maggio 2009, 2010 UKUT 80 (IAC); *Id.*, *AZ v. The Secretary of State for the Home Department*, del 26 gennaio 2010, 2010 UKUT 118 (IAC). Tutte le decisioni citate sono reperibili *online*, nel *database* dell'UNHCR ([www.unhcr.org/refworld](http://www.unhcr.org/refworld)).

<sup>108</sup> Cfr. fra tutti M. LUGATO, *Trattati di estradizione e norme internazionali sui diritti umani*, Torino, 2006, ed i contributi raccolti in *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione: atti del Convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara per salutare Giovanni Battaglini 29-30 ottobre 1999* (a cura di F. SALERNO), Padova, 2003.

<sup>109</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88, del 7 luglio 1989; *Cruz Varas e altri c. Svezia*, n. 15576/89, del 20 marzo 1991; *Chahal c. Regno Unito*, n. 22414/93, del 15 novembre 1996; Comitato per i diritti umani, General comment n. 20, *Replaces general comment 7 concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment (Art. 7)*, del 10 marzo 1999, doc. HRI/GEN/1/Rev.7, p. 150 ss., par. 9. Si noti che l'art. 3 della Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura vieta espressamente l'allontanamento verso uno Stato dove vi sia il rischio fondato che la persona allontanata possa subire torture o trattamenti disumani e degradanti.

<sup>110</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Saadoon and Mufdhi c. Regno Unito*, n. 61498/08, del 2 marzo 2010.

<sup>111</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *V.F. c. Francia*, n. 7196/10, del 29 novembre 2011, par. 1.

bliga gli Stati membri a prevedere la possibilità per i cittadini di Paesi terzi vittime di tratta di ottenere un permesso di soggiorno rinnovabile, di durata almeno semestrale, che consenta loro di cooperare con le autorità competenti al fine di assicurare alla giustizia i trafficanti<sup>112</sup>. Ai sensi dell'art. 6, alle vittime deve essere concesso un congruo «periodo di riflessione», durante il quale non può essere eseguita alcuna misura di espulsione a loro riguardo. Al termine di tale periodo, la vittima dovrà dimostrare di aver spezzato ogni legame con i propri trafficanti e manifestare la chiara volontà di collaborare con le autorità. Il permesso di soggiorno, in ogni caso, sarà concesso solo ove la presenza della vittima sia ritenuta funzionale alle indagini o allo svolgimento del procedimento penale<sup>113</sup>. Anche il trattamento che la direttiva 2004/81/CE riserva ai beneficiari del titolo di soggiorno appare più funzionale ad assicurare la loro perdurante collaborazione con le autorità, che non a soddisfare esigenze di protezione o assistenza<sup>114</sup>. Indicativo, sotto questo profilo, il 16° considerando della direttiva, secondo cui ai beneficiari del titolo di soggiorno dovrebbe essere garantito l'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale ed all'istruzione per consentire loro «di rendersi indipendenti e di non ricadere nella rete criminale». Nello stesso spirito, la concessione (o il mancato rinnovo) del permesso di soggiorno può essere subordinata alla partecipazione ai programmi di assistenza finalizzati alla ripresa della vita sociale eventualmente previsti dagli Stati membri o da ONG attive nel loro territorio<sup>115</sup>.

Nei Paesi membri dell'Unione europea, d'altra parte, le vittime di tratta cui non possa essere riconosciuto lo status di rifugiato hanno la possibilità di accedere alla c.d. «protezione sussidiaria», dimostrando di avere fondati motivi di ritenere che, nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di essere sottoposte a tortura o trattamenti disumani o degradanti o di essere condannate alla pena capitale<sup>116</sup>. Oltre alla tutela dal *refoulement*, che già discende dagli obblighi internazionali in materia di tortura e tutela del diritto alla vita, lo *status* di protezione sussidiaria

---

<sup>112</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 3, la direttiva si applica alle sole vittime di tratta maggiorenni, ma gli Stati membri possono decidere di estenderne l'applicazione anche ai minorenni. In questo caso, essi dovranno tenere in debita considerazione l'interesse superiore del minore, al quale dovrà essere garantito l'accesso al sistema scolastico, alle medesime condizioni dei cittadini (art. 10).

<sup>113</sup> V. l'art. 8 della direttiva.

<sup>114</sup> Cfr. S. SCARPA, *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla direttiva comunitaria 2004/81/CE*, in *Dir. imm. citt.*, 2005, n. 2, p. 45 ss.

<sup>115</sup> Cfr. l'art. 12 della direttiva.

<sup>116</sup> Cfr. la direttiva qualifiche, art. 2, lett. f).

dà diritto ad ottenere un permesso di soggiorno rinnovabile, della durata di almeno un anno, e ad accedere al mercato del lavoro, alle opportunità di formazione occupazionale, all'istruzione, all'assistenza sociale ed agli alloggi, secondo modalità equivalenti, a seconda dei casi, a quelle previste per i cittadini o per gli stranieri regolarmente soggiornanti<sup>117</sup>.

## 7. *Obblighi di cooperazione internazionale*

Il carattere transnazionale della maggior parte dei fenomeni di tratta sollecita una risposta coordinata da parte di tutti gli Stati coinvolti, sotto il profilo della prevenzione, della repressione, ed anche della protezione delle vittime<sup>118</sup>. Il rispetto degli obblighi di cooperazione previsti dal Protocollo di Palermo, dalla Convenzione di Varsavia e dalla direttiva 2011/36/UE diviene spesso parametro per valutare la diligenza degli Stati nel garantire i diritti umani delle persone sottoposte alla loro giurisdizione<sup>119</sup>.

Gli Stati sono chiamati, anzitutto, a condividere le informazioni in loro possesso circa le rotte della tratta e le modalità di reclutamento, trasferimento e ingresso nei Paesi di destinazione o transito<sup>120</sup>. D'importanza fondamentale si rivela poi il tempestivo scambio di informazioni fra autorità di frontiera<sup>121</sup>, e la collaborazione fra queste e le autorità incaricate di verificare la validità dei documenti d'identità<sup>122</sup>. Il Protocollo di Palermo, inoltre, invita gli Stati parti a cooperare fra loro per intervenire sulle c.d. «root causes» della tratta, agendo cioè su fattori, quali la po-

<sup>117</sup> V. per tutti: A. ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Riv. dir. int.*, 2009, p. 699 ss.; C. FAVILLI, *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, cit., p. 121 ss., p. 134 ss.

<sup>118</sup> GALLAGHER, *The International Law of Human Trafficking*, cit., p. 404 ss.

<sup>119</sup> Cfr. Comitato per i diritti umani, *Concluding observation: Russian Federation*, cit., par. 18; Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, *Concluding observations: Guatemala*, del 10 febbraio 2009, doc. CEDAW/C/GUA/CO/7, par. 24; Comitato per i diritti del fanciullo, *Concluding observations: Qatar*, del 14 ottobre 2009, doc. CRC/C/QAT/CO/2, par. 67; Comitato contro la tortura, *Concluding observations: Honduras*, cit., par. 13; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., par. 289.

<sup>120</sup> V. l'art. 10 del Protocollo di Palermo e l'art. 27 ss. della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, e gli articoli 34 della Convenzione di Varsavia e 19 ss. della direttiva 2011/36/UE.

<sup>121</sup> L'art. 11 del Protocollo di Palermo si limita ad esortare gli Stati parti a creare canali di informazione diretta fra autorità di frontiera, mentre l'art. 7, par. 6, della Convenzione di Varsavia prevede un vero e proprio obbligo di attivarsi in questo senso.

<sup>122</sup> V. l'art. 13 del Protocollo di Palermo e l'art. 9 della Convenzione di Varsavia.

vertà e lo squilibrio sociale, che rendono le persone particolarmente vulnerabili agli occhi dei trafficanti<sup>123</sup>.

La collaborazione fra Stati risulta ancor più decisiva sotto il profilo della repressione della tratta. Il carattere transnazionale della condotta criminosa rende necessario il coinvolgimento nelle indagini degli Stati di origine, destinazione ed eventuale transito delle vittime. Le modalità di questa collaborazione non sono però puntualmente definite negli strumenti internazionali anti-tratta, che rinviano alle norme sulla cooperazione giudiziaria e di polizia vigenti fra gli Stati interessati<sup>124</sup>. Allo stesso modo, è rimessa agli accordi esistenti la definizione delle modalità attraverso cui deve essere garantita la consegna delle persone accusate di tratta, ove lo Stato nella cui giurisdizione esse si trovano non intenda o non possa processarle<sup>125</sup>.

Infine, la cooperazione fra Stati è richiesta per garantire il rimpatrio della vittima di tratta che non intenda, o non possa, godere dell'accoglienza dello Stato di destinazione<sup>126</sup>. Le disposizioni pertinenti del Protocollo di Palermo (art. 8) e della Convenzione di Varsavia (art. 16) integrano, sotto questo profilo, le regole previste dagli eventuali trattati di riammissione in vigore fra gli Stati interessati.

## 8. Conclusioni

Gli obblighi internazionali degli Stati in materia di tratta degli esseri umani discendono, oltre che dagli strumenti specificatamente dedicati alla repressione di questo fenomeno, dalle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani e da quelle che garantiscono protezione a chi fugge dalle persecuzioni. L'interazione fra queste regole determina, anzitutto, una migliore capacità di controllo sulla condotta degli Stati<sup>127</sup>: nel valutare il rispetto degli obblighi *positivi* che discendono dalle norme sulla

---

<sup>123</sup> Art. 9, par. 4, del Protocollo.

<sup>124</sup> Vengono così in rilievo, ad esempio, le disposizioni pertinenti della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale (art. 18 s.), la Convenzione europea sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale (*CETS*, n. 30) e le norme elaborate sulla base dei Capi IV e V del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>125</sup> Vengono in rilievo, sotto questo profilo, gli accordi bilaterali e multilaterali vigenti fra gli Stati interessati e, nell'ambito dell'UE, la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo ed alle procedure di consegna fra Stati membri (v. art. 2, par. 2, 3° trattino).

<sup>126</sup> *Supra*, par. 5.

<sup>127</sup> Sui meccanismi di controllo del rispetto degli obblighi internazionali in materia di tratta di esseri umani v. S. FORLATI, *I meccanismi internazionali di controllo*, *infra*, p. 29 ss.

tutela dei diritti umani, infatti, gli organi di controllo dei trattati che le prevedono attribuiscono grande rilevanza alla circostanza che gli Stati parti abbiano o meno ratificato gli strumenti internazionali specifici sulla tratta, ed abbiano adottato le misure da essi puntualmente previste. Così, il rispetto degli obblighi di prevenzione, repressione, protezione e cooperazione sanciti dal Protocollo di Palermo e dagli altri strumenti internazionali pertinenti diviene parametro per valutare la diligenza impiegata dagli Stati per garantire i diritti umani delle persone sottoposte alla loro giurisdizione. D'altra parte, il riferimento costante e convergente nella prassi degli organi di controllo agli strumenti internazionali antitratta contribuisce alla progressiva cristallizzazione degli obblighi da questi previsti in regole consuetudinarie.

Sotto un diverso profilo, l'applicazione delle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani e sul diritto d'asilo determina un innalzamento della tutela offerta alle vittime della tratta, integrando le garanzie all'uopo previste dal Protocollo di Palermo e dagli altri strumenti internazionali. Ciò vale, in particolare, nei casi di tratta transnazionale, ove il riconoscimento dello statuto di rifugiato (o di persona bisognosa di protezione sussidiaria) e l'obbligo di *non-refoulement* che discende dai trattati sulla tutela dei diritti umani possono sopperire all'assenza di un preciso obbligo di accoglienza negli strumenti di contrasto alla tratta.

SERENA FORLATI

## I MECCANISMI INTERNAZIONALI DI CONTROLLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I meccanismi applicabili in materia di tratta. – 3. Il ruolo della Conferenza delle Parti alla Convenzione delle Nazioni unite sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale. – 4. Il sistema previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani. – 5. La Corte europea dei diritti umani ed il diritto delle vittime alla riparazione. – 6. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Gli obblighi internazionali in materia di tratta di esseri umani partecipano di una duplice natura: da un lato, sono assunti per attuare forme di cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata transazionale; dall'altro lato, tendono a tutelare la posizione delle vittime della tratta. In particolare per questo secondo aspetto, la previsione di adeguati meccanismi internazionali di controllo sull'attuazione degli obblighi primari in materia risulta cruciale al fine di garantirne un'efficace attuazione<sup>1</sup>.

Numerosi meccanismi di questo tipo sono stati costituiti sia a livello universale, ad esempio nel contesto delle Nazioni unite o di istituti specializzati come l'Organizzazione internazionale del lavoro, sia nel quadro di organizzazioni regionali con competenza nel settore dei diritti umani. Essi possono avere natura preventiva ovvero di controllo sulla condotta concreta degli Stati, anche rispetto a fatti specifici (*ex post facto*); taluni hanno carattere prettamente intergovernativo, altri affidano al prestigio personale della persona incaricata di svolgere attività di monitoraggio dagli esiti pubblici un ruolo di «persuasione» (ciò avviene ad esempio per i mandati speciali attivi sotto l'egida del Consiglio per i diritti umani<sup>2</sup> o per

---

<sup>1</sup> V. C. TOMUSCHAT, *Human Rights Between Idealism and Realism*<sup>2</sup>, Oxford, 2008, p. 5; ivi, p. 133 ss., anche per un esame più approfondito delle diverse tipologie di meccanismi operanti nel contesto del diritto internazionale dei diritti umani.

<sup>2</sup> Oltre a mantenere questo ruolo affidato ai mandati speciali, il Consiglio dei diritti umani ha attivato diverse tipologie di controllo sul grado di rispetto dei diritti umani da parte

l'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni unite). Inoltre, comitati di esperti indipendenti vengono talvolta incaricati di esaminare rapporti periodici degli Stati, ma possono vedersi attribuire competenze ulteriori, come ad esempio quella a conoscere di comunicazioni, sia inter-statali che individuali, provenienti da vittime di violazioni dei diritti umani, ovvero ad effettuare inchieste e visite nel territorio dello Stato il cui comportamento è oggetto di valutazione. Esistono infine delle tipologie propriamente giurisdizionali di controllo, tese all'accertamento di responsabilità sia individuali, ad opera dei tribunali penali internazionali, sia dello Stato in quanto tale, per l'allegata violazione dei suoi obblighi; in questo caso, la legittimazione ad agire può essere riservata ai soli Stati (come avviene dinanzi alla Corte internazionale di giustizia) ovvero essere estesa anche ai privati. Tale possibilità è offerta, seppure attraverso meccanismi diversi, dalle corti internazionali regionali competenti in materia di diritti umani<sup>3</sup>; ed una competenza espressa a conoscere del rispetto dei diritti umani fondamentali è talvolta attribuita anche a tribunali istituiti nell'ambito di organizzazioni regionali di integrazione economica<sup>4</sup>.

---

dei membri delle Nazioni unite. Da un lato, lo *Universal Periodic Review* (UPR), secondo quanto disposto dalla stessa Assemblea generale nella risoluzione istitutiva del Consiglio (ris. n. 60/251 del 15 marzo 2006); dall'altro lato, un meccanismo di comunicazioni individuali modellato sulla falsariga della procedura «confidenziale» già operante sotto l'egida della Commissione dei diritti umani (v. ris. n. 5/1, *Institution-Building of the United Nations Human Rights Council*, del 18 giugno 2007). Il Consiglio può inoltre attivare, se necessario, ulteriori meccanismi, ad esempio commissioni di inchiesta come quella istituita rispetto alla situazione in Siria (v. ris. n. S-17/1 del 22 agosto 2011).

<sup>3</sup> Per quanto riguarda i tribunali specificamente destinati a sovrintendere il rispetto dei diritti fondamentali, un vero e proprio diritto individuale di ricorso esiste, oltre che rispetto alla Corte europea dei diritti umani (al cui ruolo è dedicato un paragrafo specifico), nell'ambito del continente africano. Segnatamente, ha competenza ad esaminare ricorsi individuali la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, in presenza di una specifica accettazione di tale competenza da parte dello Stato convenuto (art. 34, par. 6, del Protocollo istitutivo della Corte, disponibile all'indirizzo [www.african-court.org](http://www.african-court.org)). La Corte inter-americana dei diritti umani, invece, può attualmente essere adita solo dagli Stati parti ovvero dalla Commissione inter-americana dei diritti umani; quest'ultima, come del resto la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, agisce peraltro anche sulla base di comunicazioni di individui o altri soggetti privati, come le ONG, non necessariamente vittime dirette delle violazioni lamentate. V. a questo riguardo, per tutti, O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge, 2010, p. 930 ss.; F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*<sup>2</sup>, Oxford, 2012, p. 426 ss.

<sup>4</sup> Oltre alla Corte di Giustizia UE, si segnala il ruolo svolto ad esempio dalla Corte di giustizia della Economic Community of Western African States (ECOWAS) sulla base degli articoli 9, par. 4, e 10, lett. d), del Protocollo relativo alla Corte di Giustizia, del 6 luglio 1991, per come emendato dal Protocollo supplementare concluso ad Accra il 19 gennaio 2005 (disponibile online all'indirizzo [www.courtecowas.org](http://www.courtecowas.org)). Altre corti simili hanno considerato consistente tale competenza sulla base dell'interpretazione del proprio Statuto, con esiti non



Vi sono commistioni fra le varie tipologie di controllo, e punti di forza e fragilità insiti in ciascuna di esse. I meccanismi di matrice inter-governativa, eventualmente svolti a livello riservato, possono rendere più facile il dialogo costruttivo con il Paese oggetto di esame (meccanismi cosiddetti *non-confrontational*); d'altro canto, la matrice politica dell'organismo di controllo rischia di portare all'applicazione di *standard* non uniformi a situazioni analoghe, per ragioni non strettamente giuridiche ma appunto, politiche.

I meccanismi affidati a gruppi di esperti, i quali siedono a titolo personale, operano invece secondo parametri propriamente giuridici, svolgendo una funzione autorevole nell'interpretazione delle norme contenute nelle convenzioni pertinenti e valutando nel contempo la conformità del comportamento degli Stati agli impegni assunti: soprattutto quando prendono in esame comunicazioni individuali questi svolgono una funzione quasi-giurisdizionale, sebbene le loro conclusioni non vincolino formalmente lo Stato a cui sono indirizzate, diversamente da ciò che avviene per le pronunce di tribunali internazionali. L'unica forma di sanzione in caso di valutazioni negative è quella, di carattere «sociale», legata alla pubblicità degli esiti del processo di monitoraggio (ivi compresa la fase del *follow-up*).

I procedimenti giudiziari portano, infine, ad esiti propriamente vincolanti per lo Stato convenuto o per gli individui imputati, anche per quanto riguarda le eventuali forme di riparazione da assicurare alla vittima. Si deve comunque tenere conto della riluttanza che gli Stati mostrano a sottoporre a tribunali internazionali controversie relative al rispetto delle norme sui diritti umani, laddove non sia in gioco un interesse specifico e significativo di propri cittadini. Sebbene non si riscontri, nel caso dei meccanismi giurisdizionali, la totale assenza di prassi che caratterizza le procedure di comunicazione interstatale attivabili dinanzi ai Comitati ONU, sul piano pratico possono risultare molto più efficaci, nella prospettiva della tutela delle vittime, i meccanismi giurisdizionali che attribuiscono anche a queste ultime un diritto di ricorso o che por-

---

sempre felici: è infatti recente la decisione di abolire il Tribunale della Southern African Development Community (SADC), «reo» di avere adottato una serie di pronunce di condanna nei confronti dello Zimbabwe, il quale contestava la sua competenza a pronunciarsi sul rispetto dei diritti fondamentali dei ricorrenti: v. in particolare *Campbell ed altri c. Repubblica dello Zimbabwe*, n. 2/2007, disponibile all'indirizzo [www.sadc-tribunal.org/pages/decisions.htm](http://www.sadc-tribunal.org/pages/decisions.htm), p. 23 ss., nonché la decisione sull'abolizione in *Final communiqué of the 32nd Summit of SADC Heads of State and Government*, Maputo, 18 agosto 2012, par. 24, disponibile all'indirizzo [www.sadc.int/files/3413/4531/9049/Final\\_32nd\\_Summit\\_Communique\\_as\\_at\\_August\\_18\\_2012.pdf](http://www.sadc.int/files/3413/4531/9049/Final_32nd_Summit_Communique_as_at_August_18_2012.pdf), visitato il 7 novembre 2012.

tano ad una sanzione penale per il colpevole, eventualmente corredata da una condanna al risarcimento<sup>5</sup>.

Dopo una breve panoramica dei meccanismi internazionali di controllo con competenza a conoscere, per vari profili, di questioni legate alla tratta di esseri umani, si prenderanno in specifica considerazione quelli operanti, da un lato, nell'ambito della Convenzione sulla lotta al crimine organizzato transnazionale, conclusa a Palermo il 15 novembre 2000<sup>6</sup>, applicabili anche rispetto al Protocollo sulla prevenzione, la soppressione e la repressione della tratta di esseri umani<sup>7</sup>, per gli Stati che lo abbiano ratificato; e, dall'altro lato, nel contesto della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani, conclusa a Varsavia il 16 maggio 2005<sup>8</sup>. Si tratta di meccanismi specificamente concepiti per il contrasto alla tratta (sebbene non esclusivamente per questo, nel caso del Protocollo di Palermo), ed applicabili all'Italia, che è parte di entrambi gli strumenti<sup>9</sup>. Si farà infine riferimento alla recente giurisprudenza in materia di tratta della Corte europea dei diritti umani: anche alla luce dell'adozione del Protocollo di Palermo e dalla Convenzione di Varsavia, quest'ultima ha, in particolare, inteso in senso evolutivo il divieto di schiavitù, servaggio e lavoro forzato contenuto nell'art. 4 della Convenzione europea<sup>10</sup>, contribuendo ad integrare un sistema di «rimedi» internazionali che appare, almeno negli auspici, particolarmente articolato.

---

<sup>5</sup> L'art. 75 dello Statuto della Corte penale internazionale prevede che quest'ultima possa ordinare direttamente ad un condannato il versamento di un risarcimento alle vittime dei propri crimini, mentre l'Assemblea degli Stati parti ha istituito, sulla base dell'art. 79 dello Statuto stesso, un fondo fiduciario destinato anche tale scopo. Non prevedono invece simili possibilità gli Statuti dei due Tribunali *ad hoc* per la ex-Iugoslavia e per il Ruanda.

<sup>6</sup> UNTS, vol. 2225, n. 39574, riprodotta per estratti *infra*, Appendice, p. 133. Le considerazioni che seguono sono in parte basate su quanto scritto in S. FORLATI, *Monitoring Compliance with International Obligations in the Field of Human Trafficking: towards a «Systemic Integration» of Control Mechanisms?*, in *Liber amicorum Saulle* (a cura di MARCHISIO ed altri), in corso di stampa.

<sup>7</sup> Adottato contestualmente alla Convenzione, UNTS, vol. 2237, n. 39574. La traduzione italiana è riprodotta *infra*, Appendice, p. 137 ss.

<sup>8</sup> CETS, n. 197. Per la traduzione italiana v. *infra*, Appendice, p. 173 ss.

<sup>9</sup> Il nostro Paese ha depositato gli strumenti di ratifica relativi al Protocollo di Palermo ed alla Convenzione di Varsavia rispettivamente il 2 agosto 2006 ed il 29 novembre 2010 (v. rispettivamente *treaties.un.org* e *www.conventions.coe.int*, informazioni aggiornate al 7 novembre 2012). Vi sono attualmente 154 Parti contraenti del Protocollo e 37 Parti alla Convenzione di Varsavia (*ibidem*).

<sup>10</sup> Il riferimento è *in primis* al caso *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, sentenza del 7 gennaio 2010, su cui si tornerà oltre. Si vedano, a tale proposito, le osservazioni di A. ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta*, *supra*, p. 1 ss., p. 6 ss., ed i riferimenti ivi citati.

## 2. *I meccanismi applicabili in materia di tratta*

Per quanto riguarda la tratta, alla molteplicità delle fonti di obblighi primari (in particolare, anche se non esclusivamente<sup>11</sup>, fonti pattizie) si accompagna la creazione una serie di meccanismi di controllo che coprono tutto lo spettro di tipologie appena descritte. Operano dunque, anche rispetto a fenomeni legati alla tratta di esseri umani, meccanismi di carattere intergovernativo: oltre a quelli attivi nel contesto della Convenzione di Palermo (su cui ci soffermeremo specificamente), va ricordato in particolare il ruolo del Consiglio per i diritti umani dell'ONU<sup>12</sup>, il quale ha fra l'altro mantenuto, insieme al mandato dei relatori speciali sulla vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pornografia infantile, sulle forme moderne di schiavitù e sulla violenza nei confronti delle donne, anche un mandato tematico dedicato alla tratta, ed orientato in particolare alla protezione delle vittime<sup>13</sup>. Una simile funzione è affidata anche al Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani istituito dall'OSCE, che ha fra le sue priorità la prevenzione e l'assistenza tecnica<sup>14</sup>.

Vanno poi ricordati i numerosi meccanismi di monitoraggio affidati ad esperti, segnatamente ai vari comitati attivi nel contesto delle Nazioni unite<sup>15</sup>. Si tratta di un sistema in continua evoluzione<sup>16</sup>: ad esempio, è re-

---

<sup>11</sup> Sulla natura consuetudinaria del divieto di tratta e del correlativo obbligo di repressione v. F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 2107 ss.; S. SCARPA, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford, 2008, p. 78.

<sup>12</sup> V. ad es. la sua ris. n. 20/1, del 18 luglio 2012, *Trafficking in persons, especially women and children: access to effective remedies for trafficked persons and their right to an effective remedy for human rights violations*.

<sup>13</sup> Si tratta del mandato affidato al Relatore speciale sulla tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini, istituito dalla Commissione per i diritti umani con la ris. n. 2004/110, e poi confermato dal Consiglio per i diritti umani con la ris. n. 8/12. Tale mandato la impegna fra l'altro ad attivarsi rispetto a situazioni di tratta o di violazioni di altri diritti fondamentali delle vittime della tratta (eventualmente sulla base di comunicazioni individuali); ad effettuare *country visits*; a formulare raccomandazioni per la prevenzione e la repressione della tratta e per la tutela delle vittime; ed a predisporre rapporti annuali sulle proprie attività.

<sup>14</sup> OSCE Ministerial Council, decisione su *Combating the Trafficking in Human Beings*, del 2 dicembre 2003, doc. MC.DEC/2/03.

<sup>15</sup> Si veda al riguardo l'analisi di SCARPA, *Trafficking in Human Beings*, cit., p. 83 ss. I principali esiti della «giurisprudenza» dei Comitati sono ricostruiti in ANNONI, *Gli obblighi internazionali*, cit., p. 5 ss.

<sup>16</sup> Per un'analisi degli sviluppi recenti di questo sistema e delle correlate criticità, nella prospettiva di una sua riforma, si veda il rapporto dell'Alto commissario delle Nazioni unite

cente l'adozione del Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo ad una procedura di comunicazione, aperto alla firma 28 febbraio 2012, prevede l'attribuzione all'omologo Comitato della possibilità di esaminare comunicazioni individuali e interstatali, nonché di avviare procedure di inchiesta e forme di assistenza tecnica<sup>17</sup>, con riferimento sia alle varie disposizioni della Convenzione del 1989 che si occupano di fattispecie correlate alla tratta<sup>18</sup>, sia, per quegli Stati che lo abbiano ratificato, al Protocollo addizionale sulla vendita di fanciulli, la prostituzione dei fanciulli e la pornografia infantile<sup>19</sup>.

Operano infine vari meccanismi di carattere propriamente giurisdizionale: innanzitutto, come anticipato, possono conoscere di talune fattispecie integranti tratta i tribunali penali internazionali. La riduzione in schiavitù è infatti qualificata come crimine contro l'umanità sia dagli Statuti dei Tribunali internazionali penali *ad hoc* per la *ex*-Iugoslavia (art. 5, lett. c) e per il Ruanda (art. 3), sia da quello della Corte penale internazionale. Quest'ultimo prevede espressamente (art. 7, par. 2, lett. c) che per «enslavement» si debba intendere «the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children»<sup>20</sup>. Un'interpretazione estensiva è poi emersa anche rispetto all'art. 5 dello Statuto del Tribunale penale per la *ex*-Iugoslavia, ritenuto applicabile, oltre che alla tradizionale «chattel slavery», la quale implica la formale «reificazione» della vittima, anche alle

---

per i diritti umani, *United Nations reform: measures and proposals*, doc. A/66/860 del 26 giugno 2012.

<sup>17</sup> Il Protocollo è stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con la ris. n. A/RES/66/138, del 19 dicembre 2011. L'entrata in vigore è subordinata al deposito di 10 strumenti di ratifica, mentre al momento ne sono intervenuti tre (informazione disponibile *online all'indirizzo treaties.un.org/*, aggiornata al 1° marzo 2013).

<sup>18</sup> Adottata il 20 novembre 1989, *UNTS*, vol. 1577, n. 27531. Vengono in rilievo in particolare gli articoli 32 (diritto del minore alla protezione dallo sfruttamento economico e dallo svolgimento di ogni lavoro che sia pericoloso per la sua salute, la sua educazione ed il suo sviluppo), 34 (obbligo di protezione del minore da ogni forma di sfruttamento o abuso sessuale), 35 (obbligo di prevenzione del rapimento, della vendita e della tratta di minori), 36 (obbligo di protezione del minore rispetto a qualunque altra forma di sfruttamento) e 37 (obbligo di assicurare che i fanciulli non siano sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti).

<sup>19</sup> *UNTS*, vol. 2171, n. 27531; il Protocollo, adottato il 25 maggio 2000, è in vigore a livello internazionale dal 18 gennaio 2002.

<sup>20</sup> Adottato a Roma il 17 luglio 1998, *UNTS*, vol. 2187, n. 38544. Cfr. al riguardo F. POCAR, *Human Trafficking: A Crime Against Humanity*, in *Measuring Human Trafficking - Complexities and Pitfalls* (a cura di E.U. SAVONA - S. STEFANIZZI), New York, 2007, p. 5 ss.; SALERNO, *Evoluzione e determinatezza*, cit., p. 2131 ss.

cosiddette «forme contemporanee di schiavitù»<sup>21</sup>; una lettura corrispondente è stata data anche della nozione di «slavery» contenuta nell'art. 3 del medesimo Statuto<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda invece l'accertamento in sede giudiziaria della responsabilità di Stati, la Corte di giustizia dell'Unione europea può ormai esercitare la totalità delle proprie competenze (ivi compresa quella relativa ai procedimenti per infrazione) rispetto agli atti adottati sulla base dell'attuale titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione, fra cui rientra la direttiva 2011/36/UE<sup>23</sup>. Della competenza della Corte di giustizia non ci occuperemo in questa sede, fra l'altro perché essa è ormai sostanzialmente uniformata al regime generale di controllo giurisdizionale nell'ambito dell'Unione europea<sup>24</sup>. Giova però ricordare che, nell'adozione della direttiva, l'Unione ha in realtà anche provveduto ad attuare il Protocollo di Palermo, di cui è parte contraente avendo depositato lo strumento di accettazione il 6 settembre 2006<sup>25</sup>.

Lo stesso Protocollo di Palermo include poi una clausola compromissoria (art. 15, par. 2), che rende possibile deferire alla Corte internazionale di giustizia controversie relative alla sua interpretazione o applicazione, qualora non possano essere risolte mediante negoziato e non vengano sottoposte ad arbitri. La clausola, però, non è mai stata utilizzata finora, né è verosimile che lo sarà spesso in futuro. Da un lato, infatti, vari Paesi hanno apposto una riserva a questo articolo, dichiarando di non accettarlo<sup>26</sup>; dall'altro lato, sebbene l'art. 15 non ponga particolari

---

<sup>21</sup> Cfr. la sentenza della Trial Chamber nel caso *Kunarac*, n. IT-96-23/IT-96-23/1-A, del 22 febbraio 2001, confermata dalla Camera d'appello 12 giugno 2002, par. 117. Cfr., ancora una volta, ANNONI, *Gli obblighi internazionali*, cit. p. 7, nota 36.

<sup>22</sup> Cfr. il caso *Krnjelac*, 15 marzo 2002, n. IT-97-25-T.

<sup>23</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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, del 5 aprile 2011; la direttiva non si applica peraltro a Regno Unito e Irlanda (v. i considerando 35 e 36 del Preambolo). Sulla direttiva e sul quadro giuridico preesistente v. M. VENTUROLI, *La Direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta degli esseri umani*, *infra*, spec. p. 49. V. anche M.G. GIAMMARINARO, *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *Dir. imm. cit.*, 2012, n. 2, p. 15 ss.

<sup>24</sup> V. per tutti A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 45 ss., p. 60; *ibidem* v. anche per il regime applicabile in precedenza, e tuttora in via transitoria, alla luce dell'art. 10 del Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie.

<sup>25</sup> Informazione disponibile online all'indirizzo [www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org), visitato il 30 ottobre 2012.

<sup>26</sup> Il Protocollo risulta ad oggi ratificato da 154 Stati, di cui 25 hanno dichiarato di non accettare la clausola compromissoria (informazione disponibile online all'indirizzo [www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org), visitato il 20 febbraio 2013).

limitazioni alla legittimazione attiva degli Stati parti, non richiedendo, in particolare, che ad agire sia lo Stato di cittadinanza delle vittime della tratta, si deve considerare la generale riluttanza, sopra ricordata, ad avvalersi di questo tipo di meccanismi rispetto a comportamenti che integrino (anche) violazioni dei diritti umani. Ci si soffermerà dunque in questa sede su altre forme di controllo, che appaiono suscettibili di meglio favorire l'attuazione «ordinaria» degli obblighi primari operanti in materia di tratta. Sarà analizzata innanzitutto la funzione di monitoraggio assegnata alla Conferenza delle Parti nel contesto della Convenzione di Palermo; si prenderanno poi in esame, per quanto riguarda più specificamente l'ambito regionale europeo, il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione di Varsavia nonché il ruolo svolto in questo contesto dalla Corte europea dei diritti umani: la sua giurisprudenza recente relativa alla tratta, cui già si è fatto cenno, appare particolarmente rilevante alla luce dell'incidenza che la Convenzione europea, per come interpretata, appunto, dalla «sua» Corte, ha sugli ordinamenti degli Stati parti, anche laddove essi non siano formalmente vincolati dalle pronunce in cui tale interpretazione è resa<sup>27</sup>.

### 3. *Il ruolo della Conferenza delle Parti alla Convenzione delle Nazioni unite sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale*

L'art. 32 della Convenzione di Palermo affida ad un organismo intergovernativo, la Conferenza delle Parti, il compito di promuovere e monitorare l'applicazione della Convenzione: in particolare, la Conferenza può verificare periodicamente l'attuazione della Convenzione e formulare raccomandazioni finalizzate al miglioramento della Convenzione stessa e della sua applicazione<sup>28</sup>. L'art. 32, par. 4, prevede, a questo scopo, che la Conferenza delle Parti abbia conoscenza delle misure di attuazione adottate dagli Stati parti e delle difficoltà incontrate «through information provided by them and through such supplemental review mechanisms as may be established by the Conference of the Parties». A complemento di tale disposizione, l'art. 32, par. 5, sancisce un obbligo per gli Stati parti di fornire alla Conferenza, dietro sua richiesta, informazioni sulle misure adottate per dare attuazione alla Convenzione. Seb-

---

<sup>27</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza pertinente v. S. FORLATI, *Il margine di apprezzamento lasciato ai giudici nazionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano* (a cura di F. SALERNO - R. SAPIENZA), Torino, 2011, pp. 117 ss.

<sup>28</sup> Art. 32, par. 3, lettere d) ed e).

bene ciò non sia stabilito espressamente dal dettato convenzionale, la Conferenza ha deciso, nella sua prima sessione, che queste funzioni di monitoraggio si applichino anche al Protocollo sulla tratta<sup>29</sup>.

Le Parti contraenti hanno dunque presentato taluni rapporti alla Conferenza, con risultati peraltro non pienamente soddisfacenti dal punto di vista dell'omogeneità, della significatività e della completezza delle informazioni che vi sono incluse<sup>30</sup>. Nel 2008, la quarta sessione della Conferenza ha istituito un Gruppo di lavoro sulla tratta di esseri umani<sup>31</sup>, il quale ha contribuito a fornire un'interpretazione «adeguatrice» degli obblighi contenuti nel Protocollo sulla tratta, in linea con gli sviluppi intervenuti a livello internazionale dal momento della sua adozione<sup>32</sup>. Inoltre, un ulteriore Gruppo di lavoro dedicato al controllo sull'attuazione della Convenzione ha predisposto uno strumento interattivo di autovalutazione (chiamato «Omnibus») per facilitare la presentazione di rapporti adeguati<sup>33</sup> e promosso un progetto-pilota, a cui ha preso parte anche il nostro Paese<sup>34</sup>, finalizzato alla sperimentazione di un meccanismo maggiormente sofisticato di monitoraggio sul rispetto della Convenzione e dei relativi Protocolli. Le linee-guida adottate nel corso della quinta sessione della Conferenza prefiguravano tale meccanismo come di

---

<sup>29</sup> Decisione 1/5, in *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its first session, held in Vienna from 28 June to 8 July 2004*, doc. CTOC/COP/2004/6, del 23 settembre 2004, p. 5.

<sup>30</sup> Si vedano a questo proposito le osservazioni di A. GALLAGHER, *The International Law on Human Trafficking*, New York, 2010, p. 468 ss. Gli esiti consolidati del primo ciclo di rapporti sono raccolti nel rapporto del Segretariato su *Implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the first reporting cycle*, doc. CTOC/COP/2005/3/Rev.2, del 25 agosto 2008. Cfr. inoltre il documento presentato alla quinta sessione della Conferenza delle Parti, 18-22 ottobre 2010, *Status of responses of States to the checklist/questionnaires on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, doc. CTOC/COP/2010/CRP.6, del 29 settembre 2010; secondo tale documento, «many States parties have stated that reporting on implementation of the Convention remains a burden for a number of States that lack sufficient human, administrative or technical capacity for the task» (p. 2).

<sup>31</sup> Ris. n. 4/4, in *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fourth session*, Vienna, 8-17 ottobre 2008, doc. CTOC/COP/2008/19, p. 11.

<sup>32</sup> Si veda ancora GALLAGHER, *The International Law on Human Trafficking*, cit., p. 470.

<sup>33</sup> L'ultima versione del questionario di autovalutazione ed il software Omnibus sono disponibili online all'indirizzo [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/review-of-the-implementation-of-the-convention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/review-of-the-implementation-of-the-convention.html) (informazione aggiornata al 30 ottobre 2012).

<sup>34</sup> Sugli esiti del progetto-pilota si veda il rapporto del Segretariato, *Evaluation of the pilot programme to review implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, doc. CTOC/COP/2012/CRP.3, del 27 agosto 2012.

natura intergovernativa, di carattere non contenzioso e non orientato ad un'ottica sanzionatoria (*non-punitive*), operante sotto l'autorità della Conferenza delle Parti<sup>35</sup>; si prevedeva che esso venisse approvato durante la sesta sessione della Conferenza, che si è svolta fra il 15 e il 19 ottobre 2012. Ad un processo di *peer review* (secondo il modello utilizzato nel 2009 nel contesto della Convenzione delle Nazioni unite sulla lotta alla corruzione<sup>36</sup>), che avrebbe potuto comportare delle visite *in loco* (*country visits*), seppure con il consenso della parte interessata<sup>37</sup>, si sarebbe dovuto affiancare un comitato, anch'esso, secondo l'ultima versione dei *Draft terms of reference*<sup>38</sup>, di carattere prettamente intergovernativo (il cosiddetto *Palermo Group*), con il compito di identificare problemi aperti e buone prassi nonché di considerare eventuali esigenze di assistenza tecnica, ai fini di una migliore attuazione della Convenzione<sup>39</sup>.

Peraltro, il negoziato sulle modalità di istituzione di tale meccanismo non si è concluso positivamente<sup>40</sup>, per ragioni legate, da un lato, alle spese necessarie per il suo funzionamento, e dall'altro, all'opposizione di alcuni Paesi, in particolare Russia e Cina, ad un coinvolgimento significativo delle organizzazioni non governative (ONG) nel processo di monitoraggio<sup>41</sup>: questa presenza avrebbe infatti privato il meccanismo del

---

<sup>35</sup> In *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fifth session, held in Vienna from 18 to 22 October 2010*, doc. CTOC/COP/2010/17, del 2 dicembre 2010, p. 217.

<sup>36</sup> V. la ris. n. 3/1 della Conferenza degli Stati parti alla Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione, in *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 9 to 13 November 2009*, doc. CAC/COSP/2009/15, p. 3.

<sup>37</sup> V. Open-ended Intergovernmental working group on the review of the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, *Revised draft terms of reference of the mechanism for the review of implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, doc. CTOC/COP/WG.5/2011/2//Rev.2, del 20 febbraio 2012, par. 30.

<sup>38</sup> *Ibidem*, par. 41 ss.

<sup>39</sup> Per un più preciso esame dei *Draft terms of reference* si veda S. FORLATI, *Monitoring compliance*, cit., par. 2.

<sup>40</sup> Si veda la proposta rivista di risoluzione presentata dall'Italia, doc. CTOC/COP/2012/L.4/Rev.2, del 19 ottobre 2012, in cui figura ancora fra parentesi il riferimento all'adozione del nuovo meccanismo. Si veda altresì *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its sixth session, held in Vienna from 15 to 19 October 2012*, doc. CTOC/COP/2012/15, del 5 novembre 2012, p. 24, par. 39.

<sup>41</sup> *Ivi*, paragrafi 35-38. I costi di funzionamento del meccanismo erano indicati in 993.800 USD per il 2013, 7.793.000 USD per il biennio 2014-2015 e 8.931.000 USD per il biennio 2016-2017 (nota del Segretariato, *Estimated financial requirements for a mechanism to review the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, doc. CTOC/COP/2012/14, del 20 settembre 2012), e non si



carattere puramente intergovernativo a cui tali ultimi Paesi sono tutt'ora fermamente attaccati.

Peraltro bisogna tenere presente che le ONG non fungono solo da «cerniera» fra Stati e vittime della tratta, in particolare nel momento delicato della sottrazione alle reti di sfruttamento; esse svolgono anche un ruolo essenziale rispetto alla fase del controllo internazionale, come emerge del resto dalle soluzioni adottate nel contesto della Convenzione di Varsavia, di cui si dirà nel paragrafo successivo. Se i miglioramenti apportati al sistema predisposto dall'art. 32 della Convenzione grazie all'attività del Gruppo di lavoro sul monitoraggio e l'attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli consentono alla Conferenza delle Parti di svolgere comunque un ruolo utile sotto questo profilo, la mancata attuazione di un meccanismo specifico e maggiormente articolato per verificare il grado di rispetto degli impegni assunti dalle Parti contraenti rappresenta indubbiamente, a livello universale, un'occasione mancata. Nell'attesa di capire se sarà possibile riprendere il negoziato a questo riguardo nelle future sessioni della Conferenza, la disciplina internazionale sulla lotta alla tratta adottata a livello regionale europeo rappresenta un essenziale complemento al Protocollo di Palermo: ciò non solo per quanto riguarda la definizione degli obblighi primari gravanti sulle parti contraenti dei relativi strumenti, ma anche nell'assicurare forme più incisive di controllo internazionale sulla loro attuazione.

#### 4. *Il sistema previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani*

Secondo quanto stabilisce l'art. 39 della Convenzione di Varsavia, quest'ultima «is intended to enhance the protection afforded by [the Palermo Protocol] and develop the standards contained therein». Questo ruolo complementare della Convenzione rispetto al Protocollo di Palermo, pur riguardando innanzitutto gli obblighi primari, in particolare quelli relativi alla protezione delle vittime<sup>42</sup>, può ben essere riferito, come

---

è accettato di farli gravare sul bilancio ordinario della Conferenza. Quanto al secondo aspetto, le proposte di risoluzione formulate, da un lato, da Svizzera e Norvegia (doc. CTOC/COP/2012/L.2, del 5 ottobre 2012, in senso favorevole ad un possibile coinvolgimento delle ONG nei lavori del Gruppo di Palermo), e, dall'altro lato, da Cina e Russia (in senso opposto) non sono più disponibili *online* fra i materiali relativi alla sessione: v. [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session6-draft-decisions-resolutions.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session6-draft-decisions-resolutions.html) (informazione aggiornata al 28 ottobre 2012).

<sup>42</sup> V. B. NASCIBENE - A. DI PASCALE, *Riflessioni sul traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario ed interno* (a cura di G. PALMISANO), Milano, 2008, p. 26 ss., p. 36.

si diceva, anche al meccanismo di monitoraggio ivi istituito. Tale meccanismo è infatti considerato uno dei punti di forza della Convenzione<sup>43</sup>, ed è incentrato su due diversi «pilastri»: viene innanzitutto costituito un Gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani (GRETA), attualmente composto da 15 membri, incaricato di valutare periodicamente le modalità di attuazione della Convenzione nell'ambito di cicli normalmente quadriennali<sup>44</sup>. Il GRETA ha provveduto ad elaborare un questionario di autovalutazione da sottoporre alle parti contraenti; se ritenuto opportuno, il Gruppo può inviare il questionario o richiedere informazioni ad organizzazioni non governative o altre organizzazioni rilevanti e componenti della società civile, attive nel campo della lotta alla tratta<sup>45</sup>.

Per un migliore apprezzamento della situazione, il GRETA può altresì compiere una visita nel Paese interessato: mentre questa opzione è prefigurata come meramente sussidiaria ed eventuale dal dettato convenzionale<sup>46</sup>, la prassi inaugurata durante il primo ciclo di valutazione è nel senso di un ricorso sistematico a tale strumento<sup>47</sup>, che consente fra l'altro al Gruppo di organizzare direttamente incontri con organizzazioni non governative e componenti della società civile<sup>48</sup>.

Il GRETA può inoltre basare le proprie conclusioni su altri elementi, ed in particolare organizzare audizioni con soggetti attivi nell'ambito della lotta alla tratta o ricorrere alla consulenza di esperti<sup>49</sup>. È fatto infine obbligo al Segretariato di portare all'attenzione del Gruppo ogni

---

<sup>43</sup> Si veda il par. 354 del Rapporto esplicativo.

<sup>44</sup> Si veda la regola n. 2 del Regolamento di procedura, adottato dal Comitato nella sua seconda sessione, 16-19 giugno 2009, doc. THB-GRETA(2009)3, del 17 giugno 2009.

<sup>45</sup> V. la regola n. 7 del regolamento di procedura, secondo la quale si deve trattare preferibilmente di «national coalitions of organisations, or national branches of international nongovernmental organisations. Moreover, they shall have access to reliable sources of information and be capable of carrying out the necessary verifications of this information». L'art. 38, par. 3, della Convenzione si limita a stabilire: «GRETA may request information from civil society».

<sup>46</sup> Cfr. l'art. 38, par. 4, nonché il par. 367 del rapporto esplicativo.

<sup>47</sup> Cfr. [www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/), visitato il 28 febbraio 2013.

<sup>48</sup> Regola di procedura n. 8. Significativa, da questo punto di vista, la differenza rispetto a ciò che si preconizzava nel contesto del meccanismo di controllo non adottato dalla Conferenza delle Parti alla Convenzione di Palermo: in quel caso, secondo il par. 30 dei *Draft terms of reference*, nella versione citata *supra*, nota 37, le *country visits* o altri strumenti di dialogo diretto avrebbero potuto essere organizzati solo con il consenso della parte interessata; inoltre, rispetto alla possibilità di entrare in contatto con esponenti della società civile, le Parti contraenti sarebbero state semplicemente *incoraggiate* «to facilitate engagement with all relevant national stakeholders in the course of a country visit».

<sup>49</sup> Regola di procedura n. 9.

comunicazione ad esso indirizzata e che rientri nel suo ambito di competenza, aprendo dunque la via all'utilizzo di questo strumento, anche da parte di singoli, per segnalare eventuali situazioni di violazione<sup>50</sup>.

Mentre questi vari passaggi della procedura sono di carattere confidenziale, il rapporto finale del Gruppo su ciascun Paese, con le relative conclusioni, viene reso pubblico unitamente ad eventuali osservazioni presentate dalla parte interessata, decorso un mese dalla sua comunicazione a quest'ultima<sup>51</sup>. Sulla base di tale rapporto spetta poi ad un organo politico, la Conferenza delle Parti, emanare raccomandazioni relative alle misure da adottare per ottemperare alle conclusioni del GRETA, eventualmente fissando una data per la presentazione di informazioni in proposito, ovvero finalizzate a promuovere la cooperazione con la parte interessata per garantire l'adeguata attuazione della Convenzione<sup>52</sup>. Questa funzione della Conferenza integra quella del GRETA, nel senso che aggiunge una dimensione politica al meccanismo di monitoraggio, rafforzando il «peso» delle conclusioni raggiunte dal Gruppo ma salvaguardandone nel contempo l'indipendenza<sup>53</sup>; nell'ambito del primo ciclo di valutazione, destinato a concludersi nel 2013, raccomandazioni sono state già emanate nei confronti di nove Paesi<sup>54</sup>. Alla luce di quanto disposto dal Regolamento di procedura<sup>55</sup>, la Conferenza può autorizzare non solo organizzazioni governative coinvolte nella lotta alla tratta, ma anche ONG (in particolare Amnesty International, Anti-Slavery International, La Strada International ed International Federation Terre des Hommes) a prendere parte alle proprie riunioni sulla base di un invito *ad hoc*<sup>56</sup>. L'istituzionaliz-

---

<sup>50</sup> Regola di procedura n. 10.

<sup>51</sup> Art. 38, par. 6 della Convenzione; Regola di procedura n. 14.

<sup>52</sup> Articolo 38, par. 7 della Convenzione.

<sup>53</sup> Par. 369 del Rapporto esplicativo. Il meccanismo non è, da questo punto di vista, molto diverso nella sostanza da quello previsto per assicurare il rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti umani. In particolare alla luce del testo dell'art. 46 della Convenzione europea previgente all'entrata in vigore del Protocollo n. 14, spettava infatti esclusivamente al Comitato dei Ministri, organo politico principale del Consiglio d'Europa, assicurare l'esecuzione delle sentenze della Corte.

<sup>54</sup> V. [www.coe.int/t/dgbl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring](http://www.coe.int/t/dgbl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring), informazioni aggiornate al 30 ottobre 2012. Sembra ci si possa attendere che tutte le Parti coinvolte nel ciclo di valutazione saranno destinatarie di simili raccomandazioni.

<sup>55</sup> Adottato dalla Conferenza il 5 dicembre 2008, doc. THB-CP(2008)2, regola n. 2.

<sup>56</sup> Le organizzazioni *governative* espressamente legittimate a ricevere un'analoga autorizzazione sono l'UNODC, l'Organizzazione internazionale del lavoro, l'UNICEF, l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni unite per i diritti umani, l'Alto commissario delle Nazioni unite per i rifugiati, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, l'Interpol e l'Europol. Partecipano invece di diritto ai lavori della Conferenza, pur senza poter votare, le Parti firmatarie per le quali non

zazione della presenza delle ONG anche nella fase più prettamente politica del controllo, laddove la Conferenza lo ritenga necessario, secondo termini non dissimili da quelli che si proponevano anche rispetto al «Gruppo di Palermo»<sup>57</sup>, conferma la percezione che tale presenza sia indispensabile per controbilanciare il quadro di attuazione della Convenzione rappresentato dalla Parte oggetto di valutazione, e possa così contribuire in modo determinante all'efficacia del meccanismo predisposto dalla Convenzione di Varsavia. Del resto, anche nell'esperienza relativa ad altre convenzioni in materia di diritti umani il ruolo svolto dalle ONG, almeno inizialmente in modo del tutto spontaneo, è stato analogo<sup>58</sup>. Dunque, sebbene ogni considerazione in ordine alla concreta idoneità della Convenzione e del meccanismo di controllo ivi predisposto ad incidere significativamente sul fenomeno della tratta sia allo stato prematura, vi sono le premesse perché quest'ultimo, nella sua doppia «anima», funga da adeguato stimolo per gli Stati ad introdurre politiche coerenti e strumenti idonei a questo fine, non solo in ambito penale.

##### 5. *La Corte europea dei diritti umani ed il diritto delle vittime alla riparazione*

Nonostante il suo approccio improntato alla protezione dei diritti delle vittime di tratta, il meccanismo di controllo predisposto dalla Convenzione di Varsavia non è idoneo, per le sue caratteristiche intrinseche, ad assicurare loro immediatamente forme adeguate di riparazione. Questo invece è possibile ottenere, almeno in linea di principio<sup>59</sup>, attraverso il ricorso al meccanismo giudiziario istituito dalla Convenzione europea

---

siano ancora intervenute la ratifica o l'entrata in vigore della Convenzione, e rappresentanti di vari organi del Consiglio d'Europa (fra cui anche la Conferenza delle organizzazioni non governative). Comunque la Conferenza può riunirsi in compagine più ristretta, limitata ai soli membri, ove ritenuto necessario: v. la regola n. 3 del Regolamento di procedura.

<sup>57</sup> Infatti, anche la partecipazione ai lavori della Conferenza è autorizzata caso per caso.

<sup>58</sup> V. in proposito P. KOOIJMANS, *The NGOs and the Monitoring Activities of the United Nations in the field of Human Rights*, in *The Role of the NGOs in the Promotion and Protection of Human Rights* (a cura di A.G. CASTERMAN ed altri), Leiden, 1989, p. 15 ss.; C. TOMUSCHAT, *Human Rights Between Idealism and Realism*, cit., p. 287 ss.; R. BRETT, *The Role of NGOs - An Overview*, in *International Human Rights Monitoring Mechanisms* (a cura di G. ALFREDSSON - J. GRIMHEDEN - B.C. RAMCHARAN - A. ZAYAS), Leiden, Boston, 2009, p. 673 ss.; e, anche per le criticità connesse al loro ruolo, P. ALSTON - R. GOODMAN, *International Human Rights*, Oxford, 2013, p. 1503 ss.

<sup>59</sup> Per questa come per altre forme gravissime di violazione dei diritti umani, ci si può peraltro chiedere se esistano forme di riparazione davvero adeguate rispetto al pregiudizio subito dall'individuo.

dei diritti umani. Come già accennato, proprio l'adozione del Protocollo di Palermo e della Convenzione di Varsavia hanno portato la Corte europea, in particolare con la sentenza *Rantsev c. Cipro e Russia*, a «rileggere» l'art. 4 della CEDU in modo tale da ricomprendervi con sicurezza ogni ipotesi di tratta di esseri umani. Il caso *Rantsev* è particolarmente significativo non solo per l'innovativa lettura data a questa disposizione (per quanto attiene sia al suo ambito di applicazione che all'individuazione degli obblighi positivi che ne discendono<sup>60</sup>), ma anche sotto il profilo strettamente procedurale. Non era infatti scontato che la Corte arrivasse ad una pronuncia di merito sulla vicenda, alla luce della dichiarazione unilaterale con cui Cipro aveva riconosciuto di aver violato, nei confronti della signora Rantseva, gli obblighi positivi discendenti, oltre che dall'articolo 4 della Convenzione, anche dagli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti), nonché l'art. 5 (diritto alla libertà personale), ed il diritto del padre della vittima ad un equo processo (art. 6), proponendo a quest'ultimo un indennizzo, rifiutato, di 37.300 euro<sup>61</sup>. A fronte di simili dichiarazioni spesso la Corte procede ad una radiazione della causa dal ruolo nonostante il dissenso del ricorrente<sup>62</sup>; in questo caso, peraltro, si è orientata in senso diverso alla luce della gravità assunta del fenomeno della tratta, in particolare a Cipro, e del numero esiguo di precedenti rilevanti nella propria giurisprudenza, segnatamente in ordine agli obblighi positivi di protezione delle vittime<sup>63</sup>.

La Corte ricorda, al riguardo, che «its mission is also to determine issues on public-policy grounds in the common interest, thereby raising the general standards of protection of human rights and extending human rights jurisprudence throughout the community of the Convention

---

<sup>60</sup> Si vedano in questo senso anche le osservazioni dell'AIRE Centre, ONG intervenuta nel giudizio, riportate al par. 190. Nel contesto della CEDU le organizzazioni non governative non hanno una legittimazione autonoma a proporre ricorso laddove non siano esse stesse vittime di violazioni dei diritti garantiti dalla Convenzione (v. art. 34 CEDU; diversamente, l'art. 5, par. 3, lett. f) del Protocollo alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli relativo all'istituzione della Corte omologa). Ai sensi dell'art. 36 CEDU, tuttavia, il Presidente della Corte può autorizzare il loro intervento nella procedura (sostanzialmente a titolo di *amici curiae*). Molte ONG, poi, organizzano o prestano direttamente assistenza legale ai ricorrenti.

<sup>61</sup> In particolare, Cipro aveva riconosciuto l'illiceità, alla luce della Convenzione, della consegna della signora Rantseva al suo «datore di lavoro» da parte della polizia, e che l'inchiesta in merito al decesso non era stata effettuata secondo parametri rispettosi di quanto imposto dalla CEDU (v. par. 186 ss. della sentenza).

<sup>62</sup> Si veda per tutti R. CHENAL, *Articolo 37*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti umani* (a cura di S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY), Padova, 2012, p. 688 ss. p. 689.

<sup>63</sup> *Ivi*, par. 198 ss.

States»<sup>64</sup>. Questo aspetto «di sistema» sembra destinato ad assumere sempre maggiore rilevanza nella sua giurisprudenza, anche alla luce dell'enfasi oggi posta sul principio di sussidiarietà<sup>65</sup>.

Se dunque, nel caso *Rantsev*, il profilo relativo alla riparazione individuale, pur presente, si rivela in qualche modo secondario, in particolare visto che la vittima diretta delle violazioni della Convenzione è deceduta, la stessa sentenza ribadisce che «the primary purpose of the Convention system is to provide individual relief»; la possibilità di disporre per le vittime un'equa soddisfazione, alla luce di quanto disposto dall'art. 41, resta aperta anche rispetto alle violazioni collegate alla tratta di esseri umani. Nel caso *Rantsev* è stato stabilito un indennizzo sia a carico di Cipro (in misura leggermente superiore a quella proposta nella dichiarazione unilaterale sopra discussa) sia a carico della Russia<sup>66</sup>; solo di un ristoro pecuniario la Corte ha discusso anche nella causa *M. ed altri c. Italia e Bulgaria*, in cui ha riscontrato la violazione degli obblighi procedurali discendenti dall'art. 3 della Convenzione (non ritenendo necessario pronunciarsi, dunque, anche in merito a quelli posti dall'art. 4)<sup>67</sup>. Peraltro, la lettura ampia della nozione di «equa soddisfazione», attraverso la quale la giurisprudenza più recente giunge ad indicare a carico degli Stati convenuti anche altre tipologie di misure, tese ad assicurare una riparazione in forma specifica<sup>68</sup>, potrebbe risultare particolarmente idonea anche nel contesto di talune ipotesi legate alla tratta (si pensi alla possibilità di garantire un titolo di soggiorno alla vittima, o comunque all'individuazione di un obbligo di non espulsione per la stessa<sup>69</sup>).

---

<sup>64</sup> *Rantsev*, par. 197.

<sup>65</sup> Cfr. la dichiarazione adottata dalla High-level Conference on the future of the European Court of Human Rights (Brighton, 18-20 April 2012), doc. CDDH(2012)007, del 29 maggio 2012, spec. paragrafi 29, 32.

<sup>66</sup> Par. 13, lettere *a*) e *b*), del dispositivo. La Russia è stata ritenuta responsabile di una violazione dell'obbligo procedurale di condurre un'inchiesta sulla vicenda, che si ricava dall'art. 4 della CEDU.

<sup>67</sup> Ricorso n. 40020/03, sentenza del 31 luglio 2012. In tale vicenda, discussa *supra* da ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta*, cit., nota 39, non fu disposto alcun indennizzo perché la richiesta iniziale dei ricorrenti non era stata coltivata sotto questo aspetto (par. 187 della sentenza). Cfr. poi il caso *C.N.e V. c. Francia*, n. 67724/09, dell'11 ottobre 2012 (par. 6 del dispositivo).

<sup>68</sup> Tale giurisprudenza, infatti, intende l'espressione «just satisfaction» di cui all'art. 41 della Convenzione in senso ampio, e non limitato al versamento di una somma di denaro a titolo di indennizzo. Sul punto, anche per un esame della prassi di altri organi internazionali di controllo, v. G. BARTOLINI, *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009, p. 143 ss.

<sup>69</sup> Sull'applicabilità dell'art. 3 della CEDU a queste ipotesi, e sulla possibile portata extraterritoriale dell'art. 4, si veda la decisione nel caso *V.F. c. Francia*, n. 7196/10, del 29 no-

## 6. Conclusioni

La VI sessione della Conferenza delle Parti alla Convenzione di Palermo, di recente conclusa, ha segnato una battuta d'arresto negli sforzi tesi a migliorare il quadro dei meccanismi di controllo sul rispetto degli obblighi primari vigenti in materia di tratta di esseri umani. Nonostante questo, il processo di *cross-fertilization* fra strumenti diversi, sia a livello universale che a livello regionale, appare proficuo, nel senso che favorisce non solo un'interpretazione evolutiva di tali obblighi, ma anche un utilizzo maggiormente efficace dei meccanismi procedurali tesi alla verifica del loro rispetto. In particolare in Europa, l'interazione fra il meccanismo puramente intergovernativo pur sempre operante nel quadro della Convenzione di Palermo, il meccanismo «misto» istituito dalla Convenzione di Varsavia e la possibilità per la Corte europea dei diritti umani di conoscere di ricorsi individuali correlati a casi di tratta offre un quadro tendenzialmente completo di strumenti di controllo sugli impegni internazionali assunti in questo settore. Almeno in ambito europeo, gli ostacoli che si riscontrano nel contrastare il fenomeno della tratta non parrebbero ormai dipendere dall'inadeguatezza delle garanzie internazionali specificamente predisposte in tale contesto; piuttosto, il problema sembra riguardare l'efficacia del coordinamento fra l'impegno in materia di prevenzione e repressione della tratta e la disciplina di altri settori: si pensi a quello dell'immigrazione, nel cui ambito i canali di immigrazione legale sono spesso virtualmente inesistenti, o comunque scarsamente praticabili in concreto; o a quello della tutela effettiva dei diritti dei lavoratori, che non sempre gli Stati perseguono in modo ugualmente deciso. Non a caso, forse, una delle difficoltà più significative segnalate sia a livello universale, sia dal GRETA, sia dalla stessa Corte europea dei diritti umani nella sua giurisprudenza più recente, è quella della corretta identificazione delle vittime, effettive o potenziali, della tratta, ed in particolare della distinzione fra queste ed i «normali» migranti irregolari<sup>70</sup>; del

vembre 2011, che peraltro dichiarò il ricorso inammissibile in quanto manifestamente infondato.

<sup>70</sup> Cfr. GRETA, *Second General Report on GRETA's activities covering the period from 1 August 2011 to 31 July 2012*, doc. GRETA(2012)13, del 4 ottobre 2012, paragrafi 34, 39 ss. L'assenza di dati affidabili sul fenomeno della tratta di persone è sottolineata dall'ICAT Overview Paper, *The next decade: Promoting common priorities and greater coherence in the fight against human trafficking*, del luglio 2012, p. 5 ss. (disponibile online all'indirizzo [www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ICAT/ICAT\\_overview\\_paper.pdf](http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ICAT/ICAT_overview_paper.pdf), informazione aggiornata al 23 settembre 2012); anche il 4° considerando del preambolo alla direttiva 36/2011/UE, ribadisce l'opportunità di sviluppare «indicatori comuni generali dell'Unione per l'identificazione delle vittime della tratta, mediante lo scambio di migliori prassi tra tutte le parti in causa, in particolare i servizi sociali pubblici e privati». Cfr. sul punto M.G. GIAM-

resto, gli obblighi di prevenzione della tratta, di protezione delle vittime e di conduzione di inchieste adeguate scattano per gli Stati solo nel momento in cui sono, o dovrebbero essere, consapevoli dell'esistenza di un caso di tratta o di ragionevoli sospetti in questo senso<sup>71</sup>. Anche sotto questo profilo, uno stretto e proficuo raccordo fra l'intervento delle pubbliche autorità e l'azione a livello locale delle organizzazioni non governative operanti nel settore appare essenziale.

---

MARINARO, *Il protocollo sulla tratta di esseri umani*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano* (a cura di E. Rosti), Milano, 2007, p. 417 ss., pp. 420, 424, 433.

<sup>71</sup> In questo senso sono univoche, sebbene con esiti diversi sul piano della valutazione dei fatti di causa, le pronunce *Rantsev*, par. 286; *V.F. c. Francia*, par. c) i); *M. ed altri c. Italia e Bulgaria*, par. 156; e *C.N.e V. c. Francia*, par. 110.



MARCO VENTUROLI

LA DIRETTIVA 2011/36/UE:  
UNO STRUMENTO «COMPLETO»  
PER CONTRASTARE LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il duplice contenuto della direttiva 2011/36/UE: la prevenzione/repressione della tratta degli esseri umani e la tutela delle relative vittime. – 3. La prevenzione/repressione per mezzo del diritto penale. – 4. La prevenzione attraverso strumenti diversi dal diritto penale. – 5. La repressione della tratta. Aspetti processuali. – 6. La tutela delle vittime. – 7. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

La direttiva 2011/36/UE rappresenta l'ultimo testo approvato dall'Unione europea nell'ambito dell'azione di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani<sup>1</sup>. Oramai da anni, infatti, gli organismi della CE ed in seguito dell'UE si sono mostrati particolarmente sensibili nei confronti della tratta degli esseri umani, considerata una moderna forma di schiavitù da contrastare nella maniera più efficace possibile<sup>2</sup>: il Parla-

---

<sup>1</sup> La rilevanza dell'azione dell'Unione europea nel contrasto alla tratta è stata affermata anche nel Programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009, in cui sono state individuate le priorità dell'Unione nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Per il testo della direttiva v. *infra*, Appendice, p. 204 ss.

<sup>2</sup> L'azione dell'Unione europea di contrasto alla tratta degli esseri umani si inserisce nel più generale interesse delle organizzazioni sovranazionali, a carattere sia universale sia regionale, verso questo fenomeno. Tra i numerosi strumenti internazionali in materia di tratta, o che comunque sanciscono il divieto della tratta degli esseri umani si possono ricordare: la Dichiarazione relativa all'abolizione universale della tratta degli schiavi (Congresso di Vienna, 8 febbraio 1815, *CTS*, vol. 63, n. 473), la Convenzione di Saint Germain-en-Laye del 10 settembre 1919, con cui si è provveduto alla revisione dell'Atto generale di Berlino del 26 febbraio 1885 e dell'Atto generale e della Dichiarazione di Bruxelles del 2 luglio 1890 (il cui testo è allegato alla l. 3425/28, in *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia*, n. 53 del 4 marzo 1929, p. 987 ss.), la Convenzione sull'abolizione della schiavitù in ogni sua forma (Ginevra, 25 settembre 1926, *LNTS*, vol. 60, n. 1414), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (ris. n. 217 A (III), 10 dicembre 1948), la Dichiarazione sui diritti del fanciullo (ris. n. 1386 (XIV), 20 novembre 1959), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (16 dicembre 1966,

mento europeo già sul finire degli anni ottanta del secolo scorso denunciava l'esistenza di questo odioso fenomeno, sollecitando gli Stati membri a rafforzare le proprie normative interne «in grado di contribuire direttamente o indirettamente a perseguire lo sfruttamento della prostituzione e la tratta degli esseri umani»<sup>3</sup>. A seguito, poi, dell'attribuzione all'Unione europea, ad opera dei Trattati di Maastricht ed Amsterdam, di una specifica competenza nella materia penale, la tratta è stata annoverata all'art. 29 TUE tra quei fatti criminosi che devono essere prevenuti e repressi per garantire ai cittadini europei uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. E la necessità di realizzare una efficace azione di contrasto a tale odioso reato, tramite l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, è divenuta impellente soprattutto alla luce del vertiginoso aumento nell'area europea degli episodi di riduzione in schiavitù, legati sia all'allargamento dei confini dell'Unione sia al significativo incremento dei flussi migratori nei Paesi europei; senza contare poi che la tratta degli esseri umani viene spesso commessa da parte di organizzazioni criminali (di solito gruppi criminali stranieri a base etnica, talora in collusione con associazioni criminose dei Paesi ove le vittime vengono trasferite)<sup>4</sup> e dà luogo ad una violazione di quei diritti dell'uomo riconosciuti solennemente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Quindi, incumbenti ragioni di carattere criminologico-vittimologico stanno alla base di un lungo processo, che ha portato all'approvazione della direttiva in oggetto, segnato da una pluralità di eventi e di atti di indirizzo che non possono essere qui considerati singolarmente. Ci si limiterà dunque a rammentare la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli

---

UNTS, vol. 999, n. 14668), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (4 novembre 1950, CETS, n. 5), la Carta sociale europea (18 ottobre 1961, CETS, n. 35), successivamente rivista (3 maggio 1996, CETS, n. 163). E, più di recente, lo Statuto della Corte penale internazionale (Roma, 17 luglio 1998, UNTS, vol. 2187, n. 38544), i Protocolli aggiuntivi (i c.d. Protocolli di Palermo) alla Convenzione del 15 novembre 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale promossa dalle Nazioni Unite (UNTS, rispettivamente vol. 2237, n. 39574, e vol. 2241, n. 39574) e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (c.d. Convenzione di Varsavia, del 16 maggio 2005, CETS, n. 197). Per una panoramica generale sulle fonti internazionali in materia di tratta degli esseri umani v., per esempio, A. ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani*, supra, p. 1 ss.; E. ROSI, *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in *Cass. pen.*, 2001, doc. 991, p. 1986 ss.; *Il contrasto al traffico dei migranti. Nel diritto internazionale, comunitario e interno* (a cura di G. PALMISANO), Milano, 2008.

<sup>3</sup> Parlamento europeo, Risoluzione sullo sfruttamento della prostituzione e la tratta di esseri umani, A2-52/89, del 14 aprile 1989 in *GUCE*, C 120 del 16 maggio 1989.

<sup>4</sup> In relazione ai rapporti tra tratta e organizzazioni criminali si veda F. SPIEZIA - F. FREZZA - N.M. PACE, *Il traffico e lo sfruttamento degli esseri umani*, Milano, 2002, p. 33 ss.

esseri umani del 19 luglio 2002<sup>5</sup>, che ha rappresentato, sino all'entrata in vigore della direttiva *de qua*, il principale strumento di *hard law* prodotto in materia dall'Unione europea. Tuttavia, la succitata decisione quadro, nonostante i notevoli passi avanti compiuti rispetto alla precedente azione comune<sup>6</sup>, presenta delle lacune, registrate da una specifica indagine dell'Unione europea<sup>7</sup>. Da tale indagine è emerso un quadro critico – rappresentato in estrema sintesi dall'inefficacia delle misure a carattere preventivo e dall'inadeguatezza dell'attività di assistenza alle vittime – che ha indotto la Commissione ad avviare un *iter* normativo per la sostituzione della decisione quadro con un nuovo testo. L'azione per la produzione di questo nuovo testo inizia sotto la vigenza del Trattato di Amsterdam e continua all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha, come noto, abolito «la struttura a pilastri» e stabilito l'utilizzo dei meccanismi decisionali e giurisdizionali già propri del primo pilastro anche per le materie prima rientranti nel terzo pilastro (tra cui la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)<sup>8</sup>. La tratta è stata

---

<sup>5</sup> Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, 2002/629/GAI, in *GUCE*, L 203 del 1° agosto 2002. Atti collegati: Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 2 maggio 2006 sulla base dell'art. 10 della decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani [COM(2006) 187 def]; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 18 ottobre 2005 – Lotta contro la tratta degli esseri umani: un approccio integrato e proposte per un piano d'azione [COM(2005) 514 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. Il testo definitivo della decisione quadro risulta comunque modificato rispetto alla proposta originale della Commissione (Com. 2000-854, in *GUCE*, C 62E del 27 febbraio 2001, p. 324 ss).

<sup>6</sup> Azione comune del 24 febbraio 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'art. K.3 del trattato sull'Unione europea per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, 97/154/GAI, in *GUCE*, L 63 del 4 marzo 1997. Essa si limitava a dichiarazioni di principio, affermando la necessità di iniziative legislative, da parte degli Stati membri, dirette a eliminare le divergenze tra i diversi ordinamenti nazionali e di rafforzare la cooperazione giudiziaria per un più efficace contrasto alla tratta.

<sup>7</sup> Documento di lavoro della Commissione, *Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta degli esseri umani*, Bruxelles, 17 ottobre 2008, COM(2008) 657 definitivo, redatto sulla base di un'indagine realizzata dall'Unione europea mediante l'invio di un questionario agli Stati membri (di cui solo 23 hanno risposto) con l'obiettivo di verificare l'effettività delle legislazioni nazionali e, dunque, l'eventuale necessità di adottare ulteriori interventi di armonizzazione. Tale documento fornisce una panoramica delle misure contro la tratta degli esseri umani esistenti nell'Unione europea e in Norvegia. Esso può essere suddiviso in tre parti: una prima parte presenta la situazione della politica di contrasto di questo fenomeno negli Stati membri; una seconda parte esamina l'attuazione delle misure da parte degli organi dell'UE; infine una terza parte propone indicazioni per portare avanti tali misure di lotta.

<sup>8</sup> Sulle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona nella materia penale v., *amplius*, G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Studi in*

peraltro annoverata dal Trattato di Lisbona tra quei reati di dimensione transnazionale rispetto ai quali il Parlamento ed il Consiglio possono adottare direttive di armonizzazione penale (art. 83, par. 1 TFUE); e il testo in oggetto rappresenta proprio il primo caso in cui le novità introdotte in materia penale dal Trattato di Lisbona hanno trovato applicazione concreta.

2. *Il duplice contenuto della direttiva 2011/36/UE: la prevenzione/repressione della tratta degli esseri umani e la tutela delle relative vittime*

Le problematiche affrontate dalla direttiva in oggetto sono essenzialmente la prevenzione/repressione della tratta e la tutela delle vittime della tratta stessa, che rappresentano proprio – come sopra ricordato – i settori ove gli studi condotti hanno dimostrato le maggiori carenze delle legislazioni nazionali. Pertanto, l’approccio alla tratta degli esseri umani avviene sotto due prospettive diverse, ma nel contempo strettamente connesse, le quali peraltro sono sviluppate dalla direttiva – come si vedrà – secondo modalità differenti (prevenzione per mezzo del diritto penale e di strumenti extrapenalici, misure processuali per assicurare la repressione degli autori, tutela processuale ed amministrativa delle vittime), così da assicurare il più efficace contrasto a questo odioso fenomeno e la migliore tutela delle relative vittime.

3. *La prevenzione/repressione per mezzo del diritto penale*

Nell’azione di contrasto alla tratta degli esseri umani la direttiva, in sintonia con gli altri testi sovranazionali in materia, riafferma il ruolo prioritario del diritto penale<sup>9</sup>. Essa contiene innanzitutto una definizione di tratta, in cui rientrano una serie di comportamenti dolosi, che dovranno essere incriminati da parte dei legislatori nazionali: infatti, ai sensi

---

onore di Mario Romano, Napoli, 2011, p. 2307 ss.; C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell’Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2010, doc. 401, p. 1426 ss.; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, p. 107 ss.

<sup>9</sup> Bisogna al riguardo ricordare come è ormai pacifica l’esistenza a livello internazionale di un obbligo consuetudinario di reprimere penalmente la tratta, che vincola pertanto al suo rispetto anche quegli Stati che non hanno ratificato alcun accordo internazionale contenente un espresso obbligo di incriminazione della tratta; cfr. F. SALERNO, *Evoluzione e determinazione del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi in onore di Gaetano Arancio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 2131.

dell'art. 2, deve intendersi come tratta «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, ai fini di sfruttamento». Vengono inoltre individuate le finalità di sfruttamento, a cui le succitate condotte sono preordinate, in un'ampia serie di attività (art. 2, par. 3), nelle quali sono annoverate – accanto allo sfruttamento della prostituzione altrui e ad altre forme di sfruttamento sessuale, allo sfruttamento del lavoro e alla schiavitù, già prese in considerazione dalla decisione quadro sostituita – l'accattonaggio, il prelievo di organi e il generale impiego delle vittime in attività illecite (si pensi per esempio all'utilizzo delle persone ridotte in schiavitù per commettere reati di borseggio, taccheggio e traffico di stupefacenti)<sup>10</sup>. In tal modo il legislatore europeo ha cercato di adeguare la risposta preventivo/repressiva all'evoluzione del fenomeno della tratta e, di conseguenza, a colmare quei vuoti di tutela esistenti sotto la precedente decisione quadro, giacché è vieppiù frequente l'utilizzo delle vittime in attività diverse da quelle in cui esse erano tradizionalmente impiegate, quali la prostituzione ed il lavoro irre-

---

<sup>10</sup> Tale definizione di tratta si colloca sulla falsariga di quella di *trafficking in human beings* contenuta nell'art. 3 del Protocollo di Palermo, per il cui testo v. *infra*, Appendice, p. 137 ss. Il Protocollo di Palermo viene peraltro richiamato in via generale in materia di prevenzione, repressione e punizione della tratta (considerando n. 9) nel preambolo alla direttiva in esame. La direttiva fa però riferimento – a differenza della Convenzione di Palermo – unicamente al c.d. *trafficking in human beings*, dal quale bisogna tenere distinto il c.d. *smuggling*, consistente invece nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina tramite il compimento di una serie di attività volte a sfruttare l'ingresso illegale di una o più persone in un Paese straniero, indipendentemente dal loro successivo inserimento in un mercato illecito. Nel *trafficking in human beings* lo sfruttamento è forzato in quanto presente sin dall'instaurazione del rapporto tra autore e vittima, mentre nello *smuggling* è spesso presente il consenso della vittima allo sfruttamento, dato che sussistono interessi sia dello sfruttatore sia dello sfruttato. Di solito nello *smuggling* il rapporto tra organizzatore del trasferimento e vittima cessa nel momento dell'ingresso di quest'ultima nello Stato di trasferimento o subito dopo; anche se talora accade che le persone immigrate diventino poi oggetto di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali; cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA, *Relazione sul traffico di esseri umani*, Documento XXIII; n. 49, p. 8. Sulla distinzione tra *trafficking in human beings* e *smuggling* così come contenuta nei Protocolli di Palermo, cfr. T. GIUGLIANO, *La repressione della tratta di persone: aspetti penalistici, processuali e penitenziari*, in *Rass. penit. crim.*, 2007, p. 59 ss., p. 64 ss.; A. ANNONI, *L'attuazione dell'obbligo internazionale di reprimere la tratta degli esseri umani*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 405 ss.; M. G. GIAMMARINARO, *Il protocollo sulla tratta degli esseri umani, in Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano* (a cura di E. Rosti), Milano, 2007, p. 417 ss.

golare. Deve però osservarsi che, sebbene la domanda delle prestazioni a cui la tratta è preordinata vada senz'altro ad incentivare tali fenomeni, la direttiva non ha espressamente previsto, in ragione della difficoltà di raggiungere un accordo sul punto, l'incriminazione della condotta di acquisto delle suddette prestazioni<sup>11</sup>, limitandosi a stabilire la possibilità da parte degli Stati membri di punire l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta (art. 23, par. 2)<sup>12</sup>.

In relazione all'elemento oggettivo di tale fattispecie, si nota quindi la volontà del legislatore di individuarlo dettagliatamente e i risultati raggiunti devono ritenersi soddisfacenti con riferimento al rispetto del principio di legalità-determinatezza<sup>13</sup>; sicché le norme incriminatrici nazionali «forgiate» su tale modello (come peraltro quelle formulate sulla base della precedente decisione quadro) non presenteranno più quelle evidenti frizioni con il principio in questione manifestate talora dalle vecchie fattispecie criminose nazionali in materia<sup>14</sup>.

Benché di primo acchito tale modello di incriminazione possa apparire di mera condotta, in realtà deve ritenersi in esso presente un evento inteso in senso naturalistico, poiché dall'azione – induzione mediante l'impiego della forza o altre forme di coercizione, ecc. – deve derivare un risultato ben preciso, individuabile nel trasferimento, reclutamento, al-

---

<sup>11</sup> Al contrario, la Convenzione di Varsavia del 2005 – che è, come già ricordato, il principale atto emanato dal Consiglio d'Europa in materia di tratta – rimette alla discrezionalità degli Stati aderenti l'incriminazione dell'utilizzo dei servizi che sono oggetto di sfruttamento (art. 19).

<sup>12</sup> Infatti, l'art. 23, par. 2, prevede che, entro il 6 aprile 2016, la Commissione presenti una relazione, corredata se del caso di proposte opportune, al Parlamento europeo e al Consiglio, volta a valutare l'impatto sulla prevenzione della tratta di esseri umani, della legislazione nazionale vigente che incrimina l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta. Bisogna poi ricordare che la direttiva 2009/52/CE ha previsto sanzioni penali a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare e che, pur non essendo stati accusati o condannati per tratta, ricorrono consapevolmente al lavoro o ai servizi di una persona vittima della tratta.

<sup>13</sup> Del resto, lo sforzo di elaborare in materia di tratta modelli di incriminazione dettagliati è stato rilevato anche nel Manifesto sulla politica criminale europea in relazione alla decisione quadro 2002/629/GAI. Difatti, nel succitato Manifesto si sollevano solo perplessità in ordine al grado di determinatezza dell'espressione – peraltro riproposta nella direttiva in esame – con cui viene definita la posizione di vulnerabilità della vittima, vale a dire «che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima»; v. MANIFESTO SULLA POLITICA CRIMINALE EUROPEA, disponibile *online* all'indirizzo [www.europeanrights.eu/public/comments/manifesto\\_politica\\_criminale\\_europea.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/comments/manifesto_politica_criminale_europea.pdf), p. 65.

<sup>14</sup> Si pensi per esempio all'originario art. 601 del codice penale italiano. In argomento v., *amplius*, SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, cit., p. 2107 ss.

loggio della vittima ovvero in ogni altra ipotesi prevista dalla direttiva. E proprio nel momento della verifica di uno dei siffatti eventi si consuma l'illecito, anche perché, qualora si ritenesse sufficiente l'induzione della vittima ai fini della sussistenza del reato, si darebbe luogo ad una fattispecie a consumazione particolarmente anticipata e, quindi, in distonia con il principio di offensività; senza contare, poi, le estreme difficoltà, sul piano probatorio, di accertare l'effettiva coartazione subita dalla vittima se realizzata al di fuori del territorio nazionale di uno Stato membro<sup>15</sup>.

Sempre con riferimento all'evento perfezionativo, si deve osservare come non venga richiesto dalla direttiva il trasferimento della vittima da uno Stato all'altro, ancorché la tratta presenti solitamente una connotazione transnazionale; e tale scelta è stata senz'altro sollecitata dall'aumento del fenomeno della tratta interna, in cui molte delle vittime sono cittadini dell'Unione europea che i trafficanti obbligano a spostarsi all'interno del loro stesso Paese o in un altro Stato membro<sup>16</sup>.

Quanto al soggetto attivo, la fattispecie è stata configurata come reato comune e monosoggettivo, proprio con l'intento di reprimere non solo condotte realizzate da più soggetti tra loro coordinati e organizzati, ma anche condotte occasionali poste in essere da singoli autori<sup>17</sup>. Con riferimento al soggetto passivo poi, vale a dire la persona sfruttata, dall'art. 2 della direttiva si evince come esso, con le sue caratteristiche personologiche, abbia rivestito un ruolo determinante nella formulazione di tale modello d'incriminazione: si pensi ad esempio al riferimento all'esistenza

---

<sup>15</sup> Cfr., con riferimento all'art. 601 c.p., K. SUMMERER, *La tratta di persone*, in *I reati contro la persona*, II (a cura di A. CADOPPI - S. CANESTRARI - M. PAPA), Torino, 2006, p. 245 ss., p. 251.

<sup>16</sup> V. Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)*, 19 giugno 2012, in *eur-lex.europa.eu*.

<sup>17</sup> Anche la decisione quadro sostituita e gli altri atti sovranazionali in materia non sembrano richiedere alcuna organizzazione in forma imprenditoriale in capo all'autore al fine della realizzazione della tratta. Al contrario, il testo originario dell'art. 601 del codice penale italiano (prima della riforma del 2003 avvenuta proprio per adeguare la legislazione italiana alla decisione quadro) richiedeva un minimo di organizzazione imprenditoriale per la sussistenza della fattispecie; con una conseguente restrizione dell'ambito applicativo della norma. In argomento v. A. CALLAIOLI, *Commento all'art. 2, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 648 ss., p. 656. In generale, sulla legislazione penale italiana in materia di tratta v., per esempio, B. ROMANO, *Riflessioni penalistiche sulle misure contro la tratta*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 61 ss.; L. PICOTTI, *I delitti di tratta e schiavitù. Novità e limiti della legislazione italiana*, in *Dir. imm. citt.*, 2007, n. 1, p. 41 ss.; A. PECCIOLI, «Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: *le novità della legge sulla tratta di persone*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 32 ss., p. 36.

di una posizione di potere dell'autore nei confronti della vittima o alla condizione di particolare vulnerabilità di quest'ultima, che lo stesso art. 2 provvede ad individuare «in una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima»<sup>18</sup>. È altresì sufficiente che la condotta abbia ad oggetto una sola vittima, anche se solitamente l'azione di tratta coinvolge una pluralità di soggetti passivi; il che comporterà dubbi, in assenza di specificazioni nelle normative nazionali, circa la sussistenza di un unico o di più reati nel caso in cui la medesima azione di induzione riguardi più persone, con conseguenti ripercussioni sulla determinazione del trattamento sanzionatorio<sup>19</sup>.

Viene inoltre prevista, come peraltro nel testo precedente, l'irrelevanza del consenso della vittima allo sfruttamento, qualora sia stato utilizzato uno dei mezzi coercitivi previsti al fine dell'acquisizione del controllo sul soggetto passivo; in più, per assicurare un ancora maggior livello di protezione alla vittima minore, è stabilita la rilevanza penale della condotta pur in assenza dell'utilizzo di uno dei mezzi di coercizione indicati nel caso di soggetto passivo che non abbia raggiunto la maggior età. Tuttavia, l'affermazione dell'irrelevanza del consenso della vittima risulta superflua in quei Paesi, come il nostro, nei quali i beni personalis-

---

<sup>18</sup> Merita peraltro di essere sottolineato che, mentre i più risalenti testi internazionali in materia di tratta prevedevano quali vittime solo i fanciulli e le donne, i più recenti testi (in tal senso, ovviamente, anche la direttiva *de qua*) non fanno più alcuna distinzione al riguardo, grazie ad una definizione di tratta in cui possono essere annoverati anche comportamenti a danno di persone adulte di sesso maschile; in argomento v. A. ANNONI, *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in DEP, 2011, n. 16, p. 87 ss., p. 88.

<sup>19</sup> Tale problema si è posto in relazione all'art. 601 c.p. come riformulato nel 2003. Infatti, nel caso di una medesima condotta avente per oggetto più vittime, sussiste, secondo una parte della dottrina (in tal senso F. MANTOVANI, *Diritto Penale, Parte Speciale, Delitti contro la persona*, I, Padova, 2008, p. 278) un unico reato di tratta per ragioni di proporzione giuridica, che verrebbero compromesse dall'applicazione della disciplina del cumulo giuridico; mentre, secondo altra parte della dottrina (in tal senso PECCIOLI, «*Giro di vite*» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 43) è ravvisabile un concorso formale di reati o, in presenza di un medesimo disegno criminoso, un'ipotesi di reato continuato, in forza dell'idea secondo cui più azioni (ancorché contestuali) lesive di un bene giuridico altamente personale danno luogo a tanti fatti di reato quante sono le vittime. Proprio per evitare siffatti problemi (che possono condurre ad un trattamento forse troppo mite in base alla prima posizione ovvero eccessivamente severo in base alla seconda), il legislatore italiano avrebbe dovuto introdurre un meccanismo (peraltro già previsto all'art. 12, co. 3-bis, d.lgs. n. 286/89, reato di favoreggiamento all'ingresso o alla permanenza) secondo cui le pene del reato siano aumentate in modo proporzionale al numero delle vittime; cfr. PECCIOLI, «*Giro di vite*» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 43.



simi (quale la libertà personale) sono ritenuti indisponibili o limitatamente disponibili<sup>20</sup>; per giunta, la presenza dell'induzione mediante inganno o della costrizione mediante violenza fisica o psichica non dà luogo ad un valido consenso, con la conseguente inapplicabilità dell'art. 50 c.p. sotto questo ulteriore profilo<sup>21</sup>.

Si registra, pertanto, una spiccata sensibilità vittimologica, giacché è manifesto l'intento di configurare una disciplina penale in materia di tratta tale da assicurare un'efficace tutela preventiva nei confronti delle più probabili vittime di questi fenomeni.

Per quanto concerne l'elemento soggettivo poi, è evidente la presenza di un dolo specifico: difatti, oltre alla rappresentazione e volontà di porre in essere il fatto tipico descritto, la direttiva richiede che si agisca al fine di sfruttamento della vittima. In più, con riferimento al principio di offensività, si può parlare di dolo specifico di ulteriore offesa<sup>22</sup>, in quanto nella finalità di sfruttamento si concentra un'offesa aggiuntiva rispetto a quella già insita nell'evento perfezionativo; e questa offesa ulteriore, dato che rileva nell'ambito dell'elemento psicologico, non dovrà necessariamente verificarsi per la sussistenza del reato, bastando che venga dall'autore solamente perseguita.

Riassumendo, gli elementi costitutivi della fattispecie sono tre: la presenza della condotta coercitiva verso la vittima (violenza, minaccia, inganno, abuso di potere, ecc.); la verifica di uno degli eventi perfezionativi previsti (reclutamento, trasporto, trasferimento, ecc.); infine, sul piano soggettivo, lo scopo di sfruttamento che deve caratterizzare la condotta.

Venendo ora alle forme di manifestazione del reato, è stabilita, all'art. 3, la punibilità dell'istigazione, del favoreggiamento, del concorso e del tentativo di tratta, già peraltro prevista nella precedente decisione quadro. Sennonché, se da un lato è apprezzabile la volontà di realizzare una efficace «lotta» contro la tratta, dall'altro lato tale azione di contrasto deve avvenire nel rispetto dei principi garantistici su si dovrebbe fondare un diritto penale moderno. Infatti, quest'ultima previsione pone

---

<sup>20</sup> Deve pertanto escludersi la possibilità di lasciarsi ridurre in schiavitù o in una condizione analoga; cfr. M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano, 2004, p. 530. Infatti, l'art. 601 del codice penale italiano – riformulato nel 2003 alla luce delle prescrizioni della decisione quadro in materia di tratta – non contiene alcun espresso riferimento all'irrelevanza del consenso della vittima; in argomento cfr. A. CALLAIOLI, *Commento all'art. 2, l. 11.8.2003, n. 228, cit.*, p. 658.

<sup>21</sup> Cfr. F. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2008, p. 378.

<sup>22</sup> Per il concetto di dolo specifico di ulteriore offesa cfr. F. MANTOVANI, *Diritto Penale, Parte Generale*, Padova, 2008, p. 215.

problemi di compatibilità con il principio di colpevolezza, in quanto per il tentativo e le forme di partecipazione nel delitto di tratta non viene stabilito un livello di pena inferiore a quello – che si vedrà in seguito – previsto per il reato consumato; con ulteriori difficoltà di adeguamento da parte di quegli ordinamenti nazionali in cui il concorrente è sanzionato – quantomeno facoltativamente – in misura minore rispetto all'autore materiale, ovvero da parte di quegli ordinamenti nei quali per il tentativo è stabilito – come in Italia – un trattamento punitivo più mite di quello previsto per il reato consumato<sup>23</sup>.

Quanto al profilo sanzionatorio, la direttiva presenta significative novità rispetto alla decisione quadro sostituita. Invero, mentre quest'ultima prevedeva in via generale che gli Stati membri sanzionassero i fatti di tratta con pene «efficaci, proporzionate e dissuasive», il nuovo testo fa riferimento ad una specifica entità del trattamento sanzionatorio, il cui massimo edittale deve essere di almeno cinque anni di reclusione, innalzati a dieci anni in presenza di una delle ipotesi circostanziate di cui all'art. 4. Vengono infatti previste una serie di circostanze aggravanti (condizione di particolare vulnerabilità della vittima, fatto commesso nel contesto di una organizzazione criminale, fatto che abbia messo intenzionalmente o per colpa in pericolo la vita della vittima, fatto commesso ricorrendo a violenze gravi o che abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave, fatto commesso da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni), la maggior parte delle quali qualificate dalle condizioni della vittima. E anche da quest'ultimo elemento emerge l'intento del legislatore europeo di costruire una disciplina penale antitratta volta a tutelare in via preventiva quei soggetti più vulnerabili in ragione di peculiari condizioni bio-fisiologiche o di un particolare rapporto di soggezione nei confronti degli autori.

Sulla falsariga della decisione quadro precedente viene inoltre prevista, all'art. 4, una responsabilità delle persone giuridiche<sup>24</sup>, che abbiano ottenuto un vantaggio dalla commissione dei reati di tratta, nei cui confronti debbono essere applicate sanzioni (penali e non penali) «efficaci, proporzionate e dissuasive», tra le quali possono rientrare alcune tipologie sanzionatorie elencate all'art. 5 (l'esclusione dal godimento di bene-

---

<sup>23</sup> In tal senso, rispetto alla corrispondente disposizione della decisione quadro sostituita dalla direttiva in esame, il MANIFESTO SULLA POLITICA CRIMINALE EUROPEA, cit., p. 65.

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 5, par. 4, della direttiva *de qua*, per «persona giuridica s'intende qualsiasi ente che abbia personalità giuridica in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei poteri pubblici e delle organizzazioni internazionali pubbliche».

fici o aiuti pubblici, l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciali, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, provvedimenti giudiziari di scioglimento). Previsione, quest'ultima, facilmente comprensibile in ragione della frequente organizzazione in forma imprenditoriale degli autori della tratta ovvero del legame intercorrente tra questi ultimi e strutture societarie riconducibili ad associazioni criminali.

Infine, la direttiva ha previsto, all'art. 7, l'obbligo in capo agli Stati membri di introdurre misure che consentano alle loro autorità competenti di sequestrare e confiscare gli strumenti e i proventi derivanti dai reati di tratta. Per quanto significativa, tale disposizione potrebbe però risultare inutile, poiché la possibilità di confiscare gli strumenti e i beni derivanti dalla tratta dovrebbe essere già pacifica alla luce di precedenti testi europei in materia di sequestro probatorio e confisca<sup>25</sup>; anche se, a onor del vero, il mancato adeguamento della legislazione nazionale di taluni Paesi alle indicazioni dei succitati testi può giustificare un espresso riferimento nella direttiva in oggetto come sollecito nei confronti degli Stati inadempienti<sup>26</sup>.

#### 4. *La prevenzione attraverso strumenti diversi dal diritto penale*

Come in precedenza accennato, la direttiva in esame affianca al diritto penale, nell'azione di prevenzione della tratta, strumenti di diversa natura. Essa infatti, in maniera innovativa rispetto alla decisione quadro sostituita, prescrive agli Stati membri di realizzare politiche di prevenzione attraverso l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione e di informazione, anche tramite *internet* ed in cooperazione con le pertinenti organizzazioni della società civile, volte a frenare la tratta e a ridurre il rischio di divenire vittime di tali fenomeni<sup>27</sup>. Si vuole così realizzare un du-

---

<sup>25</sup> Decisione quadro 2003/577/GAI, del 22 luglio 2003, in *GUUE*, L 196 del 2 agosto 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio e decisione quadro 2006/783/GAI, del 6 ottobre 2006, in *GUUE*, L 328 del 24 novembre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

<sup>26</sup> La normativa italiana è già in linea con l'obbligo di confiscare gli strumenti e i beni derivanti dalla tratta. L'art. 600-*septies* c.p. prevede anche la confisca per equivalente quando non è possibile la confisca dei beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato.

<sup>27</sup> In senso analogo anche il Protocollo di Palermo, in base al quale gli Stati parte si devono adoperare per porre in essere politiche, programmi e altre misure atte a prevenire e a combattere la tratta di persone (art. 9). Tali misure consistono, in primo luogo, nel porre l'attenzione su questo problema attraverso «research, information and mass media campaigns

plice obiettivo. *In primo luogo*, informare la popolazione dell'entità del fenomeno e scoraggiare la richiesta delle prestazioni svolte dalle vittime della tratta: una minor domanda delle prestazioni dovrebbe determinare una riduzione degli episodi di sfruttamento (art. 18, paragrafi 1 e 2). *In secondo luogo*, riferire alle potenziali vittime i comportamenti rischiosi da evitare, nonché sollecitare le vittime effettive a denunciare i fatti subiti e i loro autori, anche con l'intento di scongiurare la reiterazione dei reati.

Si tratta di mezzi preventivi ascrivibili al c.d. *modello di prevenzione situazionale*, ove si fanno solitamente rientrare quegli strumenti<sup>28</sup> atti ad ostacolare, per quanto possibile, la commissione dei reati<sup>29</sup>, senza comunque agire sulle cause ultime degli episodi criminosi.

Il ricorso a questa tipologia di prevenzione era ormai improcrastinabile, stante l'inidoneità – alla luce degli studi condotti – dello strumento penale a prevenire e a fronteggiare da solo la tratta degli esseri umani.

Al fine di verificare l'andamento del fenomeno della tratta e di valutare l'efficacia delle politiche preventive, anche attraverso la raccolta di dati statistici, la direttiva stabilisce l'istituzione da parte di ogni Stato membro di un relatore nazionale o di un'istituzione analoga (art. 19)<sup>30</sup>; mentre a livello europeo, con l'intento di assicurare un coordinamento delle autorità nazionali nell'azione di prevenzione, è prevista l'istituzione – in linea peraltro con le indicazioni del Programma di Stoccolma – della figura del Coordinatore anti-tratta, il quale contribuisce alla realizzazione della relazione presentata ogni due anni dalla Commissione in merito ai progressi compiuti nel contrasto alla tratta degli esseri umani (art. 20). La collaborazione tra le istituzioni sovranazionali e nazionali nell'azione di prevenzione qui considerata risulta strettamente necessaria e molto più

---

and social and economic initiatives» (par. 2), ma anche grazie alla collaborazione con le organizzazioni non governative ed altri esponenti della società civile (par. 3).

<sup>28</sup> Esempi di strumenti di prevenzione situazionale sono la videosorveglianza in zone a rischio, l'attività di vigilanza delle polizie locali, le campagne informative per l'installazione di sistemi antifurto, ecc.

<sup>29</sup> Cfr. R. CARIO, *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, Paris, 2000, p. 217, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>30</sup> Anche la Convenzione di Varsavia del 2005, all'art. 29, par. 4, ha stabilito la nomina presso ogni Stato contraente di un relatore nazionale incaricato di monitorare le attività anti-tratta condotte dalle istituzioni nazionali e l'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione nazionale. L'Italia non ha ancora nominato un relatore nazionale, ma ha istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità un Osservatorio nazionale sul fenomeno della tratta degli esseri umani. Per l'istituzione di tale Osservatorio il Dipartimento delle pari opportunità ha affidato un servizio di *expertise* per il monitoraggio, la raccolta dei dati, la conduzione di ricerche sperimentali e l'elaborazione e realizzazione di un sistema informatico l'ente di ricerca Transcrime. Si veda [www.osservatorionazionaletratta.it/](http://www.osservatorionazionaletratta.it/).

utile di un'azione unilaterale dei singoli Paesi alla luce del carattere transnazionale che, solitamente, presenta il fenomeno della tratta.

La valorizzazione di tali forme di prevenzione deve essere posta in evidenza, poiché dà atto dell'influenza che sulla formazione di questo testo hanno avuto gli insegnamenti della più moderna criminologia e vittimologia, le quali auspicano un sempre maggior ricorso, nell'azione di prevenzione della criminalità, a strumenti ascrivibili al c.d. *sistema preventivo*, destinato ad integrarsi e a completare il c.d. *sistema punitivo*, rappresentato dal diritto criminale<sup>31</sup>.

Ci si potrebbe domandare se, nel suo recepire le moderne istanze anticriminali incentrate sulla prevenzione extrapenale, la direttiva si sarebbe potuta spingere oltre, sino a sollecitare anche azioni preventive di *natura sociale*<sup>32</sup>, all'interno delle quali rientrano tutte quelle iniziative volte a rimuovere o quantomeno ad attenuare le cause che stanno alla base dei fatti criminosi (rappresentate nel caso della tratta, essenzialmente, dalla povertà e dall'emarginazione). Ma, invero, una siffatta pretesa sarebbe irrealistica e dunque ingenerosa: anche perché la prevenzione sociale – oltre ad essere sicuramente la forma di prevenzione più difficile da realizzare in ragione delle ingenti risorse economiche da essa postulate – dovrebbe nel caso di specie essere attuata prevalentemente al di fuori dell'Unione europea, vale a dire nei Paesi di origine delle vittime, in molti dei quali, peraltro, manca tuttora una legislazione antitratta.

##### 5. *La repressione della tratta: aspetti processuali*

La direttiva contiene altresì disposizioni a carattere processuale, dirette a potenziare l'azione di repressione degli autori dei reati di tratta,

---

<sup>31</sup> Sulla distinzione tra *sistema preventivo* e *sistema punitivo* nell'azione di prevenzione alla criminalità si veda G. GULOTTA, *Dalla parte della vittima, un'introduzione*, in *Dalla parte della vittima* (a cura di G. GULOTTA - M. VAGAGGINI), Milano, 1980, p. 9 ss.

<sup>32</sup> Sul concetto di prevenzione sociale v. R. CARIO, *Victimologie, De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, cit., p. 216; sulla distinzione tra prevenzione sociale e situazionale cfr., in particolare, F. DIEU, *La victime, acteur de la sécurité?*, in *Riv. crim. vittim. sicur.*, maggio-agosto 2012, p. 82 ss., disponibile *online* all'indirizzo [www.vittimologia.it](http://www.vittimologia.it).

Il Protocollo di Palermo fa invece espresso riferimento alla c.d. prevenzione sociale. Infatti, all'art. 9, par. 4, viene richiesta agli Stati parti l'adozione o il potenziamento di misure che riducano quei fattori che, in generale, rendono le persone, specialmente donne e bambini, vulnerabili alla tratta, quali la povertà, il sottosviluppo e la mancanza di pari opportunità. Allo stesso modo si richiede l'adozione o il rafforzamento di misure legislative, ma anche sociali e culturali, che contribuiscano a far diminuire la richiesta di persone ai fini di sfruttamento.

anche perché, pur a fronte dell'incremento dello svolgimento di indagini e di processi per tratta, il numero dei casi perseguiti appare a tutt'oggi limitato a fronte della reale entità del fenomeno e della quantità delle vittime<sup>33</sup>.

Prima di tutto la direttiva, sulla scia degli altri testi sovranazionali in materia, svincola lo svolgimento delle indagini o l'esercizio dell'azione penale da una denuncia o accusa formale delle vittime (art. 9); allo stesso modo esclude che l'eventuale ritrattazione delle vittime determini l'interruzione del procedimento penale. Infatti, la subordinazione delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale ad una dichiarazione della vittima, come pure l'interruzione del procedimento a causa della ritrattazione di quest'ultima, potrebbero ostacolare la repressione della tratta, giacché si riscontra spesso una scarsa collaborazione delle vittime con gli organi inquirenti a causa del timore di ritorsioni nei confronti, in specie, dei familiari rimasti in Patria. In presenza di una vittima minorenni, ciascun Paese membro deve poi assicurare che il reato *de quo*, ancorché prescritto, possa essere perseguito per un congruo periodo di tempo dopo il raggiungimento della maggior età da parte di quest'ultima (art. 9, par. 2).

È inoltre imprescindibile la cooperazione tra le autorità di polizia e giudiziarie dei diversi Paesi interessati nella repressione della tratta, che costituisce un fenomeno criminale di solito non circoscritto entro i confini nazionali: infatti, viene previsto che gli uffici incaricati delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale abbiano a disposizione strumenti investigativi efficaci, come quelli utilizzati contro la criminalità organizzata e altri gravi reati<sup>34</sup> (art. 9, par. 4). Sarebbe stato forse opportuno non limitarsi ad una affermazione così generica, bensì riferirsi espressamente all'utilizzo delle squadre investigative comuni, nonché alla collaborazione delle autorità locali con Europol ed Eurojust<sup>35</sup>. Si potrebbe però, verosi-

---

<sup>33</sup> Secondo i dati a disposizione dell'Unione europea si registra una diminuzione del numero di condanne in casi di tratta di esseri umani: 1534 nel 2008; 1445 nel 2009 e 1144 nel 2010; v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani* (2012-2016), COM(2012) 286 final del 19 giugno 2012.

<sup>34</sup> Si fa riferimento a strumenti quali l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta (compresa la sorveglianza elettronica), il controllo dei conti bancari o altre indagini finanziarie; cfr. F. SPIEZIA - M. SIMONATO, *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta degli esseri umani*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 3197 ss., p. 3209.

<sup>35</sup> Un richiamo alle squadre investigative comuni, come pure a Europol e Eurojust è contenuto solo nel considerando n. 5 della direttiva. Peraltro un riferimento espresso alle squadre investigative comuni con l'obiettivo di rendere più efficaci i rapporti di cooperazione di polizia e giudiziaria, come pure un miglior coordinamento a livello operativo tra gli organi UE (per esempio, Europol ed Eurojust) è contenuto nella Risoluzione adottata dal Parla-

milmente, obiettare l'inutilità di un riferimento esplicito a tali strumenti, in quanto essi possono essere ben utilizzati anche nel contrasto alla tratta in forza della normativa generale che li ha istituiti e disciplinati. Tuttavia un loro richiamo nel testo in oggetto avrebbe potuto fungere da sollecito nei confronti di quegli Stati – come ad esempio l'Italia – ancora in ritardo nell'attuazione sul piano nazionale delle fonti europee che li contemplan<sup>36</sup>.

Infine, la direttiva si preoccupa, attraverso l'assunzione di criteri diversificati, di estendere il più possibile la sussistenza della giurisdizione dei Paesi membri nel perseguimento degli autori della tratta. In via principale, è stabilita la giurisdizione dello Stato membro nel cui territorio è stato, interamente o parzialmente, commesso il reato<sup>37</sup> ovvero la competenza giurisdizionale dello Stato di cui l'autore del reato sia cittadino<sup>38</sup> (art. 10, par. 1); inoltre, in via sussidiaria, gli Stati membri possono stabilire la propria giurisdizione, previa informazione alla Commissione, per i reati posti in essere al di fuori del loro territorio qualora il reato sia stato però commesso in danno di un proprio cittadino o di una persona che risiede abitualmente in detto Stato membro oppure qualora l'autore risieda abitualmente nel suddetto Stato membro (art. 10, par. 2)<sup>39</sup>.

Con riferimento poi ai reati commessi al di fuori del territorio dello Stato, ciascun Paese membro può adottare le misure necessarie per evitare che la propria giurisdizione sia subordinata alla sussistenza di particolari condizioni, quali la rilevanza penale di detti fatti nei Paesi ove sono stati realizzati ossia la perseguibilità dei fatti solo dietro querela della vittima nel luogo di commissione, oppure su denuncia dello Stato nel cui territorio i reati sono stati commessi (art. 10, par. 3).

## 6. *La tutela delle vittime*

L'ultimo aspetto trattato dalla direttiva è rappresentato dalla tutela della vittima: ultimo non certo per l'importanza attribuitagli, in quanto nel testo viene ad esso riservato un ruolo di primissimo piano in linea con

---

mento europeo il 10 febbraio 2010 in materia di prevenzione della tratta di esseri umani, in *GUUE*, C 341E del 16 dicembre 2010.

<sup>36</sup> Cfr. SPIEZIA - SIMONATO, *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta degli esseri umani*, cit., p. 3210.

<sup>37</sup> Criterio di territorialità.

<sup>38</sup> Criterio della personalità attiva.

<sup>39</sup> Alla luce di quanto previsto dall'art. 604 c.p., come riformulato dalla l. n. 269/98, l'ordinamento italiano può dirsi già allineato con le previsioni della direttiva in tema di giurisdizione.

il contenuto degli altri testi sovranazionali in materia di tratta degli esseri umani<sup>40</sup>. Si tratta, peraltro, dell'aspetto in relazione al quale la direttiva ha apportato le maggiori innovazioni rispetto alla decisione quadro sostituita: vi sono infatti ben sette disposizioni specificatamente dedicate alla tutela delle vittime a fronte di un'unica disposizione contenuta nel testo sostituito; per di più, da una attenta lettura del testo in questione emerge come nella pressoché totalità delle norme in esso contenute vi sia una particolare sensibilità per la vittima e le relative esigenze. Del resto, l'attenzione per la protezione delle vittime della tratta si inserisce in quel generale interesse che gli organismi europei hanno, da trent'anni a questa parte, mostrato per la vittima del reato e le relative problematiche attraverso la produzione di ormai numerosi strumenti – sia di *soft law* sia di *hard law* – in materia di tutela delle vittime<sup>41</sup>.

La direttiva si occupa delle vittime sia reali (a cui sono destinati gli interventi di tutela in senso proprio) sia potenziali (a cui sono destinati gli interventi preventivi visti in precedenza).

Quanto alle vittime reali, da un lato è accresciuta la loro tutela processuale e, dall'altro lato, è prevista l'introduzione a loro favore di mezzi di tutela di natura amministrativa, dopo aver stabilito in via generale che ad esse deve essere assicurata un'adeguata assistenza sin dal primo contatto con le autorità competenti e, in seguito, durante e per un congruo periodo di tempo successivamente al procedimento penale (art. 11).

Con riferimento alla tutela processuale, la direttiva, come visto in precedenza, non subordina l'instaurazione di un procedimento per il reato di tratta di esseri umani alla querela, denuncia o accusa formulata dalla persona offesa e prevede la continuazione del procedimento anche nel caso di ritrattazione di quest'ultima. Una novità significativa è poi rappresentata dalla predisposizione di specifici accorgimenti per preve-

---

<sup>40</sup> Al riguardo si deve ricordare che nella Convenzione di Varsavia del 2005 la parte relativa alla tutela delle vittime è proprio quella più dettagliata dell'intero testo.

<sup>41</sup> In argomento v., per esempio, V. DEL TUFO, *La tutela della vittima in una prospettiva europea*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 889 ss.; EAD., *La vittima di fronte al reato nell'orizzonte europeo*, in *Punire Mediare Riconciliare - Dalla giustizia penale internazionale all'elaborazione dei conflitti individuali* (a cura di G. FIANDACA - C. VISCONTI), Torino, 2009, p. 107 ss.; G.M. ARMONE, *La protezione delle vittime dei reati nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, p. 99 ss.; ID., *La protezione delle vittime dei reati nello spazio giudiziario europeo: prospettive e paradossi all'indomani del Trattato di Lisbona*, in *Foro it.*, 2011, p. IV-204 ss.; e, volendo, M. VENTUROLI, *La tutela delle vittime nelle fonti europee*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, numeri 3-4, p. 86 ss., disponibile online all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>42</sup> Viene prescritto di evitare ripetizioni non necessarie delle audizioni delle vittime, il contatto visivo tra vittime e imputati, le deposizioni in udienze pubbliche e le domande non



nire i fenomeni di vittimizzazione secondaria<sup>42</sup> e per preservare la sicurezza delle vittime (art. 12)<sup>43</sup>: difatti, le vittime della tratta sono facilmente esposte, per un verso, al rischio di subire pregiudizi psicologici dal contatto con l'apparato di polizia e giudiziario, soprattutto durante le deposizioni, e, per altro verso, alle minacce di ritorsioni tanto nei loro confronti quanto a danno dei congiunti rimasti in patria. Inoltre, per evitare che le vittime non denunciano i fatti subiti nel timore di essere perseguite per eventuali reati commessi a seguito dello sfruttamento<sup>44</sup>, è previsto che gli Stati membri adottino le misure necessarie per conferire alle autorità competenti il potere di non perseguire né di applicare sanzioni penali alle vittime della tratta coinvolte in attività criminali quale conseguenza degli atti di sfruttamento cui sono stati sottoposti (art. 8)<sup>45</sup>.

Per quanto riguarda la tutela amministrativa, è prescritto agli Stati membri di assicurare alle vittime della tratta adeguate misure di assistenza e sostegno, fornite su base consensuale e informata, che devono essere parametrare alle esigenze specifiche delle vittime stesse<sup>46</sup> ed applicarsi indipendentemente dalla volontà di queste ultime di collaborare

---

necessarie sulla vita privata (art. 12). Misure specifiche sono altresì previste per le vittime minorenni (articoli 13-15): la nomina di un rappresentante processuale del minore per il caso in cui i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore a causa di un conflitto di interessi con la vittima e particolari accorgimenti per le audizioni del minore (tempestività delle audizioni del minore dopo le segnalazioni dei fatti alle autorità competenti, limitazione del numero delle audizioni, svolgimento delle audizioni in luoghi adatti allo scopo e da parte di personale adeguatamente formato, possibilità dello svolgimento dell'udienza a porte chiuse e di ascolto del minore per mezzo di appropriate tecnologie di comunicazione, che gli consentono di non essere fisicamente presente in aula, ecc.).

<sup>43</sup> Gli Stati membri devono assicurare un'adeguata protezione alle vittime sulla base di una valutazione individuale dei rischi (art. 12).

<sup>44</sup> Tale protezione, secondo il considerando n. 14, «mira a salvaguardare i diritti umani delle vittime, a prevenire un'ulteriore vittimizzazione e a incoraggiarle a testimoniare nei procedimenti penali contro gli autori dei reati».

<sup>45</sup> Si pensi, per esempio, alla commissione di attività criminali, quali l'uso di documenti falsi ovvero reati previsti dalla legislazione in materia di immigrazione o prostituzione. L'art. 26 della Convenzione di Varsavia si limita invece ad affermare l'opportunità di non applicare sanzioni penali alle vittime della tratta coinvolte nella commissione di reati, senza arrivare a riconoscere l'opportunità di non esercitare nemmeno l'azione penale per tali fatti. La possibilità di non perseguire né di applicare sanzioni penali alle vittime della tratta è stata altresì oggetto di attenzione dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), che in un parere, del giugno 2010, sulla proposta di direttiva, sollecitava proprio il Consiglio ed il Parlamento europeo a prevedere tale possibilità. Tuttavia, il conferimento del potere alle autorità nazionali di non perseguire né di irrogare sanzioni penali alle vittime della tratta pone dei dubbi interpretativi nel senso se debba essere qualificato o meno come un vero e proprio dovere di non agire nei confronti delle vittime; cfr. SPIEZIA - SIMONATO, *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta degli esseri umani*, cit., p. 3213.

<sup>46</sup> Ad esempio, eventuale stato di gravidanza, stato di salute, e altre condizioni fisiche o psicologiche delle vittime.

nelle indagini preliminari e nel processo (art. 11)<sup>47</sup>. La scelta di non subordinare l'operatività degli strumenti di assistenza amministrativa alla volontà di collaborazione delle vittime deve essere adeguatamente sottolineata, giacché mostra l'intento del legislatore europeo di non utilizzare siffatti mezzi di tutela in una prospettiva repressiva e di aggravamento del conflitto autore/vittima, bensì di fare emergere una loro esclusiva natura solidaristica<sup>48</sup>. Al contrario, la direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta degli esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, subordinava il rilascio di tale titolo di soggiorno alla collaborazione della persona offesa con la giustizia<sup>49</sup>. Scelta, quest'ultima, da un lato comprensibile in ragione della particolare natura della forma di aiuto in questione, ma dall'altro sicuramente espressiva di quella tendenza di matrice social-difensiva – ancora diffusa presso alcuni Paesi come l'Italia – di utilizzare gli strumenti di tutela della vittima in funzione repressiva nei confronti dell'autore dei reati. Vero è però che la tutela amministrativa delle vittime, ancorché non subordinata alla collaborazione di queste ultime con gli organi giudiziari, può produrre, sia pure non intenzionalmente, effetti positivi sotto il profilo repressivo dei fatti criminosi: per l'appunto, la predisposizione da parte dello Stato di adeguati strumenti di tutela della vittime può accrescere la fiducia delle vittime stesse nei confronti dell'ordinamento e, semmai, incentivare una loro maggior collaborazione con le autorità di polizia e giudiziarie.

Altra novità è rappresentata dalla previsione di una protezione delle vittime non generalizzata, bensì parametrata sulla base dei bisogni e delle necessità individuali delle stesse: gli Stati membri devono infatti «tener

---

<sup>47</sup> Tali mezzi di assistenza devono in partica consistere nella fornitura di un alloggio adeguato e sicuro, nella prestazione dell'assistenza materiale, delle cure mediche necessarie, delle consulenze, delle informazioni e, se necessario, dei servizi di traduzione.

<sup>48</sup> Anche in una raccomandazione dell'Alto commissario delle Nazioni unite per i diritti umani si afferma che l'assistenza alle vittime della tratta non deve mai essere subordinata alla volontà della persona offesa di collaborare con la giustizia; v. United Nations High Commissioner on Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, doc. E/2002/68/Add.1.

<sup>49</sup> Al contrario, la Convenzione di Varsavia non subordina il rilascio del titolo di soggiorno alla collaborazione delle vittime con la giustizia. Parimenti la stessa legislazione italiana (art. 18, d.lgs. n. 286/98, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e art. 13, l. n. 228/03) ha optato per un'assistenza alle vittime della tratta non condizionata; in merito all'art. 18, d.lgs. n. 286/98, v. M. FERRERO - G. BARBARIOL, *Prime note sulla normativa italiana sulla protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento dopo l'attuazione della direttiva 2009/52/CE, infra*, p. 95 ss.

conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dall'eventuale stato di gravidanza, dallo stato di salute, da eventuali disabilità, disturbi mentali o psicologici, o dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale» (art. 11, par. 7). Per di più, viene previsto che i funzionari (personale di polizia, giudici, assistenti sociali, insegnanti, ecc.) destinati ad entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta siano adeguatamente formati, così da riconoscere facilmente le vittime di tali fatti (specie per quei frequenti casi in cui queste non collaborano)<sup>50</sup> e da rapportarsi con esse nel modo più opportuno (art. 18, par. 3).

L'opera di assistenza nei confronti delle vittime può altresì produrre validi risultati in una prospettiva di prevenzione: difatti, proprio durante lo svolgimento delle attività assistenziali a favore delle vittime possono essere acquisite utili informazioni al fine dell'organizzazione di campagne preventive sempre più mirate.

In ultimo, la direttiva si preoccupa di assicurare alle vittime della tratta l'accesso ai sistemi nazionali di risarcimento pubblico delle vittime dei reati intenzionali violenti (art. 17)<sup>51</sup>; disposizione che dovrebbe essere comunque superflua alla luce della direttiva 2004/80/CE, la quale prescrive agli Stati membri di garantire l'ammissione delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti (tra i quali rientra senza alcun dubbio la tratta degli esseri umani) ai sistemi pubblici di indennizzo. Tuttavia, tale precisazione potrebbe essere utile per sollecitare i Paesi (allo stato attuale solo l'Italia e la Grecia) che non hanno ancora istituito un generale sistema pubblico di risarcimento a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Soprattutto per l'ipotesi in cui esse, nel timore di ritorsioni, non dichiarino espressamente di aver subito episodi di sfruttamento.

<sup>51</sup> In tal senso v. anche l'art. 15, par. 4, della Convenzione di Varsavia.

<sup>52</sup> In Italia esiste un sistema pubblico di indennizzo solo per le vittime di alcuni reati – quali l'usura, il terrorismo, i reati di stampo mafioso – tra i quali non è prevista, nonostante l'elevato disvalore, la tratta degli esseri umani. E quindi un sistema non in linea con le prescrizioni della direttiva 2004/80/CE, secondo cui i Paesi membri devono assicurare alle vittime di tutti i reati intenzionali violenti, che non possono essere risarcite ad altro titolo, l'accesso ai fondi pubblici. Infatti, la Corte di Giustizia, con sentenza del 29 novembre 2007, ha condannato lo Stato italiano per non aver adottato, nel termine indicato, disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative atte a conformarsi alle disposizioni della summenzionata direttiva. A seguito della condanna l'Italia ha però provveduto, con il d.lgs. n. 204/07, ad adeguare solo parzialmente il proprio ordinamento alle indicazioni europee, limitandosi a disciplinare gli aspetti procedurali atti ad assicurare l'indennizzo alle vittime per i quali esistono sistemi pubblici di indennizzo, che – come detto – sono limitati ad alcune categorie di reati e non alla generalità dei reati intenzionali violenti. A dimostrazione di ciò si deve ricordare che il Tribunale di Torino nel 2010 ha condannato la Presidenza del Consiglio dei Ministri a versare novantamila euro ad una donna, vittima di violenza sessuale commessa da due

Tutti questi strumenti di tutela *ex post* devono operare congiuntamente a quei mezzi di protezione ed assistenza, di tipo processuale ed extraprocessuale, previsti in fonti a carattere generale (in particolare la decisione quadro 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale), destinati a trovare applicazione nei riguardi di tutte le tipologie di vittime<sup>53</sup>.

In relazione poi alle vittime potenziali, si deve ricordare quanto già detto in precedenza: ovvero una particolare attenzione alla vittima con tutte le sue caratteristiche personologiche (in specie quelle che ne esprimono una situazione di particolare vulnerabilità e soggezione nei confronti del reo) nella predisposizione degli strumenti preventivi, con riferimento sia ai modelli di incriminazione sia alle misure extrapenali in cui devono emergere i comportamenti a rischio per le potenziali vittime.

Ebbene, la centralità della vittima nel testo in oggetto – giova ribadirlo – è una indiscutibile espressione del «vittimocentrismo» che caratterizza le fonti penali europee e, più in generale, il diritto dell'Unione<sup>54</sup>.

## 7. Osservazioni conclusive

Dopo aver analizzato il contenuto della direttiva in questione, è giunto il momento di abbozzare alcune considerazioni conclusive.

In estrema sintesi, le modalità con cui nella direttiva il legislatore europeo ha deciso di fronteggiare la tratta degli esseri umani devono essere approvate per tre ordini di ragioni.

*In primo luogo*, la pluralità degli aspetti in essa affrontati dimostra come gli organismi dell'Unione abbiano compreso appieno la complessità del fenomeno della tratta, che non può essere contrastato unicamente – come per diverso tempo si è pensato – per mezzo dello strumento penale; ed un approccio olistico era ormai imprescindibile alla luce degli studi condotti, i quali dimostravano un continuo aumento delle vittime di tale reato, e, quindi, l'ineffettività dei mezzi di prevenzione, nonché l'inadeguatezza degli strumenti di tutela delle persone offese.

---

stranieri rimasti latitanti, affermando che nell'ordinamento italiano manca una norma che riconosca il risarcimento dei reati intenzionali violenti diversi da quelli già regolamentati prima dell'entrata in vigore della direttiva; Tribunale di Torino, del 3 maggio 2010, n. 3145, in *Guida dir.*, n. 28, 2010, p. 16 ss.

In relazione alla tratta, è in corso di elaborazione in Italia una proposta di legge per istituire un sistema pubblico di indennizzo a favore delle vittime della tratta, con cui si darebbe attuazione all'art. 17 della direttiva 2011/36/UE; in argomento v. [www.ontheroadonlus.it/2012/tratta-proposta-di-legge-per-il-risarcimento-del-danno-alle-vittime/](http://www.ontheroadonlus.it/2012/tratta-proposta-di-legge-per-il-risarcimento-del-danno-alle-vittime/).

<sup>53</sup> In argomento v. VENTUROLI, *La tutela delle vittime nelle fonti europee*, cit., p. 5 ss.

<sup>54</sup> Ivi, p. 21 ss.

*In secondo luogo*, si deve sostenere con entusiasmo la scelta – innovativa rispetto alla precedente decisione quadro, ma in linea con il contenuto degli altri testi internazionali in materia – di contrastare alla tratta non solo attraverso il diritto criminale ma anche ricorrendo a mezzi preventivi di diversa natura; scelta che peraltro inizia a diffondersi nei testi penali dell'Unione, come testimoniato dalla direttiva 2011/92/UE, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile<sup>55</sup>. Ed è in futuro auspicabile un sempre maggior utilizzo in sede europea di siffatti strumenti di prevenzione, i quali potrebbero, da un lato, produrre vantaggiosi effetti deflattivi e, dall'altro lato, contribuire a confutare quell'idea – sotto certi profili condivisibile – secondo cui l'Unione europea mira a contrastare il crimine essenzialmente tramite una politica criminale di impronta social-difensiva<sup>56</sup>.

*In terzo luogo*, deve essere apprezzata la centralità che la tutela delle vittime è venuta ad acquistare nel testo: dalla tutela delle vittime potenziali, alla protezione processuale delle persone offese, passando attraverso la tutela amministrativa e risarcitoria della stesse. Bisogna però al riguardo non stancarsi mai di precisare che in nessun caso (nemmeno di fronte ai fatti che destano il maggior allarme sociale) la doverosa tutela delle vittime, sia potenziali sia reali, deve scalfire quelle garanzie, sostanziali e processuali, riconosciute oggi al reo; ma invero – a differenza di altri testi penali europei<sup>57</sup> – nella direttiva in esame le perplessità in ordine al rispetto di siffatte garanzie sono, come si è visto, davvero assai limitate<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> In essa è infatti previsto che gli Stati membri adottino, anche tramite *internet*, azioni adeguate quali campagne d'informazione e sensibilizzazione, nonché programmi di ricerca ed istruzione, ove opportuno in cooperazione con le organizzazioni di riferimento della società civile e altri soggetti interessati, diretti a sensibilizzare e a ridurre il rischio che i minori diventino vittime di abuso o sfruttamento sessuale (articoli 22 e 23).

<sup>56</sup> In tal senso, anche se con riferimento in particolare al sistema della CEDU, V. VALENTINI, *Diritto penale intertemporale. Logiche continentali ed ermeneutica europea*, Milano, 2012, p. 33 ss.

<sup>57</sup> Si pensi invece ai problemi sollevati dai modelli d'incriminazione a consumazione oltremodo anticipata per la tutela preventiva di vittime vulnerabili, contenuti, per esempio, nella decisione quadro 2008/919/GAI in materia di lotta al terrorismo ovvero ai reati volti a colpire mere tipologie criminologiche di autore in luogo di comportamenti offensivi di beni giuridici, come il reato di pedopornografia virtuale di cui al combinato disposto degli articoli 1, lett. b), iii, e 3, co. 1, della decisione quadro 2004/68/GAI; cfr. A. BERNARDI, *La aproximación constitucional al Derecho penal frente a las fuentes e instituciones supranacionales europeas*, in *Revista penal*, 2011, p. 39 ss.; A. CADOPPI, *Presentazione della I edizione*, in *Commentario delle norme contro la violenza sessuale e contro la pedofilia* (a cura di A. CADOPPI), Padova, 2006, p. XVII; L. FOFFANI, *Il «Manifesto sulla politica criminale europea»*, in *Criminalia*, 2010, p. 669 ss.

Certo, non mancano aspetti migliorabili, che tuttavia sono davvero marginali nell'economia del testo: si sarebbe potuto, ad esempio, prescrivere l'incriminazione della domanda delle prestazioni alle vittime ovvero prevedere percorsi rieducativi per gli autori dei reati di tratta, analogamente a quanto fatto nella succitata direttiva in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori<sup>59</sup>, con cui si sarebbe valorizzata la funzione rieducativa del diritto e della sanzione criminale (c.d. prevenzione speciale positiva); e, ancora, sarebbe stato utile un richiamo espresso alla necessità di cooperazione non solo tra autorità di polizia e giudiziarie, bensì tra queste ultime, i servizi sociali e le strutture deputate al controllo del lavoro, dato che assai spesso le vittime vengono sfruttate nel lavoro irregolare.

Ora, comunque, il problema principale è rappresentato dall'attuazione delle prescrizioni della direttiva da parte dei Paesi membri, non tanto con riguardo all'adeguamento delle norme incriminatrici nazionali (per esempio, le disposizioni del codice penale italiano sono grossomodo già in linea con le indicazioni della direttiva), quanto piuttosto alla predisposizione dei mezzi di prevenzione extrapenale e di tutela delle vittime, che richiedono un ingente impegno economico ed una stretta collaborazione tra Paesi membri e organismi europei. Si deve tuttavia sperare che l'utilizzo dello strumento della direttiva, in luogo della decisione quadro, solleciti maggiormente gli Stati membri nell'adeguamento delle proprie legislazioni alle prescrizioni europee, giacché – come noto – solo l'omessa o inadeguata trasposizione delle direttive può fare incorrere i Paesi inadempienti in procedure di infrazione supportate da adeguate sanzioni.

In conclusione, ad ulteriore dimostrazione del ruolo prioritario occupato dalla lotta alla tratta degli esseri umani nell'agenda degli organismi dell'Unione europea, si deve ricordare che, il 19 giugno 2012, la Commissione europea ha presentato una Comunicazione in cui è individuata una strategia quinquennale per il contrasto alla tratta, volta innanzitutto all'attuazione della direttiva 2011/36/UE e all'integrazione del lavoro svolto dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalla società civile nell'Unione europea e nei Paesi terzi nella prevenzione e repressione di questa moderna «piaga» dell'umanità<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> V. *supra*, par. 3.

<sup>59</sup> Tale direttiva stabilisce – fatti salvi i programmi o le misure di intervento previste dal diritto nazionale – la predisposizione di programmi di intervento sugli autori di tali fatti diretti proprio a prevenire o comunque ridurre al minimo il rischio di recidiva (art. 24).

<sup>60</sup> Cinque sono i punti individuati nella Comunicazione della Commissione: 1) sostegno alle vittime, soprattutto ai minori; 2) più prevenzione meno domanda; 3) catturare e perseguire i trafficanti; 4) più coordinamento e cooperazione; 5) una risposta efficace agli sviluppi più recenti; v. *eurlex.europa.eu*.

COSTANZA BERNASCONI

LA REPRESSIONE PENALE  
DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI  
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Il contesto normativo nazionale in tema di tratta. – 2. La possibile dimensione associativa e transnazionale della tratta: le soluzioni adottate dal legislatore italiano. – 3. La progressiva valorizzazione del bene giuridico tutelato. – 4. I concetti di schiavitù e servitù come logici presupposti della tratta. – 5. La fattispecie di tratta. – 6. Il sistema delle circostanze e la previsione della confisca. – 7. La responsabilità delle persone giuridiche. – 8. Tratta *versus* traffico di migranti. – 9. La punibilità del fatto commesso all'estero. – 10. Osservazioni conclusive.

1. *Il contesto normativo nazionale in tema di tratta*

I contributi che precedono hanno ampiamente messo in luce quanto sia stata intensa l'attività di sollecitazione da parte degli organismi sovranazionali al fine di rendere il più efficace possibile l'azione di contrasto nei confronti della tratta. Quest'ultima, infatti, è considerata una violazione dei diritti umani ed è, inoltre, ritenuta una minaccia per la creazione di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che rappresenta uno degli obiettivi dell'Unione europea<sup>1</sup>.

La legislazione nazionale non poteva non tenere conto di siffatte indicazioni tanto che essa, nel corso degli anni, si è evoluta di pari passo alle esigenze di adempimento degli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali. Il positivo effetto di «trascinamento» indotto dal diritto sovranazionale è stato a tal punto evidente da indurre autorevole dottrina a riconoscere che «della schiavitù e della tratta, in epoca moderna, si è occupato innanzitutto e soprattutto il diritto internazionale, e solo di riflesso la normativa interna»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. PECCIOLI, «Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 36 ss. Sul tema si veda anche D. MANCINI, *Il cammino europeo nel contrasto alla tratta di persone*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 1114 ss.

<sup>2</sup> B. ROMANO, *Riflessioni penalistiche sulle misure contro la tratta di persone*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 652 ss.

È, dunque, facile intuire come il contesto normativo nazionale in tema di tratta si sia caratterizzato per una progressiva stratificazione normativa, nell'ambito della quale i principali atti, dal contenuto dei quali non è possibile prescindere per ricostruire la disciplina interna in materia, possono essere individuati nei seguenti termini: l. n. 228/03 («Misure contro la tratta di persone»); l. n. 146/06 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001»); l. n. 108/10 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»).

## 2. *La possibile dimensione associativa e transnazionale della tratta: le soluzioni adottate dal legislatore italiano*

In via preliminare appare opportuno precisare che la tratta assume generalmente, anche se non necessariamente, una dimensione *organizzata*, non di rado *transnazionale*<sup>3</sup>. Come è stato rilevato<sup>4</sup>, «la tratta di esseri umani è al centro di un nuovo e vantaggioso mercato che presuppone “strutturalmente” la cooperazione e la connessione tra diverse organizzazioni criminali a livello internazionale, sinergicamente protese a realizzare in forma reticolare il commercio illegale di soggetti, sfruttando la “domanda” di mercato esistente nei paesi di destinazione (economia sommersa, lavoro nero, prostituzione, accattonaggio, traffico ed espianto forzato di organi, ecc.)».

Nondimeno, il legislatore non ha ritenuto di introdurre un'autonomia fattispecie associativa finalizzata alla realizzazione dei reati in materia di tratta e riduzione in schiavitù, sulla falsariga di quelle già esistenti in relazione ad altre e diverse forme di criminalità organizzata (il riferimento è, per esempio, all'ipotesi dell'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90). La l. n. 228/03, alla quale si deve il più massiccio intervento di riforma della materia in oggetto<sup>5</sup>, si è limitata ad introdurre nel codice una circostanza aggravante speciale del delitto di associazione a delinquere contemplato

---

<sup>3</sup> *Amplius* F. SPIEZIA - F. FREZZA - N.M. PACE, *Il traffico e lo sfruttamento degli esseri umani*, Milano, 2002, p. 33 ss.

<sup>4</sup> A. GARGANI, *Commento all'art. 4, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 674.

<sup>5</sup> *V. amplius, infra*, par. 3 ss.



dall'art. 416 c.p.<sup>6</sup>, applicabile allorché l'associazione sia appunto diretta a commettere uno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, nonché di cui all'art. 12, co. 3-*bis*, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione contenuto nel d.lgs. n. 286/98.

Invero, in passato non sono mancate proposte volte a sollecitare l'introduzione di una norma *ad hoc* per punire l'associazione a delinquere finalizzata al traffico di persone<sup>7</sup>. Sennonché, dai lavori preparatori della l. n. 228/03 si evince la volontà di escludere l'autonomia della predetta fattispecie associativa, con la conseguente riconduzione della stessa all'interno dello spettro applicativo di cui all'art. 416 c.p., sia pure con la contestuale previsione di un notevole inasprimento sanzionatorio. Siffatta soluzione si iscrive a pieno titolo nell'ambito di quell'orientamento che auspica soluzioni alternative alla «metastasi», alla «proliferazione ingovernabile», «all'elefantiasi dei reati associativi»<sup>8</sup>, in particolare al fine di evitare problemi di interferenza e di concorso tra le diverse fattispecie<sup>9</sup>.

Sennonché, la natura circostanziale della previsione in oggetto potrebbe evidenziare una scarsa efficacia della stessa; la severità dei livelli edittali è, infatti, suscettibile di essere agevolmente elusa nella prassi applicativa ad esito del giudizio di bilanciamento, per effetto dell'eventuale annientamento dell'inasprimento sanzionatorio nell'ipotesi di concorso di circostanze attenuanti. Il legislatore non ha, invero, approntato in siffatta ipotesi neppure un meccanismo di «blindamento» della circostanza, sottraendo la fattispecie associativa circostanziale *de qua* «alle spire del bilanciamento»<sup>10</sup>. E ciò, a differenza di altre ipotesi, quali quella, in materia di immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, co. 3-*quater*, per effetto della quale le circostanze di cui al medesimo art. 12, co. 3-*bis* e co. 3-*ter*, sono invece sottratte al giudizio di comparazione<sup>11</sup>. Tanto considerato, parrebbe auspicabile un intervento del legislatore volto quanto-

---

<sup>6</sup> Per il testo dell'art. 416 c.p. v. *infra*, Appendice, p. 222. Sulla natura circostanziale di tale previsione non parrebbero esservi dubbi. Così, *amplius*, G. AMATO, *Dubbio aggravante per le associazioni a delinquere*, in *Guida dir.*, 2003, n. 35, p. 48; GARGANI, *Commento all'art. 4, l. 11.8.2003, n. 228*, cit., p. 662. Cfr., altresì, A. GARGANI, *Commento all'art. 1, comma 5, l. 15 luglio 2009, n. 94*, in *Commentario al «pacchetto sicurezza»* (a cura di G. DE FRANCESCO - A. GARGANI - D. MANZIONE - A. PERTICI), Milano, 2011, p. 4 ss.

<sup>7</sup> Il riferimento è, tra gli altri, al c.d. d.d.l. De Zulueta, che prevedeva l'introduzione dell'art. 602-*ter* c.p.

<sup>8</sup> A. CERULO, *Il trionfo dei reati associativi e l'astuzia della ragione*, in *Ind. pen.*, 2004, p. 1007 ss., p. 1009.

<sup>9</sup> GARGANI, *Commento all'art. 4, l. 11.8.2003, n. 228*, cit., p. 681.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 684.

<sup>11</sup> Per il testo dell'art. 12, co. 3-*quater*, v. *infra*, Appendice, p. 231.

meno ad escludere la previsione circostanziale in oggetto dall'ambito applicativo dell'art. 69 c.p.

Del resto, parte della dottrina ha avanzato il «legittimo sospetto» che «la scelta politico-criminale di “degradare” la fattispecie associativa in esame al rango di circostanza sia stata indotta anche dalla necessità di semplificare la prova dell'elemento psicologico della partecipazione»<sup>12</sup>. Siffatta soluzione comporta, però, il rischio che gli affiliati (e in particolare i meri partecipi), nell'attuale dinamica criminologica in cui le associazioni sono non di rado dedite a plurime attività criminose che si intrecciano, si vedano addebitata la circostanza in esame, sulla base della mera prevedibilità in astratto, «che sembra preludere surrettiziamente ad una vera e propria responsabilità per fatto altrui»<sup>13</sup>.

Apprezzabile appare comunque l'effetto della previsione in oggetto di determinare l'automatico radicamento e coordinamento delle indagini nell'ambito della competenza della Direzione nazionale antimafia.

Come anticipato, la tratta rientra, altresì, emblematicamente nel novero di quelle ipotesi di reato che possono assumere una dimensione transazionale. L'introduzione della nozione di reato transazionale nel nostro ordinamento si deve alla l. n. 146/06, il cui art. 3 considera tale «*il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni*», qualora ricorrano (cumulativamente) due condizioni: 1) sia coinvolto un gruppo criminale organizzato; 2) ricorra un elemento di collegamento con uno o più Stati esteri. Quest'ultimo requisito, a sua volta, sussiste allorché ricorrano alternativamente le seguenti condizioni: *a)* il reato è stato commesso in più di uno Stato; *b)* è commesso in un unico Stato ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato, oppure in esso è implicato un gruppo criminale organizzato transazionale, oppure, infine, ha effetti sostanziali in un altro Stato.

La medesima l. n. 146/06 ha poi introdotto, con l'art. 4, una speciale circostanza aggravante, in questo caso non soggetta a bilanciamento<sup>14</sup>, per i delitti puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, nella commissione dei quali abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato<sup>15</sup>. Invero, in tal modo la predetta circostanza inopinatamente

---

<sup>12</sup> GARGANI, *Commento all'art. 4, l. 11.8.2003, n. 228*, cit., p. 683.

<sup>13</sup> Ivi, p. 684.

<sup>14</sup> La non bilanciabilità della circostanza in oggetto scaturisce dal richiamo effettuato dall'art. 4, co. 2, della legge alla disciplina delle aggravanti in tema di associazione mafiosa.

<sup>15</sup> Nella giurisprudenza v. Cass. pen., sez. III, del 14 gennaio 2010, *Zbu*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 979 ss.

considera solo uno dei possibili aspetti della transnazionalità, circoscrivendo notevolmente la rilevanza applicativa della categoria generale *de qua*<sup>16</sup>.

La natura transnazionale del reato assume, inoltre, rilevanza al fine di radicare una diretta responsabilità amministrativa dell'ente per talune gravi ipotesi criminose elencate nell'art. 10 della citata l. n. 146/06, nonché quale presupposto per l'applicabilità della speciale ipotesi di confisca obbligatoria e per equivalente contemplata dal successivo art. 11<sup>17</sup>.

### 3. *La progressiva valorizzazione del bene giuridico tutelato*

La disciplina sanzionatoria della tratta è topograficamente collocata all'interno del codice penale, nel titolo XII (*Delitti contro la persona*), capo III (*Dei delitti contro la libertà individuale*), sezione I (*Dei delitti contro la personalità individuale*). Si tratta di fattispecie poste a tutela dello *status libertatis*, vale a dire non di «questa o quella forma di manifestazione della libertà individuale, bensì del complesso delle manifestazioni che si riassumono in tale stato»<sup>18</sup>. Le condotte tipizzate si risolvono, infatti, in una reificazione della persona, in un sostanziale annientamento della personalità, che compromette il godimento di tutte le diverse forme di estrinsecazione della libertà personale, posto che quest'ultima è innanzitutto libertà di *status*: infatti, «lo *status* di uomo libero, “padrone di se stesso”, costituisce il presupposto per il riconoscimento e per la possibilità di esercizio dei singoli diritti di libertà, in breve dell’“autonomia” della persona»<sup>19</sup>. In altre parole, il disvalore del fatto risiede «nel sovvertimento dell'individuo da *soggetto* ad *oggetto* di diritti e rapporti giuridici e economici»<sup>20</sup>. Talché, nessuna rilevanza scriminante potrebbe assumere

<sup>16</sup> *Amplius* A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della c.d. Convenzione di Palermo*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 15 ss., p. 18.

<sup>17</sup> In argomento v. A. LAUDATI, *Nasce la confisca per equivalente*, in *Guida dir.*, 2006, n. 17, p. 69 ss.; G. BONO, *Confisca di valore in tema di reati transnazionali: le criticità di un'interpretazione proposta dalla Corte di Cassazione*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 1306 ss. Nella giurisprudenza, *Cass. pen.*, sez. III, del 27 gennaio 2011, *Scaglia*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 130 ss.

<sup>18</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la persona*, Padova, 2011, p. 271.

<sup>19</sup> A. CONFALONIERI, *Delitti contro la libertà personale*, in *Diritto penale. Parte speciale, I, Tutela penale della persona* (a cura di D. PULITANÒ), Torino, 2011, p. 209 ss. Sostanzialmente nello stesso senso, L. PICOTTI, *Nuove forme di schiavitù e nuove incriminazioni penali fra normativa interna e internazionale*, in *Ind. pen.*, 2007, p. 25 ss.

<sup>20</sup> A. VALLINI, *Commento all'art. 1, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 623 ss., p. 627.

l'eventuale consenso del soggetto passivo, posto che le fattispecie *de quibus* tutelano un interesse indisponibile da parte del singolo.

Gli interventi legislativi posti in essere negli ultimi due decenni confermano un'attenzione crescente verso l'esigenza di rafforzare la tutela della personalità individuale rispetto alle forme originariamente contemplate dal codice penale. In tale prospettiva si comprende anche lo spirito della l. n. 269/98 («Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù»), che ha realizzato «un'anticipazione della tutela della personalità individuale con riferimento ai gravi pregiudizi che comportamenti incidenti nella sfera della sessualità possono determinare sullo sviluppo psico-fisico di persona particolarmente vulnerabile come il minore»<sup>21</sup>. Questa importante iniziativa, congiuntamente all'ampliamento della portata applicativa delle fattispecie di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p., attuato con l. n. 228/03, ha rivalutato l'attualità e la vitalità dell'intero capo dei reati contro la personalità individuale, che invece per decenni aveva svolto «una funzione essenzialmente simbolica»<sup>22</sup>. Tali delitti, infatti, nonostante la loro elevata rilevanza criminologica, avevano vissuto per anni in una situazione di sostanziale «quiescenza», se si fa eccezione per talune puntiformi applicazioni della fattispecie di riduzione in schiavitù<sup>23</sup>. Talché, i predetti interventi di riforma costituiscono «la risposta di civiltà – anche penalistica – al manifestarsi e al rapido crescere di nuove forme di abbruttimento e di degrado delle condizioni di vita di soggetti deboli oggetto di sfruttamento»<sup>24</sup>. A ciò si aggiunga che dottrina e giurisprudenza per lungo tempo, sulle orme della relazione ministeriale, avevano ritenuto che il legislatore avesse inteso riferirsi con le fattispecie di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p. a condizioni di schiavitù di diritto, in contrapposizione alla condizione dell'assoggettamento di fatto di cui alla norma sul plagio (art. 603 c.p.). Ne era conseguita la convinzione che i predetti delitti contemplati dagli articoli 600, 601 e 602 c.p. potessero essere commessi solo all'estero, negli Stati che avessero conservato gli istituti giuridici della schiavitù o pratiche assimilabili<sup>25</sup>. Sif-

---

<sup>21</sup> G. MAZZI, *Commento all'art. 600 c.p.*, in *Codice penale* (a cura di T. PADOVANI), Milano, 2011, p. 4142.

<sup>22</sup> MAZZI, *Commento all'art. 600 c.p.*, cit., p. 4142.

<sup>23</sup> Così G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la persona*, Bologna, 2011, p. 131. Allude a «norme del tutto inapplicate per alcuni decenni, apparentemente morte» ROMANO, *Riflessioni penalistiche sulle misure contro la tratta di persone*, cit., p. 653.

<sup>24</sup> Così FIANDACA - MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 131.

<sup>25</sup> F. VIGANÒ, *Commento all'art. 600 c.p.*, in *Codice penale commentato* (a cura di E. DOLCINI e G. MARINUCCI), Milano, 2011, p. 5704.

fatta conclusione fu solo progressivamente superata dalla giurisprudenza attraverso un lungo percorso interpretativo che portò a ricondurre nello spettro applicativo delle fattispecie *de quibus* anche condizioni di fatto di soggezione materiale, evidenziando però al contempo profili di tensione con il principio costituzionale di determinatezza-tassatività della norma penale<sup>26</sup>.

#### 4. *I concetti di schiavitù e servitù come logici presupposti della tratta*

L'attuale formulazione degli articoli 600, 601 e 602 c.p. si deve alla sopra citata l. n. 228/03, emanata per dare attuazione alla decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani<sup>27</sup>, anche se alcune ulteriori modifiche sono state apportate dalla l. n. 108/10<sup>28</sup>. Tra le esigenze che condussero alla riforma vengono solitamente annoverate, da un lato, quella di porre rimedio alla mancanza di determinatezza che caratterizzava la precedente disciplina e che, come anticipato, dapprima ne aveva comportato la rara applicazione e successivamente ne aveva evidenziato profili di tensione con il principio costituzionale di precisione della norma penale<sup>29</sup>; dall'altro lato, quella di plasmare, sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dagli strumenti internazionali, la legislazione sui più moderni fenomeni schiavizzanti<sup>30</sup>, a fronte dei quali le abrogate fattispecie si erano rivelate inadeguate.

Invero, attualmente, dopo le modifiche intervenute con la l. n. 228/03, i termini «*schiavitù*» e «*schiavo*» non compaiono più nel testo delle norme ma solo nella rubrica degli articoli 600 e 602 c.p. La «nuova» nozione di schiavitù – alla base non solo del reato di cui all'art. 600 c.p.<sup>31</sup>, ma anche della fattispecie di tratta descritta dal successivo art. 601 – ricalca la definizione contenuta nella Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926, secondo la quale «la schiavitù è lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi». Analogamente, all'art. 7 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998, la riduzione in

<sup>26</sup> V. *amplius* *ivi*, p. 5705.

<sup>27</sup> In argomento *amplius* PECCIOLI, «*Giro di vite*» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 36 ss.

<sup>28</sup> V. *infra*, par. 6.

<sup>29</sup> Per una ricognizione delle problematiche che affliggevano la pregressa disciplina v. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 285 ss.

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 277.

<sup>31</sup> Per il testo dell'art. 600 c.p. v. *infra*, Appendice, p. 223.

schiavitù, ricompresa tra i crimini contro l'umanità, è definita come «l'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale». Come è facile intuire, in questa prima forma di estrinsecazione della condotta, la norma rinvia alla normativa di quegli ordinamenti che riconoscono formalmente ed espressamente la «proprietà sull'uomo» come *istituto giuridico*<sup>32</sup>: talché, il fatto potrà essere realizzato con questa modalità solo all'estero e perseguibile in Italia ai sensi degli articoli 604 e 7, n. 5 c.p. In tale prospettiva, la fattispecie incriminatrice nella sua prima parte «costituisce il frutto di un doveroso ossequio alla risalente pretesa, avanzata dal diritto internazionale, di contribuire anche con lo strumento penale alla stigmatizzazione degli *ordinamenti statali schiavistici*»<sup>33</sup>.

Risulta, invece, del tutto soppresso il riferimento, contenuto nella disciplina previgente, alle «*condizioni analoghe alla schiavitù*», sostituito da un nuovo concetto di servitù (anche se pure detto termine compare solo nella rubrica della norma), definito come riduzione o mantenimento «di una persona in uno stato di soggezione continuativa», «mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona», cui deve aggiungersi la «costrizione della persona in stato di soggezione a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento». Dunque, le forme di estrinsecazione della condotta che concretizzano la riduzione o il mantenimento in servitù sono di tre tipi: limitative o ablative della volontà della vittima, profittative delle condizioni della vittima, reificative della vittima<sup>34</sup>.

In primo luogo, vengono in considerazione condotte volte a piegare, con violenza e minaccia, la volontà della vittima o quantomeno a viziare la stessa attraverso: l'inganno (si pensi all'ipotesi delle giovani ragazze straniere reclutate nei Paesi di origine e trasportate nel nostro Paese con la falsa prospettiva di lavori onesti ed avviate invece alla prostituzione<sup>35</sup>), l'abuso di autorità (è il caso del genitore o di chi altri abbia un potere di supremazia che, avvalendosi dell'autorità connessa al suo ruolo, costringa la figlia minore, o altra vittima soggetta alla predetta autorità,

---

<sup>32</sup> VALLINI, *Commento all'art. 1, l. 11.8.2003, n. 228*, cit., p. 628.

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> CONFALONIERI, *Delitti contro la libertà personale*, cit., p. 212.

<sup>35</sup> Cass. pen., sez. VI, del 23 novembre 2004, *Tabiri*, *Ced* 230777.

alla prostituzione); l'approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica (si pensi all'ipotesi di vittime che versano in condizioni di particolare fragilità psicologica che impediscano loro di opporre resistenza); l'approfittamento di una situazione di necessità della vittima (vale a dire di uno stato di bisogno inteso come mancanza di alternative esistenziali del soggetto<sup>36</sup>; emblematica l'ipotesi degli immigrati da Paesi poveri, ai quali non di rado vengono imposte condizioni di vita abnormi al fine di sfruttarne le prestazioni lavorative per conseguire il saldo del debito contratto nei confronti di chi abbia agevolato l'immigrazione clandestina); mediante la promessa o la dazione di denaro o altri vantaggi a chi abbia già un potere sulla vittima (è, nuovamente, il caso dei genitori nei confronti dei figli minori).

Entrambi i concetti, di schiavitù e di servitù, risultano qualificati dall'elemento dello sfruttamento della vittima, nonostante che, sotto il profilo meramente letterale, la connotazione *de qua* appaia indefettibile per la sola definizione di servitù<sup>37</sup>. Siffatta interpretazione ha trovato ampio riscontro anche nell'ambito della giurisprudenza, là dove si riconosce che il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù «è ipotizzabile solo allorché la affermata signoria dell'uomo sull'uomo si traduca, o sia finalizzata a tradursi, nello sfruttamento della persona o del lavoro»<sup>38</sup>. La giurisprudenza talora allude efficacemente ad una «*cifra utilitaristica della condizione di schiavitù*»<sup>39</sup>. La finalità di sfruttamento integrerebbe, dunque, il vero tratto distintivo della fattispecie di cui all'art. 600 rispetto a ogni altra forma di inibizione della libertà personale<sup>40</sup>. Talché, si è per esempio escluso che la cessione di un neonato *uti filius* verso il pagamento di una somma di denaro o altra utilità potesse ricondursi alla fattispecie di cui all'art. 600 c.p. proprio per difetto del requisito sopra evidenziato<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Così espressamente Cass. pen., sez. V, del 13 novembre 2008, *Ingrassia*, in *Riv. pen.*, 2009, p. 1337 ss.

<sup>37</sup> Propone questa lettura della norma, tra gli altri, A. VALSECCHI, *L'incriminazione delle moderne forme di schiavitù*, in *Reati contro la persona* (a cura di F. VIGANÒ), Torino, 2011, p. 214.

<sup>38</sup> Cass. pen., sez. fer., del 10 settembre 2004, *Braidich*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 2545 ss.

<sup>39</sup> Corte Assise Trento, del 20 novembre 2007, in *Giur. merito*, 2008, p. 1669 ss., con nota di F. RESTA, *Neoschiavismo e dignità della persona*, ivi, p. 1673 ss.

<sup>40</sup> Cass. pen., sez. IV, del 12 dicembre 2006, *L.*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 4572 ss., con nota di M. PROVENZANO, *La «nuova» nozione di schiavitù e il possibile concorso con il reato di maltrattamenti in famiglia*, ivi, p. 4574 ss.

<sup>41</sup> Cass. pen., sez. fer., del 10 settembre 2004, *Braidich*, cit. Nello stesso senso v. anche Cass. pen., sez. V, del 6 giugno 2008, *Giordano*, in *Riv. pen.*, 2009, p. 891. Sulla questione v. in dottrina PICOTTI, *Nuove forme di schiavitù e nuove incriminazioni penali tra normativa interna e internazionale*, cit., p. 30.

Il concetto di sfruttamento evoca l'idea della mancanza di proporzione tra il valore della prestazione resa dalla vittima e il compenso corrisposto, non di rado addirittura del tutto assente o limitato al soddisfacimento degli elementari bisogni primari.

La Cassazione ha, altresì, precisato che la costrizione alle prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento non integra «un'ulteriore condotta che l'agente deve porre in essere con violenza o minaccia [...] bensì l'effetto della situazione di assoggettamento che costituisce l'evento dell'azione punita dalla norma penale in questione», dal momento che la soggezione continuativa realizza per ciò solo una *costrizione* a svolgere la prestazione richiesta<sup>42</sup>.

Allorché la riduzione o mantenimento in servitù venga posta in essere dai genitori nei confronti dei figli o di altri bambini in rapporto di parentela, ridotti in stato di soggezione continuativa e costretti all'accattonaggio, non è invocabile da parte degli autori delle condotte la causa di giustificazione dell'esercizio del diritto, per richiamo alle consuetudini delle popolazioni zingare di usare i bambini nell'accattonaggio, atteso che la consuetudine potrebbe avere efficacia scriminante nel nostro ordinamento solo in quanto espressamente richiamata da una legge<sup>43</sup>.

La fattispecie attribuisce rilevanza anche alla condotta di mantenimento in stato di schiavitù, talché il fatto tipico può essere realizzato anche da chi intervenga in un momento successivo alla riduzione in schiavitù, facendo permanere lo stato di privazione di libertà nei confronti della vittima schiavizzata o ridotta in servitù da altre persone<sup>44</sup>.

## 5. *La fattispecie di tratta*

Nella sua nuova formulazione l'art. 601 c.p. descrive due distinte fattispecie criminose<sup>45</sup>. Il primo delitto (*tratta di schiavi*) viene realizzato da chi commette tratta di persona che già versi nelle condizioni di cui all'art. 600. Questa prima fattispecie presuppone, dunque, che la vittima si trovi in condizioni di schiavitù o servitù. Conseguentemente, le ipotesi nelle quali l'agente abbia egli stesso ridotto la vittima in quelle condizioni esulano dal delitto *de quo*, integrando il solo reato di cui all'art. 600.

---

<sup>42</sup> Cass. pen., sez. V, del 15 dicembre 2005, *Lazri*, in *Foro it.*, 2007, II, p. 43 ss., con nota di F.P. Di FRESCO, *In tema di riduzione e mantenimento in servitù*.

<sup>43</sup> Cass. pen., sez. III, del 26 ottobre 2006, *D.*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 4587 ss.

<sup>44</sup> CONFALONIERI, *Delitti contro la libertà personale*, cit., p. 212.



La nozione di tratta viene tradizionalmente desunta dall'art. 1, n. 2, della Convenzione concernente la schiavitù adottata a Ginevra il 25 settembre 1926, secondo la quale «la tratta di schiavi comprende ogni atto di cattura, di acquisto o di cessione di un individuo allo scopo di ridurlo in schiavitù; ogni atto di acquisto di uno schiavo per venderlo o scambiarlo; ogni atto di cessione per vendita o scambio d'uno schiavo acquistato, per essere venduto o scambiato, come pure in genere, ogni atto di commercio o trasporto di schiavi». Analogamente, in base all'art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale, costituisce tratta di persone il 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 vulnerabilità e tramite il fare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Il concetto di tratta è, infine, definito anche dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani firmata a Varsavia il 16 maggio 2005, come «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso della forza, o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità, o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su di un'altra a fini di sfruttamento».

Il secondo delitto (*cattura a scopo schiavistico*) descritto dalla norma in esame viene realizzato da chi, al fine di commettere i reati di cui all'art. 600 c.p., induce la vittima con l'inganno o la costringe mediante uno dei mezzi indicati dalla norma a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato ovvero a trasferirsi al suo interno<sup>45</sup>. A differenza dell'ipotesi precedente, presupposto del delitto in parola è lo stato di libertà della vittima, la quale non è ancora stata ridotta in condizione di schiavitù o servitù, ma viene indotta o costretta a trasmigrare per divenire vittima dei delitti di riduzione in schiavitù o servitù. La seconda fattispecie offre in tal modo una tutela prodromica, punendo le condotte finalizzate allo schiavismo. Il fatto tipico contempla, infatti, un dolo specifico, in forza del quale il soggetto deve agire con la finalità di ridurre in schiavitù/servitù le vittime, indipendentemente dall'effettivo raggiungi-

---

<sup>45</sup> V. *infra*, Appendice, p. 225.

<sup>46</sup> Sul punto, per tutti, PECCIOLI, «Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 42.

mento dell'obiettivo prefissato. In questo caso, dunque, il diritto penale anticipa la tutela, apprestando una difesa avanzata al bene giuridico che viene messo in pericolo. Siffatta fattispecie si trova, allora, in rapporto di incompatibilità rispetto a quella descritta nella prima parte della norma, posto che lo stato di schiavitù o servitù costituisce il presupposto della condotta nel primo reato e il fine della medesima nella seconda ipotesi tipizzata.

La formulazione letterale utilizzata dalla norma per la descrizione del dolo specifico («*al fine di commettere i delitti di cui al primo comma*») parrebbe, in modo irragionevole, postulare «grammaticalmente l'identità soggettiva tra colui che induce o costringe la vittima ai predetti spostamenti territoriali e colui che ridurrà, in seguito, la vittima stessa in una condizione di schiavitù o servitù»<sup>47</sup>. In realtà, non di rado chi esercita l'attività di induzione o costrizione è spesso soggetto diverso dall'utilizzatore finale della vittima; nondimeno, un'interpretazione della norma (peraltro conforme alla sua *ratio*, nonché alla citata decisione quadro 2002/629/GAI) che volesse abbracciare anche le condotte di trafficanti non coinvolti nell'utilizzazione finale della vittima verrebbe ad evidenziare una tensione con il principio di stretta legalità<sup>48</sup>.

L'induzione della vittima a trasmigrare può essere realizzata attraverso diverse forme di estrinsecazione della condotta, tra di loro alternative e descritte sulla falsariga di quelle indicate nell'art. 600 quali modalità di realizzazione o mantenimento dello stato di soggezione. Il riferimento è, dunque, all'inganno, come tipica forma di persuasione non violenta a fare qualcosa, e alla costrizione, vale a dire ad una condotta limitativa della volontà della vittima. La costrizione a sua volta può realizzarsi, come indica la norma, attraverso violenza, minaccia, abuso di autorità, approfittamento di particolari condizioni di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità della vittima. Ancora, la costrizione può essere ottenuta attraverso un'ulteriore forma di estrinsecazione della condotta di chiara matrice schiavistica, vale a dire la promessa o la dazione di somme di denaro o altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona oggetto del reato (si pensi alla dazione o promessa in matrimonio di una donna, senza il di lei consenso, da parte di parenti dietro corrispettivo).

Il reato di cui all'art. 601 non concorre con quello tipizzato all'art. 600. Rispetto, infatti, alla prima ipotesi delittuosa contemplata dall'art. 601, lo stato di schiavitù o servitù costituisce necessario presupposto del

---

<sup>47</sup> VIGANÒ, *Commento all'art. 601 c.p.*, in *Codice penale commentato*, cit., p. 5784 ss., p. 5787.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

delitto di tratta, mentre rispetto alla seconda ipotesi di cui all'art. 601, la costituzione di uno stato di schiavitù o servitù costituisce la mera realizzazione del fine previsto dalla norma e integra pertanto un *post factum* non punibile.

Entrambe le fattispecie delineate dall'art. 601 c.p. parrebbero poter trovare applicazione anche nel caso in cui la condotta abbia ad oggetto un singolo individuo<sup>49</sup>, in considerazione della circostanza che il testo della norma, nella sua attuale formulazione, ha sostituito al plurale «*schiavi*» o «*persone in condizione analoga*», utilizzato dalla previgente fattispecie, il singolare «*persona*». Si tratterebbe, dunque, di un'innovazione rispetto alle tradizionali definizioni in base alle quali la tratta doveva avere necessariamente una dimensione organizzativa/imprenditoriale, potendo realizzarsi solo nel caso in cui le condotte di trasferimento avessero ad oggetto una pluralità di vittime<sup>50</sup>. Nella differente ipotesi di realizzazione della condotta illecita in danno di un singolo soggetto avrebbe, invece, trovato applicazione la figura residuale prevista dall'art. 602 c.p.

Si comprende, dunque, come la modifica degli elementi costitutivi dell'art. 602<sup>51</sup>, nonché la previsione della realizzazione della tratta anche nei confronti di un singolo soggetto, abbia reso molto più problematici rispetto al passato i rapporti tra il reato in esame e quello di cui all'art. 602 c.p. Vero è che la norma dell'art. 602 contiene una clausola di applicazione sussidiaria rispetto all'art. 601 c.p.; essa, tuttavia, non è sufficiente a risolvere le possibili interferenze tra le due fattispecie in oggetto, in particolare allorché la condotta di cui all'art. 601 si realizzi nei confronti di una singola persona. Ebbene, come anticipato, nella vigenza della precedente normativa si riteneva che i due reati si differenziassero proprio sotto il profilo quantitativo, posto che si considerava applicabile la prima figura quando il traffico avesse un'ampia dimensione organizzativa, la seconda, solo in via residuale, quando l'attività di commercio avesse ad oggetto un singolo soggetto<sup>52</sup>. Viceversa, ora, almeno parte

---

<sup>49</sup> MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 268. Rimarrebbe, tuttavia, pur sempre configurabile un'unica fattispecie (eventualmente abituale) allorché la condotta criminosa venisse realizzata attraverso una pluralità di condotte nei confronti di una pluralità di soggetti.

<sup>50</sup> Parte della dottrina ritiene, tuttavia, che ancora oggi a segnare il *discrimen* tra il reato di tratta e quello di acquisto e alienazione di schiavi di cui all'art. 602 c.p., sia il carattere imprenditoriale della tratta medesima. In questo senso, tra gli altri, VIGANÒ, *Commento all'art. 601 c.p.*, cit., p. 5786; CONFALONIERI, *Delitti contro la libertà personale*, cit., p. 217.

<sup>51</sup> Per il testo dell'art. 602 c.p. v. *infra*, Appendice, p. 224.

<sup>52</sup> PECCIOLI, «*Giro di vite*» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 44.

della dottrina ritiene che il reato di cui all'art. 601 c.p., nella sua nuova formulazione, potrebbe trovare applicazione anche nel caso in cui la condotta abbia ad oggetto un singolo soggetto. Se si considera condivisibile siffatta prospettiva, si comprende come l'art. 602 c.p. potrebbe oggi trovare applicazione solo nel caso in cui le condotte di alienazione, cessione, acquisto del soggetto vengano realizzate senza le modalità tipizzate dal reato di tratta<sup>53</sup>.

Nondimeno, altra parte della dottrina ritiene che la predetta ricostruzione susciti talune perplessità, posto che la tratta dovrebbe sempre consistere in un fenomeno complesso, caratterizzato dalla presenza di una sia pur minima organizzazione commerciale e da una tendenziale continuità nell'attività illecita. Sicché, la norma potrebbe effettivamente trovare applicazione anche «nell'ipotesi di un solo individuo oggetto di compravendita, ma esclusivamente nell'ipotesi in cui tale condotta si inserisca in una dimensione *lato sensu* imprenditoriale e costituisca parte di un meccanismo commerciale più ampio»<sup>54</sup>. In ogni caso, si deve, altresì, tenere presente che nella tratta è insita la necessità di un trasferimento, di uno spostamento spaziale della vittima nel o dal territorio, mentre tale elemento non compare nell'art. 602 c.p.<sup>55</sup>.

Un'ulteriore differenza tra le due norme era un tempo rappresentata dal diverso livello sanzionatorio, se si considera che l'art. 602 c.p. prevedeva la più modesta pena della reclusione da tre a dodici anni. Con la nuova norma anche tale differenza è venuta meno dal momento che per entrambi i reati è prevista la medesima pena della reclusione da otto a venti anni. Siffatta circostanza ha, peraltro, suscitato dubbi di compatibilità della disciplina *de qua* con il principio di ragionevolezza, là dove essa comporta che vengano puniti allo stesso modo fatti che offendono in misura significativamente diversa il medesimo bene giuridico<sup>56</sup>. Al contempo, tuttavia, la predetta (illogica) equiparazione sanzionatoria tra i due reati ha notevolmente ridimensionato, spostandoli su un piano meramente teorico, i problemi relativi ai criteri distintivi e ai reciproci confini tra le medesime fattispecie.

Sotto il profilo della soggettività attiva è opportuno ricordare che il delitto di tratta può essere commesso da chiunque, posto che si tratta di reato comune. Tuttavia, l'art. 1152 cod. nav. dispone che la pena prevista

---

<sup>53</sup> Così FIANDACA - MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 146.

<sup>54</sup> V. CACCAMO, *Commento all'art. 3, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 669.

<sup>55</sup> A. CALLAIOLI, *Commento all'art. 2, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 660.

<sup>56</sup> VIGANÒ, *Commento all'art. 600 c.p.*, cit., p. 5709; VALSECCHI, *L'incriminazione delle moderne forme di schiavitù*, cit., p. 219.

all'art. 601 c.p. sia aumentata fino ad un terzo a carico del comandante o dell'ufficiale della nave nazionale o straniera che commetta il delitto citato o concorra in esso. In altre parole, il comandante o ufficiale di una nave schiavista è sottoposto ad una pena più grave, allorché la predetta qualifica agevoli la realizzazione del reato e l'azione costituisca violazione degli specifici doveri dell'ufficio. L'art. 1153 cod. nav. stabilisce, inoltre, che il componente dell'equipaggio di nave nazionale o straniera destinata, prima della partenza o in corso di navigazione, alla tratta è punito, ancorché non sia stato compiuto alcun fatto di tratta o commercio di schiavi, con la reclusione da tre a dieci anni. Si tratta di un delitto che prevede la punibilità di fatti preparatori rispetto a quanto previsto nell'art. 601 c.p.<sup>57</sup>. La *ratio* di siffatta previsione volta ad incriminare il solo fatto della partecipazione ad un equipaggio di nave armata per il trasporto di schiavi, va individuata nella difficoltà di cogliere i predetti mezzi nell'effettivo esercizio dell'attività illecita.

#### 6. *Il sistema delle circostanze e la previsione della confisca*

La l. n. 108/10, con cui l'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ha introdotto nel codice penale il nuovo art. 602-*ter*. Tale norma ridefinisce il sistema delle circostanze aggravanti legate alla tratta di persona, affiancando a talune ipotesi già esistenti, fattispecie circostanziali del tutto inedite. Più precisamente, la novella ha provveduto ad abrogare, solo formalmente, le circostanze aggravanti speciali previste dagli articoli 600, co. 3, 601, co. 2, 602, co. 2 c.p., tutte volte a rendere possibile un aumento da un terzo alla metà delle pene previste per i menzionati reati allorché la vittima fosse minorenni o i fatti fossero diretti allo sfruttamento della prostituzione o al prelievo di organi. Al contempo il legislatore ha introdotto il predetto art. 602-*bis*, il cui testo ripropone il contenuto comune delle tre sopra ricordate circostanze aggravanti e ha configurato, in aggiunta, una nuova circostanza aggravante destinata ad operare nell'ipotesi in cui dal fatto derivi un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa. La l. n. 108/10 ha, infine, costruito un'ulteriore e inedita circostanza aggravante per le ipotesi in cui i delitti contro la fede pubblica previsti dal Titolo VII, capo III, del codice penale, siano commessi al fine di realizzare o agevolare quelli di riduzione in schiavitù, tratta di persone o acquisto e alienazione di schiavi.

---

<sup>57</sup> ROMANO, *Riflessioni penalistiche sulle misure contro la tratta di persone*, cit., p. 668.

La legge di esecuzione non ha invece provveduto all'introduzione di una previsione con la quale si sanzionasse in modo esplicito l'utilizzatore consapevole di servizi, oggetto di sfruttamento, resi da vittime di tratta di esseri umani, nella consapevolezza che la persona interessata è appunto vittima della tratta<sup>58</sup>, così come viceversa stabilito, per esempio, con riguardo allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-*bis*).

Un ulteriore importante strumento di contrasto alla tratta introdotto dalla l. n. 108/10 è rappresentato dall'ipotesi di confisca speciale contemplata dall'art. 600-*septies* c.p. Il legislatore ha, infatti previsto che, nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'art. 444 c.p.p., per i delitti contro la personalità individuale è *sempre* ordinata, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento dei danni, la confisca di cui all'art. 240 c.p. ovvero, quando non è possibile la confisca di beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto (il c.d. *tantundem*). La misura *de qua* appare di particolare rilievo, posto che essa consente di sottrarre i profitti del reato (non di rado ingenti) al circuito del riciclaggio, impedendone il reimpiego in attività lecite o illecite gestite dalla criminalità. Inoltre, le somme confiscate confluiscono nel fondo per le misure anti-tratta istituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri e finalizzato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale a favore delle vittime<sup>59</sup>.

A ciò si aggiunga che il legislatore, intervenendo sull'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/92, ha esteso all'ipotesi di associazione finalizzata a commettere i delitti *de quibus* (ai sensi dell'art. 416, co. 6 c.p.) la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica.

## 7. *La responsabilità delle persone giuridiche*

Tra le più significative innovazioni apportate sotto il profilo sanzionatorio dalla più volte citata l. n. 228/03 si deve, altresì, ricordare l'inserimento nel d.lgs. n. 231/01 dell'art. 25-*quinquies*, in forza del quale i

---

<sup>58</sup> Sul punto v. R. BRICCHETTI - L. PISTORELLI, *Commette reato chi utilizza consapevolmente i servizi frutto di uno sfruttamento delle vittime*, in *Guida dir.*, 2010, n. 35, p. 15 ss.

<sup>59</sup> G. AMATO, *Obbligatoria la confisca di profitti o beni personali*, cit., p. 49 ss.

reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, rientrano ora nel novero delle fattispecie in relazione alle quali può sorgere una responsabilità dell'ente<sup>60</sup>. Grazie a siffatto intervento potranno ora essere applicate sanzioni pecuniarie e sanzioni interdittive direttamente nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni, allorché nel loro interesse o a loro vantaggio vengano realizzati i predetti reati da parte di soggetti che all'interno dell'ente rivestano una delle posizioni indicate dall'art. 5 d.lgs. n. 231/01.

## 8. *Tratta versus traffico di migranti*

Come già anticipato, la dimensione transnazionale della tratta è solo eventuale posto che essa può avere anche una dimensione squisitamente nazionale, essendo prevista la rilevanza penale anche delle condotte di soggiorno e di trasferimento *all'interno* del territorio italiano<sup>61</sup>.

Si comprende, dunque, come la tratta (*trafficking of human beings*) integri un fenomeno ben diverso dal c.d. traffico (*smuggling of migrants*, letteralmente «contrabbando») <sup>62</sup>. Quest'ultimo si riferisce, infatti, all'assistenza fornita per facilitare l'attraversamento delle frontiere in modo clandestino e l'ingresso illegale nel territorio di un Paese<sup>63</sup>. Ed è facile intuire che l'immigrazione clandestina implichi che vi sia l'esplicito consenso da parte di coloro che vengono trasportati. Come è stato rilevato<sup>64</sup>,

<sup>60</sup> Sul punto *amplius* E. VENAFRO, *Commento all'art. 5, l. 228 del 2003*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 688 ss.

<sup>61</sup> PECCIOLI, «Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 42.

<sup>62</sup> A livello internazionale la distinzione tra i due fenomeni criminali emerge già dalla Convenzione ONU del 2000, che dedica due Protocolli separati ed autonomi al traffico di migranti e alla tratta. Sulla distinzione tra *trafficking in human beings* e *smuggling* così come contenuta nei Protocolli di Palermo, cfr. T. GIUGLIANO, *La repressione della tratta di persone: aspetti penalistici, processuali e penitenziari*, in *Rass. penit. crim.*, 2007, p. 64 ss.; A. ANNONI, *L'attuazione dell'obbligo internazionale di reprimere la tratta degli esseri umani*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 405 ss.; M.G. GIAMMARINARO, *Il protocollo sulla tratta degli esseri umani*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano* (a cura di E. ROSI), Milano, 2007, p. 417 ss.

<sup>63</sup> Il riferimento è alla fattispecie descritta dall'art. 12, co. 1, d.lgs. n. 286/98, riprodotta *infra*, Appendice, p. 230. Sulla predetta fattispecie, dopo le modifiche introdotte con il c.d. «pacchetto sicurezza» (l. n. 94/09), v. E. TOSCANI, *Favoreggiamento dell'ingresso illegale dello straniero*, in *Diritto penale dell'immigrazione. Aspetti sostanziali e processuali* (a cura di S. CENTONZE), Torino, 2010, p. 189 ss.; V. ABU AWWAD - A. VALLINI, *Commento all'art. 1, comma 26 a-d, l. 15 luglio 2009, n. 94*, in *Commentario al «pacchetto sicurezza»* (a cura di G. DE FRANCESCO - A. GARGANI - D. MANZIONE - A. PERTICI), Milano, 2011, p. 171 ss.

<sup>64</sup> D. MANCINI, *Riflessi su tratta di persone, traffico di migranti e tutela dei diritti*, disponibile online all'indirizzo [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

in siffatta ipotesi il soggetto criminale «svolge una funzione assimilabile a quella di una buona agenzia di viaggi, di un efficiente *tour operator*, che assicura l'arrivo nel posto pattuito disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata (a differenza della tratta che presuppone, invece, una duratura relazione di sfruttamento tra l'organizzazione e la vittima)». Il traffico, dunque, contiene necessariamente un elemento di transnazionalità, mentre ciò non costituisce un elemento caratterizzante della tratta. Quest'ultima può, infatti, svolgersi ovunque, anche nello stesso paese di appartenenza delle vittime. In questa seconda fattispecie, come precisato, l'elemento specializzante è costituito dalla finalità di sfruttamento della vittima, indipendentemente dalle modalità, lecite o illecite, con cui essa sia giunta nella località in cui viene sfruttata<sup>65</sup>. La dimensione transnazionale della tratta, dunque, è solo eventuale. Nel caso in cui tale eventualità si realizzi in concreto si pone il problema di capire se possa configurarsi un'ipotesi di concorso tra l'art. 601 c.p. e il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (*ex art. 12, d.lgs. n. 286/98*)<sup>66</sup>. Ad avviso di una parte della dottrina, le due norme non parrebbero porsi in rapporto di specialità, dal momento che esse tutelerebbero beni giuridici differenti: la prima appresterebbe una protezione rafforzata alla libertà personale, la seconda tutelerebbe la sicurezza interna. Nell'ipotesi di immigrazione clandestina mancherebbe, altresì, il profilo dell'offesa alla libertà di autodeterminazione della vittima, oltre che il fine specifico richiesto dall'art. 601, risolvendosi il reato nel compimento di attività dirette a favorire l'ingresso di stranieri in violazione delle disposizioni previste dalla legge<sup>67</sup>. In sintesi, nel traffico si infrangono le leggi dello Stato, nella tratta sono violati i diritti fondamentali di ogni essere umano. Si spiega in tale prospettiva il perché la reazione dell'ordinamento sia molto diversa, in termini di entità della risposta sanzionatoria, a seconda che venga a configurarsi la fattispecie di tratta o quella di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Nondimeno, ad avviso della giurisprudenza<sup>68</sup>, posto che «l'art. 12 d.lgs. 286/98 contiene una clausola di riserva ovvero di consunzione – “salvo che il fatto costituisca più grave reato” – la quale è destinata ad operare indipendentemente dal principio di specialità e di conseguenza da un raffronto tra norme nonché tra interessi tutelati», sarebbe da escludere «la punibi-

---

<sup>65</sup> PECCIOLI, «Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, cit., p. 42.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> PICOTTI, *Nuove forme di schiavitù e nuove incriminazioni penali tra normativa interna e internazionale*, cit., p. 33.

<sup>68</sup> Cass. pen., sez. V, del 25 marzo 2010, *Ikponwmasa*, CED 247658.



lità della condotta di favoreggiamento ogniqualvolta la stessa si traduca in fattore costitutivo di attuazione di una più grave violazione. [...]. Deve, pertanto, affermarsi che, qualora l'agevolazione all'ingresso in Italia di uno straniero costituisca al contempo un mezzo per realizzare la tratta del medesimo, si verifica assorbimento della prima condotta nella seconda, più gravemente sanzionata».

Occorre, tuttavia, precisare che i confini tra le due situazioni sono molto labili, posto che di frequente episodi di traffico si trasformano *in itinere* in casi di tratta. Accade, infatti, che la persona si rivolga spontaneamente agli esponenti delle organizzazioni che gestiscono il servizio migratorio illegale per essere condotta in altro Stato e, solo in seguito, durante le fasi del viaggio, la condotta del trasportatore si modifichi, subentrando la coercizione, la finalità di sfruttamento e altre manifestazioni di prevaricazione (minacce, violenze). I due mercati, sempre contigui, tendono così a confondersi. Talvolta, infatti, le organizzazioni ed i singoli imprenditori svolgono entrambe le attività e non di rado le vie di trasporto internazionale coincidono, in tutto o in parte. Poiché i due fenomeni vengono confusi anche nella percezione dell'opinione pubblica, si nota come difficilmente la società riesca a distinguere la figura della persona trafficata da quella dell'immigrato irregolare, e quindi, ad attribuire alla prima il ruolo di vittima. Si comprende invece come il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, oltre ad essere di per sé un grave reato, possa svolgere l'importante ruolo di «reato spia», di indicatore, del più grave reato di riduzione in schiavitù e tratta di persone.

Il dato temporale costituisce un'altra delle condizioni che differenziano e distinguono traffico e tratta; mentre nel traffico il rapporto tra il migrante e il soggetto criminale si esaurisce generalmente nel tempo necessario a compiere il trasporto, nella tratta il rapporto non ha una durata prestabilita e solitamente tende ad protrarsi nel Paese di destinazione<sup>69</sup>.

### 9. *La punibilità dei fatti commessi all'estero*

L'art. 604 dichiara le fattispecie a tutela della personalità individuale incondizionatamente applicabili anche ai fatti commessi interamente all'estero da cittadino italiano o in danno di cittadino italiano. È inoltre prevista la punibilità (per i delitti puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e sempre che si sia la richiesta del Ministro della Giustizia) del cittadino straniero che commetta il fatto in danno di

---

<sup>69</sup> GARGANI, *Commento all'art. 4, l. 11.8.2003, n. 228, cit.*, p. 675.

altro straniero in concorso con il cittadino italiano. In tal modo si estende al concorrente «il principio dello statuto personale del reo e si imprime alla disciplina connotati ispirati al principio di universalità»<sup>70</sup>.

Nell'ipotesi di delitto commesso dallo straniero in danno di altro straniero (al di fuori, cioè, del concorso con cittadino italiano) si applicherà la previsione generale di cui all'art. 10, co. 2, c.p.

#### 10. *Osservazioni conclusive*

È opportuno a questo punto chiedersi se la disciplina sanzionatoria nazionale in materia di tratta risulti adeguata al contrasto del fenomeno e in linea con le istanze repressive espresse a livello sovranazionale.

Ebbene, come anticipato, nell'ultimo mezzo secolo si sono sensibilmente incrementati i fenomeni di sfruttamento criminale della persona umana. Ne è, altresì, conseguita in alcuni casi la difficoltà di inquadrare «nuove forme di schiavitù» all'interno della relativa «tradizionale» nozione giuridica. L'evoluzione della disciplina nazionale ha dunque cercato, come anticipato, di adattarsi alla realtà e ai progressivi stimoli provenienti dagli strumenti adottati a livello internazionale. Ne è scaturito un quadro normativo, almeno sulla carta, dotato di una apprezzabile idoneità repressiva e in linea con le istanze sovranazionali. Nondimeno, resta il dubbio che il fenomeno rivesta nella realtà portata ben più ampia di quella che parrebbe emergere dalla mera analisi dei repertori giurisprudenziali. La tratta, infatti, spesso si nasconde nelle pieghe di contesti apparentemente leciti, assumendo carattere sommerso (si pensi ai nuovi ambiti di sfruttamento delle vittime, quali i settori dell'agricoltura, dell'edilizia, delle manifatture, in cui risulta difficile distinguere tra ipotesi di lavoro nero e sfruttamento lavorativo schiavistico), o interferisce con altre tipologie criminose con le quali non di rado si confonde (il riferimento è, per esempio, allo sfruttamento della prostituzione e al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina).

A ciò si aggiunga che vi sono anche ostacoli di differente natura all'identificazione di situazioni di sfruttamento. *In primis*, si pensi alle differenze linguistiche e culturali delle persone oggetto di tratta, alle difficoltà di comunicazione, alla mimetizzazione delle condizioni delle vittime in contesti di apparente normalità. Questi fattori indeboliscono la piena attivazione dei soggetti istituzionalmente impegnati nelle azioni di tutela e di contrasto allo sfruttamento. Dal punto di vista culturale, inoltre, si manifesta una sorta di «distanziamento difensivo» nei confronti del feno-

---

<sup>70</sup> G. MAZZI, *Commento all'art. 604 c.p.*, in *Codice penale*, cit., p. 4223.

meno; vi è, in altre parole, la tendenza a pensare che le forme estreme di negazione e violazione dei diritti umani si verifichino in Paesi lontani, piuttosto che riconoscerli nella nostra quotidianità e normalità.

Si comprende, dunque, come un'efficace azione di contrasto debba agire non solo, e ad oggi non tanto, sul perfezionamento (peraltro sempre possibile e auspicabile) degli strumenti normativi, ma soprattutto sulle barriere che ostacolano l'emersione delle situazioni di sfruttamento. In tale prospettiva, parrebbero indispensabili e particolarmente opportuni, come da più parti invocato<sup>71</sup>, anche gli strumenti di natura extrapenale volti ad offrire tutela e assistenza alle vittime del reato, affinché queste ultime siano stimolate a denunciare le situazioni di grave illegalità nelle quali risultino coinvolte.

---

<sup>71</sup> Per tutti e da ultimo, M. VENTUROLI, *La direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta degli esseri umani*, *supra*, p. 47 ss.; M. FERRERO - G. BARBARIOL, *Prime note sulla normativa italiana per la protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento*, *infra*, p. 91 ss.



MARCO FERRERO - GIOVANNI BARBARIOL\*

PRIME NOTE SULLA NORMATIVA ITALIANA  
PER LA PROTEZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA  
E DI GRAVE SFRUTTAMENTO  
DOPO L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/52/CE

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento della protezione delle vittime della tratta a livello internazionale ed europeo. – 2. La protezione delle vittime della tratta nell'ordinamento italiano. – 3. (*Segue*) La natura non premiale del permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 TUI. – 4. (*Segue*) I presupposti per l'applicazione dell'art. 18 nell'interpretazione evolutiva dell'istituto anche al di fuori dello sfruttamento sessuale. – 5. La protezione delle vittime di tratta a finalità di sfruttamento lavorativo nel d.lgs. n. 109/12.

1. *Il quadro di riferimento della protezione delle vittime della tratta a livello internazionale ed europeo*

La protezione delle vittime costituisce una delle quattro direttrici attorno alle quali si snoda – a partire dall'adozione, nel 2000, della Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine transnazionale con i suoi primi due Protocolli aggiuntivi –, l'azione di contrasto alla tratta degli esseri umani, insieme alla prevenzione dei crimini, la persecuzione dei colpevoli e la promozione della cooperazione tra Stati e attori coinvolti nel fenomeno (polizia, magistratura, organizzazioni non governative, società civile).

Il Protocollo di Palermo<sup>1</sup> sta alla base del meccanismo di lotta e prevenzione alla tratta degli esseri umani che negli ultimi dieci anni si è sviluppato notevolmente, fino alla recente redazione di un Piano d'Azione per prevenire la tratta degli esseri umani e soprattutto proteggere le vittime attraverso la creazione di un fondo che verrà gestito dall'Ufficio delle Nazioni unite contro la droga e il crimine (UNODC).

L'ONU, attraverso questo Piano, ha inoltre riconosciuto l'importan-

---

\* Marco Ferrero è autore dei paragrafi 1-4, Giovanni Barbariol è autore del paragrafo 5.

<sup>1</sup> UNTS, vol. 2237, n. 39574. Vedi anche il contributo di A. ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani*, *supra*, t. 1 ss. Per il testo del Protocollo v. *infra*, Appendice, p. 137 ss.

tanza di allargare la lotta al traffico di esseri umani estendendola anche all'interno di politiche di altri settori che sono in qualche modo collegate al fenomeno, come per esempio nei programmi di sviluppo economico e sociale, di educazione, di ricostruzione dopo disastri naturali o guerre.

L'adozione contemporanea dei due Protocolli aggiuntivi alla Convenzione, sulla tratta di esseri umani (*human trafficking*) e sul traffico di migranti (*migrants smuggling*), dà conto della consapevolezza della correlazione tra i due fenomeni, confermata dai dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro, secondo la quale peraltro nei Paesi industrializzati ben il 75% delle vittime di lavoro forzato sono anche vittime di tratta.

Tuttavia i due protocolli sono incentrati su fattispecie ben distinte: mentre affinché si realizzi lo *smuggling* è sufficiente che l'organizzazione criminale faciliti l'attraversamento illegale dei confini nazionali da parte di stranieri, per il *trafficking* sarà necessario lo scopo di sfruttamento.

Ben diversi sono i beni giuridici tutelati: con la lotta all'immigrazione irregolare si vuole proteggere la sicurezza nazionale, mentre con il contrasto alla tratta si vuole tutelare la libertà personale della vittima<sup>2</sup>.

La definizione di tratta di persone contenuta nell'art. 3 del Protocollo indica infatti il 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 vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Ancora, lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi.

Emerge una definizione di tratta incentrata su tre elementi: le condotte poste in essere (reclutare, trasferire, ospitare o accogliere le persone), i mezzi utilizzati (minaccia e/o impiego della forza o di altre forme di coercizione come l'abuso di potere, la frode, il rapimento, ecc.) e infine la finalità di sfruttamento, che è probabilmente la parte più innovativa della definizione ponendo l'accento sulla violazione della dignità dell'individuo che con essa si viene a determinare. È infatti lo scopo di sfruttamento – sessuale, lavorativo, l'asservimento, l'accattonaggio o il prelievo di organi – ad identificare il *quid* che permette di individuare il reato di tratta degli esseri umani.

Come si vede, gli ambiti in cui può realizzarsi lo sfruttamento sono molteplici e ciò dà conto della consapevolezza che vittime di tratta non siano solo persone di sesso femminile o minori, oggetto quasi esclusivo

---

<sup>2</sup> Cfr. D. MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone*, Milano, 2008, p. 109 ss.

dei fenomeni di tratta a scopo prettamente di sfruttamento sessuale. È maturata così una definizione onnicomprensiva di tratta, senza limitazioni di genere, così da poter tutelare anche le vittime adulte di sesso maschile da fenomeni di tratta a scopo, ad esempio, di sfruttamento lavorativo o di esportazione di organi.

A livello regionale il Consiglio d'Europa, riprendendo pedissequamente la definizione del Protocollo di Palermo, ha adottato nel 2005, a Varsavia, la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani<sup>3</sup>, con l'obiettivo esplicito di rafforzare la protezione stabilita grazie al Protocollo di Palermo.

A livello di Unione europea il primo atto compiuto nel solco della Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale è stata la decisione quadro 2002/629/GAI, adottata dal Consiglio all'interno dell'allora terzo pilastro UE, Giustizia e Affari Interni<sup>4</sup>. Lo scopo principale era quello di armonizzare gli ordinamenti degli Stati membri in materia di tratta per quanto riguardava la cooperazione giudiziaria in materia penale. Recentemente tale decisione quadro è stata sostituita dalla direttiva 2011/36/UE riguardante la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime<sup>5</sup>.

Citando solo gli aspetti salienti della direttiva, per quanto riguarda i meccanismi di prevenzione, va menzionato l'art. 18 ad essi dedicato. Vengono suggerite misure di sensibilizzazione e informazione della società civile attraverso i *media*, in particolare verso i bambini e adolescenti nelle scuole; ed infine la formazione delle persone che possono venire a contatto con le vittime di tratta e delle stesse vittime potenziali. L'elemento più importante ad emergere è la previsione della possibilità di configurare come fattispecie criminosa l'utilizzazione di servizi oggetto di sfruttamento come definito all'art. 2 della direttiva<sup>6</sup> e prestati da una persona vittima di tratta: ad esempio la possibilità di sanzionare i clienti di vittime di tratta prostitute, o le aziende che acquistano ortaggi raccolti da vittime di tratta in condizioni di sfruttamento lavorativo.

<sup>3</sup> CETS, n. 197, riprodotta *infra*, Appendice, p. 173 ss.

<sup>4</sup> Decisione quadro 2002/629/GAI, in *GUCE*, L 203 del 1° agosto 2002.

<sup>5</sup> Direttiva 2011/36/UE, in *GUUE*, L 101 del 15 aprile 2011, riprodotta *infra*, Appendice, p. 204 ss. V. al riguardo M. VENTUROLI, *La direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta di esseri umani*, *supra*, p. 47 ss.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 2 della direttiva sono reati relativi alla tratta di esseri umani «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento».

Allo sfruttamento lavorativo si riferisce specificamente la direttiva 2009/52/CE<sup>7</sup>. Con questa normativa, l'Unione europea ha voluto introdurre sanzioni e provvedimenti nei confronti di quei datori di lavoro che impiegano personale irregolarmente soggiornante proveniente da Paesi terzi.

La connessione con la prevenzione della tratta sta nel fatto che queste sanzioni e provvedimenti contro i datori di lavoro dovrebbero far diminuire uno dei *pull factor* della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e del favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

Infatti, il preambolo della direttiva 2011/36/UE, al par. 7, nel manifestare l'intento di predisporre una più rigorosa prevenzione, repressione e protezione dei diritti delle vittime e sottolineando che per fare ciò dev'essere adottato un approccio globale al fenomeno della tratta, precisa che nell'applicare la suddetta direttiva bisognerà tener conto anche della direttiva 2004/81/CE (riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti) e, appunto, della direttiva 2009/52/CE.

Sul fronte della protezione e del sostegno alle vittime va sottolineata la possibilità del «mancato esercizio dell'azione penale e dell'applicazione di sanzioni penali alle vittime» ai sensi dell'art. 8 della direttiva 2011/36/UE. È chiaro che tale disposizione serve non solo a proteggere le vittime ma anche ad aumentare la probabilità che queste denuncino i loro aguzzini. A tal fine viene data la possibilità che ad esse venga fornita consulenza e assistenza legale anche in mancanza di sufficienti mezzi economici. Se necessario, viene fornita loro protezione durante il procedimento penale nonché assistenza medica e psico-sociale di breve o lungo periodo a seconda dei casi<sup>8</sup>. Ai sensi dell'art. 16 della direttiva, si aggiungono ulteriori strumenti di tutela nel caso la vittima sia minorenni.

Va considerata anche la direttiva 2004/81/CE relativa al rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di *smuggling* o *trafficking* che cooperino con le autorità<sup>9</sup>. Questa direttiva ha introdotto infatti un permesso di soggiorno per i cittadini di Paesi terzi vittime di tratta o coinvolti in episodi di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Direttiva 2009/52/CE, in *GUUE*, L 168 del 30 giugno 2009, parzialmente riprodotta *infra*, p. 202 ss.

<sup>8</sup> Direttiva 2011/36/UE, art. 14.

<sup>9</sup> Direttiva 2004/81/CE, in *GUCE*, L 261 del 24 aprile 2004, per il cui testo *infra*, Appendice, p. 193 ss.

<sup>10</sup> Per favoreggiamento dell'immigrazione irregolare si intendono gli illeciti previsti dagli articoli 1, 2 e 3 della direttiva 2002/90/CE, ovvero: aiutare intenzionalmente un cittadino di uno Stato terzo a entrare o transitare nel territorio dello Stato membro in violazione delle



È opportuno sottolineare però che il rilascio del permesso di soggiorno viene espressamente subordinato alla cooperazione della vittima nelle indagini.

Per consentire alla persona di poter scegliere se collaborare o meno con le autorità, libera dai condizionamenti e dal rischio di ritorsione dei suoi persecutori, ai sensi dell'art. 6, viene concesso un «periodo di riflessione», durante il quale le vengono garantiti i mezzi di sussistenza, cure mediche ed eventualmente psicologiche ed è considerata inespellibile, tranne che sussistano ragioni di sicurezza nazionale.

Terminato il periodo di riflessione, se vi sono la «chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato» e la rottura di ogni legame con i responsabili delle condotte illecite, gli Stati valutano la possibilità di rilasciare un titolo di soggiorno alla vittima valido per la durata delle indagini e del processo. Anche durante il procedimento penale al beneficiario viene garantita l'assistenza sociale e sanitaria nonché l'accesso al mercato del lavoro, ma limitatamente alla durata del titolo di soggiorno<sup>11</sup>. Infatti l'art. 13 prevede espressamente che con l'esaurirsi del procedimento penale si esaurisce anche la validità del titolo di soggiorno della vittima.

Risulta evidente come lo scopo umanitario della previsione di un titolo di soggiorno per le vittime sia subordinato alle esigenze di contrasto alle organizzazioni criminali.

## 2. *La protezione delle vittime della tratta nell'ordinamento italiano*

È grazie all'art. 18, d.lgs. n. 286/98 – pilastro del modello italiano di lotta alla tratta e di assistenza alle vittime di tale fenomeno – che l'Italia ha anticipato le previsioni dell'Unione europea, non limitandosi a trovare un compromesso tra lo spirito umanitario e quello di interesse e difesa nazionale, facendo invece prevalere il primo sul secondo a favore di un maggior sostegno e di una più ampia tutela della vittima, impostando un approccio multi-agenzia mirato al rispetto e al sostegno dei diritti umani<sup>12</sup>.

L'art. 18, co. 1, TUI recita: «Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'arti-

---

sue leggi; aiutare intenzionalmente, a scopo di lucro, un cittadino di uno Stato terzo a soggiornare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legge di uno Stato membro; istigare, concorrere o tentare uno dei due illeciti citati.

<sup>11</sup> Articoli 9 e 11.

<sup>12</sup> M.G. GIAMMARINARO, *L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del d.lgs. n. 286/98*, in *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale* (a cura di ASSOCIAZIONE ON THE ROAD), Milano, 2002, p. 70 ss. Le disposizioni del TUI qui discusse sono riprodotte *infra*, Appendice, p. 228 ss.

colo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale».

È appena il caso di ricordare che l'ipotesi di rilascio di un permesso per motivi umanitari è stata prevista e riconosciuta antecedentemente alla direttiva 2004/81/UE, relativa alla possibilità di rilascio del titolo di soggiorno per le vittime di tratta o di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Si deve quindi guardare a questo istituto come ad uno di quei trattamenti più favorevoli disposti dagli Stati, che lo stesso art. 4 della direttiva 2004/81/CE consente di introdurre o di mantenere.

Nel merito, l'art. 18 TUI dispone la possibilità di ottenere un titolo di soggiorno per «protezione sociale» per le vittime di violenza o grave sfruttamento connessi a determinati gravi reati, che si trovano in uno stato di pericolo per la loro incolumità.

Tale disposizione ha costituito un importante modello nell'ordinamento italiano per quanto riguarda l'assistenza alle vittime di reati che violino la dignità dell'individuo, tanto che la l. n. 228/03, modificativa degli articoli 600, 601, 602 c.p., all'art. 13 – relativamente ai programmi di assistenza –, richiama esplicitamente l'applicazione dell'art. 18 TUI qualora la vittima dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù o di tratta, sia uno straniero<sup>13</sup>.

### 3. *(Segue) La natura non premiale del permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 TUI*

La sussistenza dei presupposti richiesti per l'applicazione della tutela approntata dall'art. 18 TUI può emergere sia nell'ambito di interventi socio-assistenziali attuati da enti locali, servizi sociali o organizzazioni non governative appositamente accreditate ovvero durante opera-

---

<sup>13</sup> È opportuno ricordare che, con il termine «straniero», il TUI si riferisce agli apolidi ed ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea: v art. 1, co. 1, d.lgs. n. 286/98. Per le disposizioni pertinenti del codice penale v. *infra*, Appendice, p. 223 ss.

zioni di polizia, indagini o procedimenti penali su determinate fattispecie di reato tipicamente collegate ai fenomeni di *smuggling* e *trafficking*.

Tale riconoscimento è fondamentale in quanto permette che la vittima possa essere inserita in un programma di assistenza anche senza che presenti denuncia-querela alle autorità.

Tenuto conto del fatto che quasi sempre alla condizione di vittima di tratta si accompagna una situazione di irregolarità nel soggiorno, la previsione esplicita di uno strumento che, almeno in prima battuta, evita un contatto diretto con l'autorità di pubblica sicurezza, agevola i servizi socio-assistenziali nello stabilire un rapporto di fiducia con la vittima, consentendole di vincere l'iniziale riluttanza o il timore di rivolgersi ad un organo istituzionale solitamente percepito come ostile; con evidenti vantaggi anche per l'attività di repressione delle attività criminali.

Che si tratti di un duplice percorso di protezione che viene offerto alla vittima di tratta è confermato dall'art. 27 del regolamento attuativo del TUI (d.P.R. n. 394/99) – relativo al rilascio dello specifico permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale –, che specifica le modalità attraverso le quali vengono intraprese la via giudiziaria o, in alternativa e non in subordine, il cosiddetto percorso sociale, ad opera dell'ente locale o di organizzazioni del privato sociale accreditati alla predisposizione degli appositi programmi individuali di protezione ed integrazione.

Per quanto riguarda il «percorso giudiziario», esso è avviato su richiesta del Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sussista un procedimento penale per violenza o grave sfruttamento nel quale lo straniero figuri quale persona offesa.

Diversamente, il «percorso sociale», viene attivato da parte dei servizi sociali degli enti locali anche sulla base delle segnalazioni di soggetti del terzo settore iscritti in un apposito registro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, ovvero direttamente da parte delle associazioni stesse. In tal caso non è richiesto il parere del Procuratore della Repubblica, nonostante il fatto che le notizie di reato contenute nella richiesta di permesso di soggiorno, indirizzata al Questore, verranno da questi trasmesse alla Procura per l'esercizio dell'azione penale e con ogni probabilità daranno vita ad un procedimento penale, che avrà un suo sviluppo autonomo dal percorso di protezione sociale<sup>14</sup>.

Quale che sia il percorso adottato, l'istruttoria finalizzata all'accertamento della sussistenza dei presupposti dello sfruttamento e dell'attualità del pericolo derivante dal tentativo della vittima di tratta di sottrarsi al condizionamento dell'organizzazione criminale, dev'essere comunque

---

<sup>14</sup> Vedi la circolare del Ministero dell'Interno n. 1150/M(8), del 28 maggio 2007, reperibile *online* all'indirizzo [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

condotta dal Questore: a riguardo, la Corte di Cassazione ha escluso infatti la rilevanza degli accertamenti provenienti da organizzazioni private in quanto ritenute inidonee a fornire le necessarie garanzie di attendibilità ed imparzialità<sup>15</sup>.

Tuttavia la valutazione della Questura in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 18 non è lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione, come ha più volte ribadito il Consiglio di Stato<sup>16</sup> che in un'occasione non ha mancato di annullare un provvedimento di diniego di rilascio del titolo di soggiorno motivato con il mero richiamo alla comunicazione della Procura della Repubblica la quale, senza entrare nel merito dei presupposti dell'art. 18, recava una richiesta di archiviazione; anche il TAR Toscana ha dichiarato illegittimo il diniego di rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 «qualora l'unica motivazione fornita dall'Amministrazione sia che dalle indicazioni fornite e dagli accertamenti esperiti non sono risultati elementi tali da far emergere un'accertata condizione di sfruttamento»<sup>17</sup>: il provvedimento in questo caso sarebbe infatti carente nella motivazione, in quanto non dà conto di quali indicazioni sono state fornite e di quali accertamenti sono stati esperiti<sup>18</sup>.

Dalla breve ricognizione che precede, si capisce chiaramente che punto cardine dell'intero sistema è la natura non premiale del permesso di soggiorno. Al fine del suo rilascio, non è infatti necessaria né la denuncia/querela da parte della vittima, né la sua collaborazione durante le indagini. La legislazione italiana – discostandosi in questo dalla normativa europea – basa il rilascio del permesso di soggiorno su motivi umanitari indipendentemente dal contributo della vittima alla repressione dei fenomeni criminali.

#### 4. *(Segue) I presupposti per l'applicazione dell'art. 18 nell'interpretazione evolutiva dell'istituto anche al di fuori dello sfruttamento sessuale*

Oltre che approfondire il tema del rapporto tra procedimento penale e accesso al programma di protezione sociale, la giurisprudenza am-

---

<sup>15</sup> Cass. civ., sez. I, del 28 agosto 2000, n. 11209, in *La Tribuna, Archivio Civile*, 2001, 6, p. 814.

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, del 10 ottobre 2006, n. 6023, in *Foro Amministrativo - Consiglio di Stato*, 2006, p. 2866.

<sup>17</sup> TAR Toscana, sez. III, del 5 agosto 2009, n. 1350, reperibile *online* all'indirizzo [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>18</sup> Consiglio di Stato, sez. III, del 10 luglio 2012 n. 4098, reperibile *ibidem*, sembra invece ritenere legittimo il diniego di permesso di soggiorno se il parere del Procuratore della Repubblica non è stato formulato.

ministrativa è stata chiamata a colmare un vuoto di tutela che nella prassi si rivela essere un forte deterrente all'accesso alla tutela approntata dall'art. 18, ovvero il rischio di ritorsioni nei confronti dei familiari della vittima di tratta rimasti in patria. Fattispecie non espressamente considerata dalla norma, la quale non prevede nemmeno agevolazioni in materia di ricongiungimento familiare del genere di quelle previste per i rifugiati politici, ai quali viene consentito il ricongiungimento esentandoli dalla prova dei requisiti di reddito e di idoneità dell'alloggio. Dopo alcuni arresti giurisprudenziali, la circolare n. 1150/07 giunge ad indicare che, nel valutare il pericolo a cui è a rischio la vittima, dev'essere valutata non solo la possibilità di essere a rischio di ritorsioni in Italia, ma anche la possibilità che questo accada per opera dei trafficanti o della stessa famiglia della vittima, una volta rientrata in patria<sup>19</sup>.

Verificata la presenza di riscontri in ordine al pericolo attuale in cui versa la vittima di tratta, al fine di ottenere il rilascio del titolo di soggiorno è necessaria inoltre l'adesione da parte della vittima ad un programma di assistenza e integrazione sociale, con contestuale rilascio di un apposito permesso di soggiorno, che – ai sensi dell'art. 27, d.P.R. n. 394/99 – potrà però essere revocato qualora il beneficiario interrompa il programma di integrazione o tenga un comportamento incompatibile con le finalità del programma (ad esempio nel caso in cui la vittima di tratta ritorni a prostituirsi).

Questa previsione, molto rigida, non tiene nel debito conto il fatto che per molte vittime della tratta la rete dello sfruttamento, quasi sempre posta in essere da connazionali, costituisce anche l'unica rete sociale di riferimento, in assenza di vere opportunità di reinserimento sociale e lavorativo al termine del programma.

Frequentemente la vittima della tratta, durante il periodo di sfruttamento, prima della richiesta del permesso per protezione sociale, viene ad essere destinataria di uno o più provvedimenti di espulsione, in quanto identificata come semplice straniera irregolarmente presente; risultano pertanto molto opportune le indicazioni fornite dal Ministero finalizzate a sospendere l'esecuzione e a revocare il provvedimento di allontanamento, una volta ritenuto che sussistano i requisiti per procedere al rilascio di un permesso di soggiorno *ex art. 18*<sup>20</sup>.

Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18, è denominato «umanitario» e non per «protezione sociale» (o, peggio per «giustizia»), come veniva emesso nei primi tempi di applicazione della disciplina), ad

---

<sup>19</sup> Si veda: TAR Sicilia, sez. I, del 28 maggio 2008, n. 982, in *Foro Amministrativo - TAR*, 2008, p. 982.

<sup>20</sup> V. la circolare del Ministero dell'Interno n. 300/C, del 23 dicembre 1999.

evitare che i titolari vengano riconosciuti come vittime di tratta e divengano potenziale oggetto di stigmatizzazione sociale.

Tale permesso ha la durata di 6 mesi e può essere rinnovato per un anno. Questo titolo permette di studiare, svolgere attività lavorativa (inopportuna limitata dal co. 5 a quella di natura subordinata) e accedere ai servizi assistenziali<sup>21</sup>. Alla scadenza, lo straniero ha la possibilità di convertire il permesso temporaneo in uno per motivi di lavoro – subordinato o autonomo – o di studio: in tal modo il legislatore ha voluto introdurre un’innovativo strumento di consolidamento della presenza legale dello straniero e dunque un forte incentivo all’emersione della vittima della tratta dallo sfruttamento.

L’ambito di applicazione dell’art. 18 è stato inizialmente inteso in senso restrittivo, con riferimento soprattutto alle vittime di sfruttamento sessuale o fenomeni di tratta a tale scopo.

È importante invece sottolineare come il riferimento normativo alle situazioni di «grave sfruttamento» di cui all’art. 18 TUI, permetta l’applicazione anche a fattispecie non legate necessariamente a episodi di violenza: rientrano in esse infatti, ad esempio, anche quelle ipotesi di sfruttamento lavorativo tali da integrare la ulteriore e diversa fattispecie della riduzione in schiavitù. Quest’ultima, tuttavia, prevede quale evento l’induzione o il mantenimento nella vittima di uno stato di soggezione continuativo, che deve tradursi in un effettivo pregiudizio della libertà della persona di determinarsi nelle proprie scelte esistenziali; e tale non può essere considerata l’adesione all’offerta di un lavoro pur gravoso, svolto in condizioni ambientali disagiate e malamente retribuito, laddove tale offerta sia liberamente accettata dal lavoratore e quest’ultimo possa in ogni momento sottrarsi. Né siffatta libertà di scelta può essere ritenuta coartata dalla sola circostanza dell’essere il lavoratore straniero, sia lo stesso o meno in condizioni di clandestinità<sup>22</sup>.

Lo stesso Ministero dell’Interno, con circolare del 31 agosto 2007 relativa allo sfruttamento di lavoratori immigrati, segnala che il fenomeno dello sfruttamento di lavoro irregolare desta allarme sia per le proporzioni che ha assunto sia per la sua realizzazione, spesso determinata da modalità particolarmente violente.

Emerge dunque la necessità di dar seguito ad una visione più ampia delle realtà di sfruttamento ed in particolare quello attinente il lavoro irregolare delle persone immigrate. La circolare infatti invita esplicita-

---

<sup>21</sup> Si veda la circolare del Ministero della Salute, n. 5, del 24 marzo 2000, reperibile online all’indirizzo [www.salute.gov.it/](http://www.salute.gov.it/).

<sup>22</sup> Cass. pen., sez. V, del 10 gennaio 2012, n. 251 - Impiego di lavoratori extracomunitari, taluni dei quali privi di permesso di soggiorno, in condizioni di sfruttamento.

mente i Questori a «valutare la possibilità, anche in questo settore, di ricorrere al rilascio del permesso per protezione sociale previsto dal citato art. 18»<sup>23</sup> – ricordando peraltro di aver già espresso tale invito anche nella precedente circolare del 28 maggio 2007.

La possibile coincidenza tra persone vittime di tratta e della riduzione in schiavitù e le persone per le quali sono attivabili percorsi di tutela *ex art. 18, TUI*, impone una breve disamina delle fattispecie penali che vengono in rilievo.

In particolare, il delitto di cui all'art. 601 c.p., che configura il reato di tratta, è punito qualunque sia la persona che lo pone in essere e nei confronti di chiunque questo venga commesso, sia la vittima cittadina italiana, dell'Unione europea o di Paesi terzi.

Di conseguenza la tutela delle vittime di tratta o riduzione in schiavitù non trova distinzioni in virtù della nazionalità della persona offesa: l'art. 13, l. n. 228/03 infatti, al primo comma, precisa che «per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria».

Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 1, l. n. 400/88, «su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia» prevedendo dunque l'attivazione di una tutela specifica per i cittadini italiani o comunitari.

Al secondo comma si prevede che, qualora le vittime di tratta siano cittadini stranieri «restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al d.lgs. n. 286 del 1998», diversificando dunque l'applicazione della disciplina a seconda della nazionalità della vittima. Tale asimmetria è stata sanata solo con l'introduzione, all'art. 18, del co. 6-*bis*, che prevede esplicitamente la possibilità di applicazione della disciplina contenuta nel medesimo articolo anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea<sup>24</sup>.

Analogamente alla disciplina prevista dal TUI, la procedura *ex art. 13, l. n. 228/03*, prevede (e promuove) una stretta collaborazione tra istituzioni e organizzazioni *no profit* che sono chiamate a realizzare programmi di assistenza ed integrazione sociale in favore delle vittime mediante l'offerta di servizi integrati diversificati.

<sup>23</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, n. 3945, del 31 agosto 2007.

<sup>24</sup> Comma introdotto dall'art. 6, co. 4, l. n. 17/07. Per il testo dell'art. 13 v. *infra*, Appendice, p. 239 ss.

I soggetti chiamati alla realizzazione di questi progetti, quando non vengano attuati direttamente dagli enti locali, sono associazioni, enti od altri organismi privati, obbligatoriamente iscritti nel registro di cui all'art. 42, co. 2, TUI, e convenzionati con l'ente locale di riferimento, il quale sarà tenuto a vigilare periodicamente sull'adempimento degli obblighi di legge e sull'andamento dei progetti.

In particolare, *ex art.* 26, co. 2, d.P.R. n. 394/99, gli enti convenzionati sono tenuti a comunicare al sindaco del luogo in cui operano l'inizio del programma; ad effettuare tutte le operazioni di carattere amministrativo, anche per conto degli stranieri assistiti qualora impossibilitati, per la richiesta del permesso di soggiorno, l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e ogni altro adempimento volto all'effettività dei loro diritti; a presentare un rapporto semestrale sul soggetto assistito; a comunicare le eventuali interruzioni del programma di assistenza.

Nonostante le molte analogie, si registra qualche differenza tra gli strumenti di tutela introdotti dal TUI e dalla l. n. 228/03: infatti mentre il fondo previsto ai sensi dell'art. 13, l. n. 228/03, provvede al finanziamento di progetti di breve durata di prima assistenza alle vittime – ad esempio attività di identificazione delle possibili vittime, di sensibilizzazione, disponibilità di alloggio, assistenza alle potenziali vittime per far emergere la loro situazione (creazione di sportelli, unità di strada)<sup>25</sup> – i fondi *ex art.* 18 servono a finanziare progetti che prevedono accoglienza abitativa, assistenza sanitaria, psicologica, linguistica, formazione (corsi professionalizzanti, alfabetizzazione, ecc.), attività di inserimento socio-lavorativo (borse di studio, tirocini, ecc.).

I bandi per l'attribuzione di fondi per l'attuazione dei percorsi di assistenza ed integrazione alle vittime della tratta sono redatti annualmente dal Dipartimento per le pari Opportunità, che dal 2000 al 2011 ha cofinanziato un totale di 710 progetti distribuiti nella penisola, di cui 97 relativi agli articoli 13 e 613 relativi all'art. 18<sup>26</sup>.

Accanto al rilascio del permesso di soggiorno vanno menzionate altre misure messe in atto in Italia per sostenere ed assistere le vittime di tratta, come l'istituzione di un Osservatorio anti tratta, e la previsione di Programmi di rimpatrio volontario assistito.

Mentre gli aspetti organizzativi dei programmi di protezione sociale sono quasi del tutto sovrapponibili, il dato più rilevante che differenzia

---

<sup>25</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, Dipartimento pari opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, avviso n. 1, del 10 agosto 2006.

<sup>26</sup> Commissione europea, «Together against trafficking in human beings - Italy», dell'11 giugno 2012, reperibile *online* all'indirizzo: [ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy).



l'accesso alla disciplina di cui agli articoli 13, l. n. 228/03 e 18 TUI, consiste nelle fattispecie che permettono l'accesso alle relative tutele: mentre per l'art. 18 è necessario che la condotta subita dalla vittima sia posta in essere da una organizzazione criminale, i reati di tratta e di riduzione in schiavitù, che permettono l'attivazione delle tutele di cui all'art. 13, prescindono dall'eventuale natura associativa delle condotte<sup>27</sup>. Questa differenza rende dunque la tutela *ex* l. n. 228/03 più ampia rispetto a quella *ex* art. 18 ed attivabile quando, nonostante i rinvii a quest'ultima disciplina previsti dall'art. 13, co. 2, l. n. 228/03, o il fatto che l'art. 18, co. 6-*bis*, TUI estenda l'applicazione alle ipotesi di violenza o grave sfruttamento nei confronti anche di cittadini UE in presenza di un pericolo grave ed attuale, l'agente persecutore non sia una vera e propria organizzazione (o una rete di persone con interessi convergenti anche se non dotati di una stabile organizzazione), bensì un singolo individuo.

5. *La protezione delle vittime di tratta a finalità di sfruttamento lavorativo nel d.lgs. n. 109/12*

Se, come è noto, il fenomeno della tratta e gli interventi a favore delle vittime hanno riguardato nel nostro Paese soprattutto l'ambito dello sfruttamento sessuale, è sempre più evidente la destinazione allo sfruttamento lavorativo delle vittime della tratta, nonostante la sottovalutazione del fenomeno da parte delle istituzioni<sup>28</sup>.

Basti pensare che nella relazione tecnica accompagnatoria del d.lgs. n. 109/12, di attuazione della direttiva 2009/52/CE, vengono ritenuti indicativi i meri dati relativi all'attività di vigilanza svolta nel 2011 forniti dal Ministero del Lavoro, dai quali risulterebbe che, su 164.473 rapporti di lavoro irregolare individuati, soltanto 2.095 riguardano stranieri in posizione di soggiorno irregolare (pari all'1,27%). La relazione ritiene di poter trarre la conseguenza che «per quanto riguarda la stima dei potenziali beneficiari di permesso temporaneo (rilasciato ai sensi del co. 5 dell'art. 6 TUI), partendo dal numero di 2.095 lavoratori il cui soggiorno è irregolare, è presumibile che il numero finale di tale tipologia di permessi

---

<sup>27</sup> Va detto che nella prassi, la necessità della sussistenza di una condotta posta in essere da una «organizzazione» criminale, essendo prevista da una norma – l'art. 18 – non penale, è sempre stata intesa in senso atecnico e applicata anche a situazioni in cui non sarebbe ravvisabile un reato associativo.

<sup>28</sup> Relazione tecnica allo schema di decreto legislativo, del 17 aprile 2012, a firma del Direttore generale immigrazione del Ministero del lavoro, Natale Forlani, consultata il 20 novembre 2012 all'indirizzo [www.governo.it/backoffice/allegati/68649-7887.pdf](http://www.governo.it/backoffice/allegati/68649-7887.pdf).

sarà nei fatti trascurabile [...] su un totale di 700 casi registrati come sfruttamento lavorativo, [dal 1998] sono stati rilasciati 117 permessi di soggiorno *ex art. 18 TUI*, di cui 46 con percorso sociale e 71 con percorso giudiziario»<sup>29</sup>.

Un autore osserva perspicuamente come la scarsa casistica emersa nel corso degli interventi ispettivi possa principalmente spiegarsi proprio con l'inefficacia degli strumenti sinora utilizzati, in mancanza di qualsiasi meccanismo di agevolazione delle denunce e delle collaborazioni e persino a fronte dell'utilizzo ampiamente praticato del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale nell'ambito dello sfruttamento sessuale<sup>30</sup>; per non dire del noto deterrente rappresentato dalla sanzione penale della presenza irregolare di cui all'*art. 10-bis TUI*<sup>31</sup>.

Data la stretta correlazione che, invece, vi è tra la tratta e il lavoro nero, l'introduzione di uno strumento di assistenza alle vittime utilizzabile anche nella lotta alla tratta di persone destinate allo sfruttamento lavorativo, come richiesto dalla direttiva 2009/52/CE, risultava perciò urgente.

L'Italia invece ha trasposto la direttiva con un anno di ritardo, dopo che la Commissione europea aveva attivato una procedura di infrazione proprio per il suo mancato recepimento tempestivo<sup>32</sup>.

Va rilevato che l'ordinamento italiano già disponeva di una norma sanzionatoria conforme a quella richiesta dall'*art. 9 della direttiva 2009/52/CE*, posto che l'*art. 22, co. 12, TUI*, sanziona penalmente le condotte di assunzione di stranieri irregolari<sup>33</sup>; rispetto a quanto richiesto dall'ordinamento europeo, si constatava però la mancata previsione dell'ipotesi aggravante di «particolare sfruttamento» del lavoratore.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Nella stessa relazione, p. 2, si riferisce che dal 1998, «su un totale di 700 casi registrati come sfruttamento lavorativo, sono stati rilasciati 117 permessi di soggiorno *ex art. 18 TUI*, di cui 46 con percorso sociale e 71 con percorso giudiziario».

<sup>31</sup> M. PAGGI, *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, in *Dir. imm. citt.*, 2010, n. 4, p. 35 ss.

<sup>32</sup> Procedura di infrazione n. 1073/2011, archiviata con decisione del 27 settembre 2012: informazione disponibile *online* all'indirizzo [ec.europa.eu/eu\\_law/eulaw/decisions/dec\\_20120927.htm#it](http://ec.europa.eu/eu_law/eulaw/decisions/dec_20120927.htm#it). Per una più approfondita disamina delle difformità tra quanto disposto dalla direttiva in commento e le norme adottate dal legislatore nazionale, si rinvia al documento di critica elaborato dall'ASGI il 14 maggio 2012, disponibile *online* all'indirizzo [www.asgi.it](http://www.asgi.it), e riferito allo schema di decreto legislativo successivamente approvato con l'emanazione del d.lgs. n. 109/12; si veda inoltre il documento della Missione OIM in Italia, OIM: *protezione umanitaria per i migranti sfruttati che decidono di denunciare i datori di lavoro*, 22 giugno 2012, disponibile *online* all'indirizzo [www.italy.iom.it](http://www.italy.iom.it).

<sup>33</sup> L'*art. 22* prevede una pena di reclusione da 6 mesi a 3 anni e una multa del valore di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato.

Con il recentissimo d.lgs. n. 109/12, l'art. 22 TUI è stato arricchito da un novero di nuove fattispecie aggravanti. Il decreto legislativo, che recepisce appunto la direttiva 2009/52/CE, aggiunge all'art. 22 TUI, dopo il co. 12 relativo al reato di occupazione di lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti, il co. 12-*bis* il quale prevede delle ipotesi, definite dal successivo co. 12-*quater* «di particolare sfruttamento» lavorativo, in presenza delle quali le pene per il fatto previsto dal co. 12 sono aumentate da un terzo alla metà: *a*) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; *b*) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; *c*) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art. 603-*bis* c.p.

Nel tipizzare la neo-introdotta aggravante, il legislatore ha ripreso letteralmente la formulazione della circostanza aggravante ad effetto speciale di cui al terzo co. dell'art. 603-*bis* del codice penale, norma che sanziona l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo –; nelle ipotesi di «particolare sfruttamento» lavorativo di cui al co. 12-*bis*, il d.lgs. n. 109/12, conformemente all'art. 13, co. 4, della direttiva n. 2009/52/CE, introduce il co. 12-*quater*, che prevede il rilascio da parte del questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'articolo 5, co. 6.

In questa previsione l'Italia ha scelto di aderire agli *standard* fissati dalla direttiva europea, senza avvalersi della possibilità attribuita agli Stati membri dall'art. 15 della stessa direttiva che prevede, in riferimento all'art. 13, la possibilità di adottare o mantenere disposizioni più favorevoli. Tali sembrano essere quelle previste dall'art. 18 TUI e dall'art. 27 del suo regolamento attuativo, che prevedono il rilascio alle vittime di tratta oggetto di sfruttamento sessuale (o lavorativo) da parte di organizzazioni criminali da cui derivi un pericolo attuale, di un permesso esplicitamente convertibile al termine del programma di protezione sociale (o nel corso dello stesso) e dunque capace di rendere il soggiorno permanente, a differenza del permesso rilasciato alle vittime di tratta sottoposte a grave sfruttamento lavorativo, per le quali il permesso di soggiorno sembra essere di carattere temporaneo, subordinato ai tempi di definizione del giudizio ma soprattutto condizionato alla cooperazione nel relativo procedimento penale instauratosi<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Il co. 12-*quinquies*, infatti, recita: «il permesso di soggiorno di cui al comma 12-*quater* ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo oc-

In realtà, l'inciso secondo cui il questore dovrà revocare il titolo di soggiorno *ex art. 22, co. 12-quater* TUI, qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio, può essere interpretato in senso meno restrittivo considerando che l'art. 5, co. 6 TUI a cui lo stesso art. 22, co. 12 *quater* rimanda, a sua volta specifica che il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione, il quale all'art. 14, rubricato «conversione del permesso di soggiorno», alla lettera *c*), prevede che il permesso di soggiorno per motivi umanitari consente l'esercizio del lavoro subordinato e del lavoro autonomo alle condizioni di cui alle lettere *a*) e *b*), ovvero con possibilità rinnovo/conversione ai sensi del co. 3 del medesimo articolo.

A chiusura, è appena il caso di ricordare che l'art. 5 del decreto legislativo di recepimento ha previsto una disposizione transitoria, definita come «procedura di emersione», e comunemente nota come l'ennesima «sanatoria» in materia di immigrazione, che consente ai datori di lavoro 30 giorni di tempo dall'entrata in vigore della disciplina in commento, per dichiarare l'impiego di cittadini irregolari ed evitare così le sanzioni di legge. Ciò a fronte del pagamento di una somma di 1.000 euro per ciascun lavoratore e della corresponsione delle somme dovute a livello contributivo. Vengono poi sospesi gli eventuali procedimenti penali e amministrativi nei confronti sia del datore di lavoro che del lavoratore.

La disposizione transitoria, all'apparenza «saggia», nel consentire la regolarizzazione delle condotte penalmente rilevanti alla vigilia dell'introduzione di uno strumento potenzialmente incisivo, quale potrebbe essere il rilascio di un permesso di soggiorno ai lavoratori irregolari sfruttati che denunciassero tale sfruttamento, si è rivelata invece molto poco efficace, come è testimoniato dallo scarsissimo afflusso di domande, se comparato con i precedenti provvedimenti di «sanatoria».

Lo scarso successo della procedura di emersione prodromica all'entrata in vigore delle nuove fattispecie incriminatrici aggravate di cui all'art. 22, co. 12-*bis*, si deve certamente al maggiore importo richiesto ai datori di lavoro per l'accesso alla procedura (1.000 euro in luogo dei 500 della precedente emersione di cui alla l. n. 102/09, oltre al pagamento dei contributi arretrati: obbligo non previsto dalla «sanatoria» del 2009); ma evidentemente ciò che ha contato maggiormente è lo scarsissimo potere

---

corrente alla definizione del procedimento penale. Il permesso di soggiorno è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o accertata dal questore, ovvero qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio».

dissuasivo dell'astratta possibilità di denuncia del lavoratore sfruttato, che viene riservata dal legislatore delegato alle ipotesi di sfruttamento lavorativo «particolare» di cui al co. 12-*bis*, il quale a sua volta rimanda – come si è visto – al terzo co. dell'articolo 603-*bis* c.p.

Invece, gli indici ben più evidenti di sfruttamento presi a riferimento dal secondo comma dell'art. 603-*bis* c.p.<sup>35</sup> non assumono alcun rilievo ai fini della concessione del permesso di soggiorno. Peraltro, come è giustamente stato osservato<sup>36</sup>, le ipotesi particolari dell'impiego di minori in età non lavorativa (potevano e) possono essere tutelate sotto il profilo del permesso di soggiorno anche a prescindere dalla denuncia del datore di lavoro, essenzialmente in base agli articoli 19 e 32 TUI.

È evidente la discrasia tra la formulazione adottata dal legislatore delegato e quella contenuta nell'art. 13 della direttiva 2009/52/CE, che definisce «di particolare sfruttamento» quelle «condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana».

Non sembra infatti che l'ampio dettato dell'art. 13 della direttiva possa essere condensato nelle condotte previste dalle fattispecie aggravate di cui al co. 3 dell'art. 603-*bis* c.p. Anzi la previsione di cui alla lett. c) dell'art. 22, comma 12-*bis* TUI è in parte pleonastica, già contenendo la disposizione di cui al co. 3 del citato articolo del codice penale, le medesime fattispecie di cui alle lettere a) e b) del nuovo co. 12-*bis*<sup>37</sup>.

Il richiamo all'art. 603-*bis*, co. 3, c.p. rischierebbe quindi di essere o una ridondanza, se non fosse che con tale richiamo, alle medesime ipotesi previste dalle lettere a) e b) del co. 12-*bis*, va ad aggiungersi la sottoposizione «dei lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo,

---

<sup>35</sup> V. l'art. 603-*bis*, co. 2, c.p.: «ai fini del primo comma, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze: 1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti».

<sup>36</sup> PAGGI, *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, cit., p. 35 ss.

<sup>37</sup> V. L. MASERA, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, in *Dir. imm. citt.*, 2012, n. 3, p. 15 ss.

avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro».

Sul piano dell'interpretazione letterale risulta arduo ricomprendere nel concetto di «grave pericolo» a cui indirettamente si riferisce l'art. 22, co. 12-*bis* TUI, le chiare fattispecie elencate dall'art. 603-*bis*, co. 2, a meno di non considerare – come appare ragionevole soprattutto in ossequio all'obbligo di interpretazione conforme della disposizione nazionale, alla luce della direttiva –, tali fattispecie sintomatiche sottese alle ipotesi aggravate di cui al co. 3 della stessa norma; diversamente risulterebbe estremamente difficile individuare quelle condizioni di «particolare sfruttamento lavorativo» e, tra queste, le situazioni di «grave pericolo», richieste per la punibilità delle condotte ma anche per l'adozione degli strumenti di tutela delle vittime e dunque ci si troverebbe nell'impossibilità di individuare la reale portata della norma e soprattutto quale possa essere, in termini operativi, la sua applicazione.

Infatti, la previsione, sopra richiamata, di cui al neo-introdotta co. 12-*quater* secondo il quale, in presenza delle condizioni di cui al citato co. 12-*bis*, il lavoratore vittima del «particolare sfruttamento lavorativo» può ottenere, previa denuncia del datore di lavoro e successiva cooperazione nel procedimento penale e su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, un permesso di soggiorno per motivi umanitari, è anch'essa foriera di incertezze sul piano applicativo.

Occorrerà sicuramente un'interpretazione elastica del concetto di «collaborazione della vittima nel procedimento penale» perché questa possa accedere al permesso di soggiorno umanitario, così come è stato necessario in relazione all'art. 18 TUI; basti pensare ai casi in cui al contributo fornito dalla persona offesa non segua necessariamente la condanna degli sfruttatori per mancanza di ulteriori riscontri alla denuncia. In tal senso, la lettera della norma recentemente introdotta rischia, se applicata rigidamente, di tradire ancora una volta la *ratio* della direttiva 2009/52/CE, volta ad una effettiva tutela della vittima e non solamente ad una prevenzione del fenomeno-tratta sulla base di pene aggravate che dovrebbero disincentivare la commissione di tale reato.

Il rinvio ad una norma, quella di cui all'art. 603-*bis*, specificamente rivolta alla repressione del fenomeno del caporalato così come chiarito dalla Corte di Cassazione<sup>38</sup>, rischia, se interpretato restrittivamente, di ridurre la portata della novella *ex d.lgs. n. 109/12* dirigendola, nella migliore delle ipotesi, alla sola repressione della condotta del datore di la-

---

<sup>38</sup> Disponibile *online* all'indirizzo: [www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione\\_III\\_11\\_11.pdf](http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione_III_11_11.pdf).

voro, senza perseguire concretamente ed efficacemente un'attività di sostegno alla vittima dello sfruttamento, già in condizione di debolezza ed ulteriormente gravata dell'onere di attivare un percorso giudiziario senza che, come invece richiesto dalla direttiva 2009/52/CE<sup>39</sup>, siano previsti *ex lege* meccanismi di assistenza nella presentazione della denuncia.

L'assenza di un impianto assistenziale che possa aiutare il lavoratore straniero a presentare la denuncia costituisce un *vulnus* ancora più eclatante, alla luce dell'intervento normativo operato con l. n. 94/09 – il cosiddetto «Pacchetto sicurezza» – con il quale è stato introdotto nel nostro ordinamento il cosiddetto reato di clandestinità *ex art. 10-bis* TUI: la criminalizzazione del lavoratore irregolarmente soggiornante, per quanto sfruttato, pone un freno all'emersione di quest'ultimo e alla presa di contatto con le autorità per la denuncia dell'evento di reato a causa del concreto rischio che la vittima dello sfruttamento lavorativo, non informata della possibilità di beneficiare di una tutela, non venga identificata come tale, oppure che al momento dell'instaurazione del processo penale nei confronti del datore il lavoratore sia già stato destinatario dell'allontanamento dal territorio<sup>40</sup>.

Diversi e meno scivolosi sarebbero stati gli scenari se la disciplina contenuta nell'art. 22, co. 12-*bis*, avesse rinviato alle norme penali che sanzionano i reati di schiavitù e di tratta nella loro interezza ed ai sistemi di tutela già analizzati, applicabili *ex l. n. 228/03*. Invece, le differenze tra i presupposti di cui agli articoli 18 TUI (e l. n. 228/03) e 22, co. 12-*quater* TUI, per l'ottenimento del relativo permesso di soggiorno sono rilevanti, soprattutto in relazione alla mancata previsione di un «programma di assistenza ed integrazione sociale» analogo a quello attivabile *ex art. 18* TUI (e l. n. 228/03), che rischia di essere un ulteriore ostacolo all'efficacia della nuova previsione normativa.

L'assenza del programma di integrazione conferma la volontà del legislatore storico di conferire una diversa natura al permesso di soggiorno che viene rilasciato dalle due disposizioni normative: se è vero che entrambe prevedono la concessione di un titolo per motivi umanitari, la previsione *ex art. 18* TUI corrisponde sicuramente ad un provvedimento di carattere innanzitutto assistenziale, mentre quella *ex art. 22, co. 12-quater* TUI ha natura «premiale».

Ne è testimone il tenore letterale della norma introdotta dalla novella, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno allo straniero che «denunci e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti

<sup>39</sup> Art. 13, co. 1, direttiva 2009/52/CE, per il cui testo v. *infra*, Appendice, p. 202 ss.

<sup>40</sup> V. Cass. pen., sez. I, 13 luglio 2012, n. 27997.

del datore di lavoro»; concessione assolutamente estranea all'art. 18 TUI, il quale fa riferimento alle operazioni di polizia e al procedimento penale come a uno dei diversi contesti in cui possono emergere situazioni di violenza o di grave sfruttamento rilevanti ai fini dell'adozione delle misure di protezione, e la cui innovatività ed efficacia è rafforzata anche dal prevedere un sistema di doppio binario nel quale la denuncia non è nemmeno nominata e il «contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale» è ipotesi alternativa alla segnalazione ad opera degli enti assistenziali o dei servizi sociali, la mancanza del quale non esclude l'accesso al regime di tutela e protezione della persona vittima di sfruttamento.

La mancata previsione di un sistema integrato di intervento a sostegno dei lavoratori migranti vittime di particolare sfruttamento lavorativo (mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori minorenni o impiegati in numero superiore a tre o esposti a grave pericolo), sebbene non rientrante nei parametri di cui all'art. 600 e 601 c.p. (riduzione o mantenimento in uno stato di soggezione continuativa mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità, ecc.), o in quelli di cui all'art. 18 TUI (pericolo grave ed attuale per l'incolumità derivante da possibili ritorsioni di un'organizzazione criminale) – si pensi ad esempio all'inserimento in Centri di accoglienza, ad un sussidio economico minimo – così come l'impossibilità di segnalare la propria condizione di grave sfruttamento lavorativo a soggetti, pubblici o privati, diversi dagli organi di polizia, rischia di compromettere la realizzazione di quei «meccanismi efficaci» richiesti dall'art. 13 della direttiva 2009/52/CE, al fine di consentire agli stranieri di presentare denuncia nei confronti dei datori di lavoro.

Con la conseguenza che, in mancanza di una interpretazione conforme agli obblighi derivanti dalla direttiva, quelle vittime della tratta che sono state destinate all'impiego in condizioni lavorative caratterizzate da grave sfruttamento ad opera di datori di lavoro che non appartengono a organizzazioni criminali, oppure per le quali non sia ravvisabile un pericolo ancora attuale, ovvero che non siano state sottoposte a una soggezione continuativa, potrebbero vedersi offrire nella prassi amministrativa, nella migliore delle ipotesi, una tutela dimezzata, mediante il mero rilascio di un titolo di soggiorno, a condizione peraltro che possano dar conto di essere state esposte a grave pericolo o impiegate in numero superiore a tre o siano minorenni.



DORA CASALINO

ACCOGLIENZA E DIRITTO  
ALLA SALUTE DELLE VITTIME DI TRATTA:  
L'ESPERIENZA DEL CENTRO DONNA GIUSTIZIA  
DI FERRARA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'attuazione pratica dell'art. 18 d.lgs. n. 286/98. – 3. Gli indicatori di tratta. – 4. La prostituzione negoziata. – 5. Tratta e diritto d'asilo. – 6. Vittime di tratta e migranti irregolari: in particolare, il diritto alla salute.

1. *Introduzione*

Il Centro Donna Giustizia è un'associazione di promozione sociale che svolge attività di assistenza e tutela dei diritti per le donne. Opera relativamente a due macro-aree d'intervento:

– Area Violenza – come Centro Antiviolenza relativamente alle donne e ai loro figli minori, vittime di violenza fisica, economica e psicologica.

– Area Prostituzione – per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento sessuale e lavorativo. Presidio per la tutela della salute di chi si prostituisce e per il monitoraggio del fenomeno di prostituzione di strada e *indoor*.

In particolare per quanto concerne l'area prostituzione, si interviene come ente gestore, su convenzione triennale con il Comune di Ferrara che, in qualità di soggetto attuatore, cofinanzia le azioni sostenute dalla Regione Emilia-Romagna su due fronti:

– l'accoglienza e lo sviluppo di percorsi di protezione sociale ed inserimento lavorativo per donne vittime di tratta e sfruttamento sessuale o lavorativo attraverso il progetto «Accoglienza, Oltre la Strada» ai sensi dell'art. 18, d.lgs. n. 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 13, l. n. 228/03 (Misure contro la tratta di persone);

– la riduzione del danno, la prevenzione sanitaria e la tutela dei diritti umani di chi si prostituisce in strada e *indoor*, attraverso due progetti: «Luna Blu - unità di strada prostituzione» e «Invisibile».

Le fonti di finanziamento regionali sono legate alle rispettive aree (sociale e sanitaria) anche se entrambe le progettazioni locali sono afferenti all'Assessorato alle Politiche Sociali e Immigrazione della Regione Emilia-Romagna.

La rete delle istituzioni con cui il Centro si raccorda costantemente è anno dopo anno più fitta di interlocutori privilegiati, con cui è possibile costruire risposte adeguate alle sempre più complesse sollecitazioni che giungono alle operatrici del Centro da parte di donne a cui sono negate condizioni di vita dignitose. La rete coinvolge le forze dell'ordine, i servizi sociali e sanitari, le agenzie pubbliche e private per la formazione e l'impiego, i soggetti del privato-sociale.

Nell'area prostituzione, nel 2011, il progetto di Accoglienza ha preso in carico nelle due strutture ad indirizzo segreto 38 donne e 7 figli minori<sup>1</sup>. Ne ha inoltre incontrate 80 che hanno chiesto aiuto e informazioni relative alla propria presenza sul territorio cittadino. L'unità di strada ha svolto 81 uscite notturne, contattando 77 persone nuove, che non erano presenti sul territorio nell'anno precedente. Ha svolto 175 accompagnamenti sanitari, di cui 39 relativi a contatti con persone che si prostituiscono al chiuso, e 52 incontri in punti di ascolto a bassa soglia.

Chi lavora in associazioni come la nostra quotidianamente affronta, nella gestione dei singoli casi e nel lavoro con le vittime, ostacoli relativi all'applicazione delle normative discusse negli interventi precedenti. Traendo spunto da tali esperienze, proverò ad individuare alcuni di questi limiti, in particolare riferendomi alla normativa di cui al d.lgs. n. 286/98 e ad alcuni aspetti dell'applicazione dell'art. 18 del suddetto decreto.

## 2. *L'attuazione pratica dell'art. 18 d.lgs. n. 286/98*

La normativa prevede il rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale, in base a due percorsi: sociale, cioè che non preveda una denuncia formale dei fatti a cui si ci riferisce, e giudiziario, il quale prevede invece una denuncia circostanziata alle autorità competenti<sup>2</sup> (c.d. «doppio binario»). Negli ultimi anni abbiamo verificato che il percorso sociale e quello giudiziario diventano in pratica, la stessa cosa.

---

<sup>1</sup> V. *Report Centro Donna Giustizia Anno 2011 Ferrara* disponibile online all'indirizzo [associazioni.comune.fe.it/index.phtml?id=44](http://associazioni.comune.fe.it/index.phtml?id=44).

<sup>2</sup> Solitamente la Questura della città in cui avviene la presa in carico della potenziale vittima di tratta da parte dell'Associazione.

Infatti, anche quando c'è l'interesse esplicito, da parte di un'Associazione accreditata<sup>3</sup>, a promuovere un percorso sociale di cui l'Associazione stessa sarà garante, nella gran parte dei casi tale percorso non si realizza con questi presupposti. Per quanto non ci sia obbligo di denuncia da parte della persona lesa, la Questura chiede comunque un'audizione. Non si limita a richiedere all'Associazione una formale relazione di presa in carico, ma ritiene di dover comunque ottenere una dichiarazione scritta a seguito di un colloquio in Questura. Difficilmente la vittima capirà la differenza tra una formale denuncia e una raccolta di informazioni.

### 3. *Gli indicatori di tratta*

Ad oggi, la collaborazione con la Questura di Ferrara è forte di un costante confronto relativo agli indicatori di tratta, oltre che alla collaborazione rispetto ai casi di violenza o di sostegno alle utenti dei progetti gestiti dal Centro. Non riscontriamo la volontà di ostacolare volontariamente il percorso sociale, ma riteniamo sia necessario fornire alle Istituzioni preposte maggiori strumenti di interpretazione della normativa. Vero è che, negli ultimi anni, c'è stata la piena volontà politica di restringere i canali di accesso al percorso individuato dall'art. 18 TUI, ma questo sintomo ha a che fare più in generale con l'intero approccio alle politiche dell'immigrazione che si realizzano a livello nazionale.

A questo proposito mi fa piacere sottolineare che si sta delineando una riflessione che coinvolge l'intera rete OLS<sup>4</sup> e gli Enti che afferiscono all'Assessorato regionale per le politiche sociali e immigrazione della Regione Emilia-Romagna, relativamente alla difficoltà di definire «vittime» solo quelle persone che presentano le condizioni previste dall'art. 18 quali: gravità, urgenza e stato di pericolo.

Le donne che arrivano alle associazioni, infatti, lo fanno in vari casi anche dopo diversi anni di strada. Le condizioni diventano talmente in-

---

<sup>3</sup> Presso la Direzione Generale dell'Immigrazione è istituito il Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli immigrati. Il registro è attivo dal novembre 1999 e si articola in due sezioni. La seconda sezione è dedicata alle associazioni ed enti che svolgono attività a favore degli immigrati vittime di tratta.

<sup>4</sup> Sistema Oltre la Strada: attraverso le azioni previste dal progetto «Oltre la Strada» la Regione Emilia-Romagna promuove, dal 1996, interventi di contatto, emersione, assistenza, protezione e integrazione sociale a favore di persone comunitarie ed extracomunitarie, donne, uomini, persone *transgender*, adulti e minori, vittime di grave sfruttamento e di tratta di esseri umani nell'ambito della prostituzione, nel mondo del lavoro, o forzatamente coinvolte in attività illegali o in attività di accattonaggio.

sostenibili che sentono di non poter fare altro, rinunciando a pagare il debito contratto con le reti di sfruttamento utile a garantire l'incolumità alle famiglie d'origine. Questo perché non sempre sono in grado di percepire fin da subito lo stato di debolezza e di assoggettamento che vivono all'inizio della loro esperienza: in gran parte sono analfabete o provenienti da percorsi di scolarizzazione relativi ai soli primi anni di vita, con una scarsa consapevolezza di sé e strumenti di auto-protezione praticamente inesistenti. A nostro avviso quindi, anche chi arriva a chiedere aiuto solo dopo anni di sfruttamento merita comunque di essere tutelato.

#### 4. *La prostituzione negoziata*

Se a volte le vittime arrivano alle associazioni con una storia «fotocopia» e ci dicono quello che speriamo di sentirci dire, è certamente perché non c'è la necessaria elasticità nell'applicazione dell'art. 18 TUI. La legge non riesce ad essere al passo con le reti criminali, anche se l'art. 18 resta un'eccellenza nel panorama europeo. Mi riferisco in particolare alla prostituzione negoziata<sup>5</sup>: questa forma di sfruttamento, che siamo in grado di osservare negli ultimi anni, è la più subdola di tutte; non essendo in grado di percepirsi come vittime, le persone inserite nel giro di prostituzione gestito dai loro sfruttatori non ricorrono alla denuncia, perché non si sentono a rischio.

I casi in cui si ripresentano forme di prostituzione coercitiva hanno a che fare con gruppi di giovani donne, accompagnate in Italia da membri di una stessa famiglia, che ne organizza la permanenza e le modalità di sfruttamento. Ne escono solo se le condizioni contrattate inizialmente si modificano durante il percorso: ad esempio, una donna in gravidanza che si rifiuta di abortire, o che richiede maggiore autonomia, maggior controllo sui proventi della propria attività di prostituzione, o delusa rispetto al rapporto affettivo che si è instaurato con lo sfruttatore. Se i parametri rimangono quelli concordati, difficilmente giungeranno alla nostra attenzione o denunceranno situazioni di sfruttamento. Quindi i tempi di permanenza nel giro di prostituzione si allungano, e difficilmente le donne interessate arriveranno alle associazioni nei primi sei mesi di soggiorno sul territorio. A tal proposito va poi sottolineato che,

---

<sup>5</sup> Prostituzione negoziata in quanto tra lo sfruttatore e la donna coinvolta viene concordato un patto di reciproco interesse, basato su poche regole da condividere: F. CARCHEDI, *Le donne rumene sfruttate sessualmente, aspetti quantitativi e qualitativi*, in *Atti del Seminario Transnazionale - Assistenza e protezione per le vittime della tratta*, Bucarest 17-19 novembre 2009, disponibile online all'indirizzo [www.animanova.ro/mylib/download.php?guid=465](http://www.animanova.ro/mylib/download.php?guid=465), visitato il 15 febbraio 2013.

in dieci anni di attività d'accoglienza del Centro Donna Giustizia, ci sono stati alcuni processi per sfruttamento della prostituzione, ma non abbiamo registrato nessun processo per tratta.

### 5. *Tratta e asilo politico*

Altro elemento rilevante è il tema dell'asilo politico, e dei profughi relativi all'emergenza Nord Africa. La costante attività di presidio dell'unità di strada ci permette di rilevare un crescente numero di presenze in strada di persone richiedenti asilo: in particolare giovani donne nigeriane. Solo dopo aver avuto il diniego chiedono aiuto alle associazioni come vittime di tratta. Questo ci dice che la stessa rete di gestione della tratta di esseri umani indirizza le vittime agli uffici preposti alla richiesta di asilo politico. È necessario individuare strumenti di contrasto, quali ad esempio una maggiore connessione tra le forze dell'ordine, le associazioni e le commissioni che valutano la richiesta di asilo tramite le audizioni.

Il timore degli operatori sociali è che lo svuotamento di senso subito in questi anni dall'art. 18 TUI rischi di investire anche le forme di applicazione e di rilascio dell'asilo politico.

### 6. *Vittime di tratta e migranti irregolari: in particolare, il diritto alla salute*

Il punto d'osservazione del Centro Donna Giustizia è in parte quello relativo all'accoglienza per le vittime di tratta ed in parte, tramite l'unità di strada, fonte di monitoraggio relativo alla presenza in strada di molte persone a cui potrebbero comunque essere garantite forme di sostegno e di miglioramento delle condizioni di vita. È necessario ripensare percorsi che promuovano la tutela dei diritti umani anche di chi non può formalmente qualificarsi come vittima di tratta. Gli interventi ci sono, ma sono ridotti rispetto a alle necessità.

Uno dei temi su cui gli interventi sono carenti è il diritto alla salute: ad esempio, nella stessa Regione Emilia-Romagna, le modalità di accesso ai servizi sanitari, per lo straniero irregolare, variano da città in città, con il frequente rischio di non garantire il diritto fondamentale relativo alle cure continuative, ma solo a quelle urgenti<sup>6</sup>, in alcuni casi anche per chi

---

<sup>6</sup> «Indicazioni per la corretta applicazione della normativa sanitaria alla popolazione straniera». Il documento è il frutto del lavoro svolto dalle Regioni e Province autonome italiane, negli ultimi quindici mesi, nell'ambito del Tavolo interregionale «Immigrati e Servizi

non può accedere ai percorsi di assistenza per le vittime di tratta a causa di una rigidità d'applicazione dell'art. 18.

Il Testo Unico sull'immigrazione, nel Titolo V, capo I (articoli 34, 35 e 36), ha provveduto a dare una disciplina riguardante l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri soggiornanti sul territorio nazionale, identificando tre distinte categorie di beneficiari:

I. stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale;

II. stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale: art. 35<sup>7</sup>, commi 3, 4, 5, e 6;

III. stranieri che entrano in Italia per motivi di cura.

Il suddetto art. 35, co. 3, TUI, in particolare, prevede che agli stranieri non in regola con i documenti di soggiorno siano assicurate, nelle strutture pubbliche e private accreditate del SSN, le seguenti prestazioni sanitarie:

1) cure ambulatoriali ed ospedaliere, urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio;

2) interventi di medicina preventiva e prestazioni di cura ad essi correlate, a salvaguardia della salute individuale e collettiva, individuati nelle lettere a), b), c), d), e) dello stesso co. 3, ed esattamente:

a) tutela della gravidanza e della maternità ai sensi della l. n. 405/75, della l. n. 194/78 e del d.min. 6 marzo 1995<sup>8</sup> e successive modificazioni ed integrazioni;

b) tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con l. n. 176/91;

c) vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di prevenzione collettiva autorizzati dalle Regioni;

d) interventi di profilassi internazionale;

e) profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

Per accedere alle cure è necessario che lo straniero sia in possesso del tesserino STP (straniero temporaneamente presente), come da circolare min. n. 5/00<sup>9</sup>. Il codice STP è rilasciato dalle Aziende Ospedaliere e dalle strutture territoriali individuate dalle USL.

---

Sanitari», istituito in sede di Coordinamento tecnico della Commissione Salute nell'ottobre 2008 della Regione Marche; esso fu fortemente voluto dalla SIMM, Società italiana di medicina delle migrazioni ed è disponibile *online* agli indirizzi [www.asgi.it](http://www.asgi.it) o [www.simmweb.it](http://www.simmweb.it).

<sup>7</sup> Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale (art. 33, l. n. 40/98).

<sup>8</sup> Ministero della Sanità, d.min. 6 marzo 1995, in G.U. n. 87 del 13 aprile 1995.

<sup>9</sup> Ministero della Sanità, circolare n. 5/00 «Indicazioni applicative del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'im-

Per gli stranieri comunitari, invece, con le «Precisazioni sull'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari e applicazione della comunicazione del Ministero della Salute», del 19 febbraio 2008 si definiscono le modalità di assistenza sanitaria, in applicazione del d.lgs. n. 30/07 e della nota informativa del Ministero della Salute del 3 agosto 2007.

Considerato che dal 1° gennaio 2008 non è più consentito per loro il rilascio e il rinnovo del tesserino STP, e a fronte di una significativa presenza di cittadini neo-comunitari sul territorio regionale, alcuni dei quali in condizioni di fragilità sociale e/o in stato di indigenza, le «precisazioni» tendono a garantire un'adeguata assistenza sanitaria soprattutto a quelle categorie di cittadini comunitari che, non avendo un regolare contratto di lavoro in Italia, non possono essere iscritti al SSR o avere la TEAM.

Il Ministero della Salute, quindi, richiama le norme di principio dell'ordinamento italiano (art. 32 Cost.) che sanciscono la tutela del diritto alla salute e il principio solidaristico ed universale del Servizio sanitario nazionale. Si fa inoltre riferimento all'art. 1, co. 2, TUI relativamente all'estensione ai cittadini comunitari delle disposizioni previste per i cittadini extracomunitari, qualora risultino più favorevoli.

Per tale motivo ai cittadini comunitari privi di copertura sanitaria sono assicurate con il rilascio del Codice ENI (Europeo Non Iscritto), coerentemente a quanto disposto dall'art. 35 TUI, le stesse prestazioni rilasciate con l'STP.

Per cure *essenziali* si intendono «le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti)».

Per cure *continuative* si intendono quelle tese ad assicurare il ciclo terapeutico e riabilitativo completo riguardo alla possibile risoluzione della patologia.

L'accesso alle strutture sanitarie non può comportare alcun tipo di segnalazione, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con i cittadini italiani.

Tutte le prestazioni sono erogate a parità di condizione con il cittadino italiano per quel che riguarda l'eventuale partecipazione alla spesa sanitaria.

L'esperienza del Centro Donna Giustizia, che in questi anni ha più volte stretto protocolli d'intesa con l'Azienda Sanitaria Locale e l'Azienda-

da Ospedaliera nel tentativo di migliorare la fruibilità del sistema sanitario da parte delle utenti dell'associazione, evidenzia chiaramente una notevole difficoltà nell'applicazione costante ed omogenea delle direttive in materia di cure per gli stranieri irregolari. A questi ultimi infatti, si rende difficile l'accesso alle cure, a causa di criteri estremamente complessi che spingono il migrante a restare fuori dal sistema sanitario nazionale, privilegiando cure a pagamento presso ambulatori privati e pesando notevolmente sull'assistenza in urgenza attraverso un abuso di accessi nei pronto soccorso delle aziende ospedaliere. Obiettivo dell'Associazione, nei prossimi anni, sarà individuare occasioni di *empowerment* e promozione della salute e dei diritti sia per quelle donne che riescono ad accedere a programmi di assistenza sia per quelle che, non avendo i requisiti necessari, pur in condizione di grande fragilità, restano isolate e facilmente coinvolgibili nelle maglie delle reti criminali.



FRANCESCO SALERNO

## CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. La dimensione normativa del divieto internazionale di tratta. – 2. La rilevanza della c.d. «tratta interna». – 3. Il divieto internazionale di tratta nel diritto penale italiano. – 4. Le misure di natura promozionale a favore delle vittime di tratta.

### 1. *La dimensione normativa del divieto internazionale di tratta*

I vari contributi raccolti in questo volume costituiscono riflessioni in chiave interdisciplinare sul fenomeno della tratta. Come è noto, con l'espressione «tratta di esseri umani» si intende uno spostamento organizzato e illegale di persone a fini di sfruttamento attuato con mezzi che inficiano la loro capacità di autodeterminazione volitiva. I vari elementi – combinati tra loro – distinguono la tratta dallo *smuggling* (FERRERO/BARBARIOL) e spiegano il forte bisogno sociale di regolamentazione internazionale quale emerso verso la fine del secolo scorso. L'indirizzo normativo assunto dalla società internazionale è duplice. In primo luogo, la tratta costituisce un affare economico formidabile per le organizzazioni criminali che la gestiscono a livello nazionale e soprattutto transnazionale. Di conseguenza, gli Stati – avvalendosi anche della cooperazione multilaterale – sentono la necessità di assicurarsi il controllo sociale del territorio e soprattutto di contrastare il flusso di proventi illeciti che perviene alla criminalità organizzata dalla gestione del movimento illegale delle persone o dal loro sfruttamento economico. Al tempo stesso, proprio per il modo in cui la tratta calpesta la sfera più essenziale di dignità della persona, Stati ed organizzazioni internazionali la includono tra le pratiche lesive di diritti umani fondamentali, anche se l'individuo che ne sia oggetto abbia egli stesso sollecitato l'iniziativa criminale dandovi il proprio formale consenso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. l'art. 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005, *CETS*, n. 197, *infra*, Appendice, p. 173 ss.

Sotto la spinta di queste esigenze sono stati adottati vari strumenti normativi diretti, per un verso, a prevenire e reprimere il fenomeno criminale e, per un altro, a proteggere le vittime attuali e potenziali della tratta cercando di «sganciarle» dai meccanismi di sfruttamento. Queste *policies* traspaiono dalla progressiva opera di determinazione degli elementi costitutivi il comportamento criminale riconducibile alla fattispecie di «tratta». La generica indicazione contenuta nell'art. 7, par. 2, lett. c), dello Statuto della Corte penale internazionale trova un'adeguata «descrizione» nell'art. 3, lett. a), del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite del 15 novembre 2000 sulla lotta al crimine organizzato transnazionale (di seguito «Protocollo di Palermo»), sulla prevenzione, la soppressione e la repressione della tratta di esseri umani. A questa definizione «universale», che differenzia definitivamente la tratta dalle forme tradizionali di schiavitù, si richiamano altri strumenti normativi in ambito europeo, quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005 e la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime che sostituisce la precedente decisione-quadro in materia (ANNONI). Strumenti analoghi rilevano in altri ambiti regionali, in specie quello pan-americano e asiatico, benché limitati ora alla tratta dei minori di diciotto anni (Convenzione interamericana sulla tratta internazionale di minori del 18 marzo 1994), ora alla tratta di donne e bambine a scopo di prostituzione (Convenzione SAARC del 5 gennaio 2002). La tendenziale convergenza della prassi sul modello normativo indicato dal Protocollo di Palermo permette di ritenere che il divieto di tratta abbia acquisito carattere consuetudinario (ANNONI) per ciò che riguarda almeno il «valore» da proteggere o, se si vuole, del «dis-valore» da prevenire e reprimere. La sua espressa inclusione tra i crimini contro l'umanità, quale risulta dall'art. 7 dello Statuto della Corte penale internazionale, indurrebbe ad aggiungere che la norma consuetudinaria non è aggirabile con accordi incompatibili; in altri termini, il «valore» o il «dis-valore» su cui converge tale prassi costituisce una norma imperativa di diritto internazionale generale. Proprio per essere posta a tutela della persona umana, questa norma imperativa rileva in qualunque contesto nel quale la dignità dell'individuo sia lesa dal fenomeno di tratta, sia essa transnazionale o interna. Per garantirne l'effettività, gli Stati e le organizzazioni internazionali devono cooperare nell'ambito della propria sfera di pertinenza ovvero orientare in senso conforme a tale norma imperativa la propria prassi. È in questa luce che, specie per l'attività degli organismi internazionali di controllo, si manifesta la tendenza «proficua» del processo di *cross-fertilization* fra vari stru-

menti normativi anche non specificamente destinati a regolare il divieto di tratta (FORLATI) favorendo un'interpretazione evolutiva degli obblighi materiali fino a configurare una vera e propria «integrazione» della disciplina pattizia. Emblematica al riguardo è l'interpretazione «creativa» della Corte europea dei diritti dell'uomo a proposito della tratta quale pratica che rientra tra quelle vietate dall'art. 4 della CEDU (ANNONI).

Ad assumere questa peculiare configurazione precettiva non è tanto la repressione dell'organizzazione criminale (e dei suoi proventi illeciti) quanto la dimensione propriamente «umana» del divieto di tratta a cui quella organizzazione è dedicata. Ciò induce a ri-definire i termini complessivi del rapporto tra il divieto di tratta a tutela della persona umana e l'obbligo di prevenzione e repressione dell'organizzazione criminale, nel senso di orientare l'interpretazione dell'obbligo convenzionale in tema di repressione in modo coerente con il «fine» primario della norma, tanto più nella sua dimensione imperativa.

## 2. *La rilevanza della c.d. «tratta interna»*

Seguendo questo percorso, va risolto il possibile dubbio che emerge a proposito della dimensione transnazionale ovvero interna del reato, vale a dire se l'obbligo internazionale in capo agli Stati di incriminare i responsabili di tratta sussista in entrambi i casi. Invero l'art. 6 del Protocollo di Palermo disciplina l'obbligo di repressione della tratta in modo strettamente collegato al traffico illegale di migranti e quindi ne configura una dimensione transnazionale. Ma l'art. 1 dello stesso Protocollo stabilisce che questa disposizione integra la Convenzione di Palermo (par. 3) così come questa a sua volta integra il Protocollo (par. 1). La Convenzione peraltro fornisce la cornice normativa più ampia in cui si inserisce la disciplina del Protocollo. L'art. 37, par. 4, della Convenzione prevede infatti che ciascun Protocollo debba essere interpretato «together with this Convention, taking into account the purpose of that protocol». Inoltre, l'art. 34, par. 2, chiarisce che una serie di reati ivi individuati (articoli 5, 6, 8 e 23) vanno configurati nel diritto interno indipendentemente dalla natura transnazionale ovvero a prescindere dal coinvolgimento di una organizzazione criminale. L'art. 6 del Protocollo non è menzionato dall'art. 34, par. 2, della Convenzione, ma ciò dipende da un obiettivo difetto di coordinamento tra i due strumenti pattizi. Secondo il diritto internazionale tradizionale, la portata di un obbligo deve essere intesa nel senso meno limitativo della libertà degli Stati. Si dovrebbe pertanto propendere per l'interpretazione restrittiva del Proto-

collo testualmente circoscritta alla dimensione transnazionale della tratta. Ma la regola tradizionale si flette sovente nella prassi contemporanea in ragione di preminenti esigenze ordinarie del diritto internazionale. È quanto avviene nella fattispecie in esame, atteso che l'obbligo convenzionale sul divieto di tratta non è solo un indizio di una norma imperativa di diritto internazionale ma costituisce anche uno strumento che ne assicura la migliore effettività. Avrebbe perciò poco senso asserire la sola rilevanza penalistica della tratta transnazionale quale vietata da una norma imperativa di diritto internazionale ed eludere un simile obbligo per la tratta «interna», quasi che la dignità della persona umana non sia ugualmente messa in giuoco in tali circostanze. Il principio dell'effetto utile induce a valorizzare, in casi di dubbi interpretativi, ogni forma di tratta nell'ambito specifico dell'obbligo convenzionale di repressione penale. I risultati di questo approccio «ordinatorio» vengono oltretutto confortati sul piano dello stesso significato da attribuire al divieto di tratta procedendo ad una interpretazione dei trattati coerente con la prassi degli Stati successiva agli accordi del 2000 (art. 31, par. 3, della Convenzione di Vienna del 1969). A favore dell'interpretazione estensiva depongono la «Guida legislativa» delle Nazioni unite alla Convenzione di Palermo<sup>2</sup>, la Convenzione di Varsavia del 2005 (art. 2) ed il pertinente rapporto esplicativo<sup>3</sup>. La stessa scelta si ritrova nell'ordinamento italiano con la novella del 2003 che «descrive» il reato di tratta *ex art.* 601 c.p. in modo da includervi la tratta puramente interna (BERNASCONI) come anche una condotta «monosoggettiva» e «occasionale» volta al compimento del reato di tratta (VENTUROLI).

### 3. *Il divieto internazionale di tratta nel diritto penale italiano*

L'attuazione nell'ordinamento italiano degli obblighi internazionali di contrasto della tratta deve tener conto del fatto che lo Stato beneficia di un largo margine di apprezzamento per ciò che concerne sia la più ampia configurazione delle fattispecie penali, sia soprattutto – come an-

---

<sup>2</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guides for the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York, 2004, p. 10, par. 17 s.; vedi anche *Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh sessions Addendum Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, doc. A/55/383/Add.1, del 3 Novembre 2000, p. 11, par. 59.

<sup>3</sup> Vi si comprende «all forms of trafficking: national/transnational linked/non-linked with organised crime» (par. 51).

che si vedrà nell'ultimo paragrafo – un più deciso coinvolgimento prozessionale a favore delle vittime della tratta. Nello svolgimento complessivo di questi obblighi rilevano le garanzie costituzionali sul rispetto del diritto internazionale e europeo. La circostanza che tali obblighi siano di natura consuetudinaria, pattizia e dell'UE evoca rispettivamente gli articoli 10, co. 1, 117, co. 1, e 11 della Costituzione. Le possibili sovrapposizioni tra le diverse fonti internazionali costringono l'operatore giuridico a privilegiare quella normativa che fruisca della garanzia più incisiva dal punto di vista della Costituzione. Ma l'interprete del diritto interno deve altresì valutare la consistenza di tali obblighi nel loro ordinamento di origine e dunque procedere alla loro attuazione nell'ordinamento statale ricalcando le tecniche di coordinamento che si impongono sul piano internazionale.

A questa prospettiva sono stati tradizionalmente agganciati i meccanismi di rinvio automatico quali enunciati nell'art. 10, co. 1, e nell'art. 11, nonché quello operato tramite apposito ordine di esecuzione al trattato. In quanto la disciplina pattizia abbia rilevanza in materia penale, l'ordine di esecuzione viene emanato con legge che beneficia della garanzia predisposta dall'art. 117, co. 1, Cost. per il rispetto di obblighi internazionali. È pienamente compatibile con questo quadro normativo la determinazione dello Stato italiano di attuare l'obbligo internazionale tramite un autonomo procedimento ordinario che ne riformula il contenuto. Ma dopo la novellazione dell'art. 117, co. 1, il contenuto della normazione «ordinaria» deve essere pienamente compatibile con l'obbligo internazionale, in specie pattizio, per effetto della garanzia costituzionale che vi si attaglia ed in forza della quale tale obbligo diviene un parametro di legittimità costituzionale della legge statale. Non solo. Il rinvio «mobile» dell'ordinamento interno all'obbligo internazionale costringe a considerare il possibile se non inevitabile significato che esso assume in una interpretazione evolutiva complessiva del diritto internazionale. Il fenomeno è ben palese come si è visto a proposito del divieto di tratta.

Le considerazioni che precedono valgono per chiarire un punto molto delicato dell'opera di novellazione che il legislatore italiano ha svolto introducendo il reato di tratta. Il nuovo art. 601 c.p. risolve i problemi che in giurisprudenza si erano in precedenza manifestati a proposito di un impiego estensivo del reato di schiavitù quale previsto nell'originario art. 600 c.p. La norma era testualmente indirizzata a incriminare colui che riduceva una persona umana in schiavitù o in una condizione analoga a questa. Nell'interpretazione più corretta, questa condizione di analogia – notoriamente vietata in materia penale – doveva ritenersi confinata alle sole condizioni «analoghe» quali configurabili in termini di di-

ritto positivo all'epoca vigente per effetto dell'ordine di esecuzione alla Convenzione di Ginevra del 1926 ed alla Convenzione «addizionale» sulla schiavitù del 1956<sup>4</sup>. La «lacuna» sulla tratta è ora colmata dall'art. 601 c.p., ma non se ne deve assumere una «determinazione» talmente rigida da risultare impermeabile a possibili interpretazioni evolutive, in particolare per effetto della più flessibile percezione che se ne dovesse avere sul piano internazionale.

Per meglio delimitare la questione, occorre aver presente che il reato di tratta si articola essenzialmente su due elementi. Da un lato, le condotte più varie attraverso cui l'autore del reato cerca di «flettere» la volontà individuale di autodeterminazione. Dall'altro, la finalità di sfruttamento delle vittime. Nella fattispecie in esame è pertanto ineludibile il cumulo della condotta e dell'evento ancorché solo potenzialmente delineabile. Si è pertanto in presenza di una fattispecie complessa (BERNASCONI). Ma il rispetto «essenziale» dei due elementi, non significa che siano entrambi riconducibili al medesimo parametro di determinatezza. L'elenco delle condotte di cui all'art. 601 c.p. è sicuramente più dettagliato di quello contenuto nel Protocollo di Palermo ma meno dettagliato delle definizioni (a loro volta, parzialmente diverse) che si ritrovano nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 (art. 4, lett. a))<sup>5</sup> e nella direttiva 2011/36/UE (art. 2, par. 1)<sup>6</sup>. Orbene queste tipologie di condotta non sono estranee al diritto italiano, dato che sia la Convenzione che la direttiva sono oggetto di provvedimenti interni che, direttamente o indirettamente, vi fanno rinvio. Ciò legittima l'operatore giuridico ad «integrare» le condotte, in quanto comunque «previste dalla legge», in termini di diritto positivo vigente. Questa operazione di coordinamento tra fonti allarga le tipologie

---

<sup>4</sup> Cfr. F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 2107 ss.

<sup>5</sup> Secondo tale testo, «l'espressione "tratta di esseri umani" indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi».

<sup>6</sup> Quest'ultima individua «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento».

della condotta funzionale al fenomeno di tratta e prescindere dalla circostanza che questa si sia già materialmente verificata o sia solo da prevenire. Resta da stabilire se l'aspetto «strumentale» della condotta rispetto all'evento possa spingersi fino al punto da configurare un'applicazione estensiva delle stesse forme di condotta normativamente indicate in modo da attagliarla al contesto «situazionale» delle singole posizioni individuali (VENTUROLI). La flessibilità andrebbe praticata nel rispetto della Costituzione ponderando la garanzia di «determinatezza» della fattispecie penale solo implicita nell'art. 25 Cost. con il rispetto dei «diritti inviolabili» della persona umana quali richiamati nell'art. 2 Cost. alla stregua di un principio fondamentale della stessa Costituzione e che risultano oltretutto rafforzati nel caso di specie dalla norma imperativa di diritto internazionale generale che sostiene il divieto di tratta. La collocazione dell'art. 601 c.p. nella parte del codice penale che assicura la tutela della persona umana assume in sé questo valore e dunque giustifica una interpretazione della stessa disposizione materiale costituzionalmente e soprattutto internazionalmente orientata. Di conseguenza si legittima un'applicazione estensiva della fattispecie che, nel pieno rispetto dell'evento-sfruttamento, prenda in considerazioni condotte analoghe a quelle formalmente indicate dalla norma penale nazionale se tali condotte sono configurate dalla disciplina internazionale di riferimento in vigore per l'Italia.

#### 4. *Le misure di natura promozionale a favore delle vittime di tratta*

Nell'ambito delle iniziative internazionali di contrasto della tratta assume particolare rilevanza la normativa promozionale tesa ad incoraggiare le vittime della tratta a sottrarsi dai meccanismi di sfruttamento. In questa prospettiva vengono in rilievo le misure di carattere premiale sul piano strettamente penalistico. Ma ancor prima di queste – e se del caso in modo autonomo da esse – è vitale il «dialogo» con le stesse vittime della tratta per sottrarle al «giuoco» del servaggio psicologico e dello sfruttamento. Una sollecitazione del genere ha maggiori opportunità di successo se avviata e svolta da attori «privati» della società civile, in considerazione dell'ovvia diffidenza che potrebbero avere i migranti «clandestini» nel contattare direttamente la pubblica autorità. Gli articoli 15 e 16 del Protocollo di Palermo danno generiche indicazioni in tal senso, che trovano invece puntuale riscontro nell'art. 12, par. 5, della Convenzione di Varsavia del 2005<sup>7</sup>. Come si evidenzia nel volume, il ruolo delle

---

<sup>7</sup> «Ciascuna delle Parti prende misure, ove necessario ed alle condizioni previste dalle proprie leggi nazionali, al fine di cooperare con le organizzazioni non-governative, le altre

organizzazioni non governative è rilevante se non determinante nel campo della prostituzione coatta (CASALINO) e del lavoro clandestino (FERRERO/BARBARIOL).

Tuttavia, per quanto incisivo, il ruolo dei privati resta propedeutico ed ancillare all'azione promozionale delle pubbliche autorità. Ed è nello svolgimento concreto dell'obbligo promozionale che si riscontra se ed in che misura gli Stati introducono formule autonome e più avanzate nei rispettivi ordinamenti nazionali. Come opportunamente si segnala (FERRERO/BARBARIOL), il legislatore italiano si era posto già nel 1998 all'avanguardia in questo campo configurando, con l'art. 18, d.lgs. n. 286/98, l'istituto del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, che viene tuttora rilasciato ad uno straniero che sia immigrato clandestinamente nello Stato, qualora si accerti – anche semplicemente nel corso di interventi assistenziali ad opera dei servizi sociali degli enti locali – l'esistenza di «situazioni di violenza o di grave sfruttamento» nei suoi confronti suscettibili di determinare «concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione [criminale]». La progressiva formazione di una normativa internazionale ed europea ha arricchito la gamma di misure promozionali ma anche reso più complesso il loro coordinamento. Una difficoltà significativa al riguardo emerge a proposito del permesso di soggiorno che va riconosciuto al lavoratore clandestino oggetto «di particolare sfruttamento». Questa opportunità è imposta dalla direttiva 2009/52/CE per effetto del suo combinato disposto tra l'art. 9, lett. c), e l'art. 14, co. 4, ed è stata correttamente ripresa dal d.lgs. n. 109/12 aggiungendo al d.lgs. n. 286/98 il nuovo art. 12-*quater* (FERRERO/BARBARIOL). Questo tipo di permesso di soggiorno è meno favorevole di quello previsto per motivi umanitari di cui all'art. 18 dello stesso testo unico perché ha natura intrinsecamente premiale, mirante allo svolgimento del processo penale, ed una durata temporale rigidamente delimitata. Non si è però in presenza di una «irragionevole» disparità di trattamento, dal momento che lo stesso lavoratore può concretamente fruire anche del permesso umanitario di cui all'art. 18, essendo questa opportunità «più favorevole» non esclusa dalla direttiva (art. 15) e più in generale da una interpretazione costituzionalmente orientata della legislazione nazionale.

---

organizzazioni competenti o gli altri soggetti della società civile impegnati nell'assistenza delle vittime».



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione: atti del Convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara per salutare Giovanni Battaglini 29-30 ottobre 1999* (a cura di F. SALERNO), Padova, 2003.
- AA.VV., *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario ed interno* (a cura di G. PALMISANO), Milano, 2008.
- ABU AWWAD V. - VALLINI A., *Commento all'art. 1, comma 26 a-d), l. 15 luglio 2009, n. 94, in Commentario al «pacchetto sicurezza»* (a cura di G. DE FRANCESCO - A. GARGANI - D. MANZIONE - A. PERTICI), Milano, 2011, p. 171 ss.
- ADINOLFI A., *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 45 ss.
- ADINOLFI A., *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Riv. dir. int.*, 2009, p. 699 ss.
- ALLAIN J., *Rantsev v Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2010, p. 546 ss.
- ALSTON P., GOODMAN R., *International Human Rights*, Oxford, 2013.
- AMATO G., *Dubbio aggravante per le associazioni a delinquere*, in *Guida dir.*, 2003, n. 35, p. 48 ss.
- ANNONI A., *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DEP*, 2011, p. 87 ss.
- ANNONI A., *L'attuazione dell'obbligo internazionale di reprimere la tratta degli esseri umani*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 405 ss.
- ARMONE G.M., *La protezione delle vittime dei reati nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, p. 99 ss.
- ARMONE G.M., *La protezione delle vittime dei reati nello spazio giudiziario europeo: prospettive e paradossi all'indomani del Trattato di Lisbona*, in *Foro it.*, IV 2011, p. 204 ss.
- BARTOLINI G., *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009.
- BERNARDI A., *La aproximación constitucional al Derecho penal frente a las fuentes e instituciones supranacionales europeas*, in *Revista penal*, 2011, p. 39 ss.
- BESTAGNO F., *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Milano, 2003.
- BONO G., *Confisca di valore in tema di reati transnazionali: le criticità di un'interpretazione proposta dalla Corte di Cassazione*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 1306 ss.

- BRETT R., *The Role of NGOs - An Overview*, in *International Human Rights Monitoring Mechanisms* (a cura di G. ALFREDSSON - J. GRIMHEDEN - B.C. RAMCHARAN - A. ZAYAS), Leiden, Boston, 2009, p. 673 ss.
- BRICCHETTI R. - PISTORELLI L., *Commette reato chi utilizza consapevolmente i servizi frutto di uno sfruttamento delle vittime*, in *Guida dir.*, 2010, n. 35, p. 15 ss.
- CACCAMO V., *Commento all'art. 3, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 664 ss.
- CADOPPI A., *Presentazione della I edizione*, in *Commentario delle norme contro la violenza sessuale e contro la pedofilia* (a cura di A. CADOPPI), Padova, 2006, p. XVII.
- CALLAIOLI A., *Commento all'art. 2, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 648 ss.
- CARCHEDI F., *Le donne rumene sfruttate sessualmente, aspetti quantitativi e qualitativi*, in *Atti del Seminario Transnazionale - Assistenza e protezione per le vittime della tratta*, Bucarest 17-19 novembre 2009.
- CARIO R., *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, Paris, 2000.
- CERULO A., *Il trionfo dei reati associativi e l'astuzia della ragione*, in *Ind. pen.*, 2004, p. 1007 ss.
- CHENAL R., *Articolo 37*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti umani* (a cura di S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKI), Padova, 2012, p. 688 ss.
- CONFALONIERI A., *Delitti contro la libertà personale*, in *Diritto penale. Parte speciale, I, Tutela penale della persona* (a cura di D. PULITANÒ), Torino, 2011, p. 209 ss.
- DEL TUFO V., *La tutela della vittima in una prospettiva europea*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 889 ss.
- DEL TUFO V., *La vittima di fronte al reato nell'orizzonte europeo*, in *Punire Mediare Riconciliare - Dalla giustizia penale internazionale all'elaborazione dei conflitti individuali* (a cura di G. FIANDACA - C. VISCONTI), Torino, 2009, p. 107 ss.
- DE SCHUTTER O., *International Human Rights Law*, Cambridge, 2010.
- DI CHIO R., *La tutela internazionale delle vittime della tratta e la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato*, in *Com. int.*, 2007, p. 303 ss.
- DIEU F., *La victime, acteur de la sécurité?*, in *Riv. crim. vittim. secur.*, Aprile-Agosto 2012, p. 82 ss.
- DI FRESCO F.P., *In tema di riduzione e mantenimento in servitù*, in *Foro it.*, 2007, II, p. 43 ss.
- DI MARTINO A., *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della c.d. Convenzione di Palermo*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 15 ss.
- FAVILLI C., *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo* (a cura di C. FAVILLI), Padova, 2011, p. 121 ss.

- FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la persona*, Bologna, 2011.
- FOFFANI L., *Il «Manifesto sulla politica criminale europea»*, in *Criminalia*, 2010, p. 657 ss.
- FORLATI S., *Monitoring Compliance with International Obligations in the Field of Human Trafficking: towards a «Systemic Integration» of Control Mechanisms?*, in *Liber amicorum Saulle* (a cura di MARCHISIO ed altri), in corso di stampa.
- FORLATI S., *Il margine di apprezzamento lasciato ai giudici nazionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano* (a cura di F. SALERNO - R. SAPIENZA), Torino, 2011, pp. 117 ss.
- FRANCHINI C., *Lo status di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951*, in *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea* (a cura di C. FAVILLI), Padova, 2011, p. 73 ss.
- GALLAGHER A., *The International Law of Human Trafficking*, New York, 2010.
- GARGANI A., *Commento all'art. 4, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 674 ss.
- GARGANI A., *Commento all'art. 1, comma 5, l. 15 luglio 2009, n. 94*, in *Commentario al «pacchetto sicurezza»* (a cura di G. DE FRANCESCO - A. GARGANI - D. MANZIONE - A. PERTICI), Milano, 2011, p. 4 ss.
- GIAMMARINARO M.G., *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *Dir. imm. citt.* 2012, n. 1, p. 15 ss.
- GIAMMARINARO M.G., *Il protocollo sulla tratta degli esseri umani*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano* (a cura di E. ROSI), Milano, 2007, p. 417 ss.
- GIAMMARINARO M.G., *L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del D.lgs. n. 286/98*, in *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale* (a cura di ASSOCIAZIONE ON THE ROAD), Milano, 2002, p. 70 ss.
- GIUGLIANO T., *La repressione della tratta di persone: aspetti penalistici, processuali e penitenziari*, in *Rass. penit. crim.*, 2007, p. 59 ss.
- GRANDI C., *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010.
- GRASSO G., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2307 ss.
- GULOTTA G., *Dalla parte della vittima, un'introduzione*, in *Dalla parte della vittima* (a cura di G. GULOTTA - M. VAGAGGINI), Milano, 1980, p. 3 ss.
- INGLIS S.C., *Expanding International and National Protection against Trafficking for Forced Labor using a Human Rights Framework*, in *Buff. Hum. Rights Law Rev.*, 2001, p. 55 ss.
- JOBÉ A., *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, Geneva, 2010.
- KOOIJMANS P., *The NGOs and the Monitoring Activities of the United Nations in the Field of Human Rights*, in *The Role of the NGOs in the Promotion and*

- Protection of Human Rights* (a cura di A.G. CASTERMAN ed altri), Leiden, 1989, p. 15 ss.
- LAUDATI A., *Nasce la confisca per equivalente*, in *Guida dir.*, 2006, n. 17, p. 69 ss.
- LUGATO M., *Trattati di estradizione e norme internazionali sui diritti umani*, Torino, 2006.
- MANCINI D., *Traffico di migranti e tratta di persone*, Milano, 2008.
- MANCINI D., *Il cammino europeo nel contrasto alla tratta di persone*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 1114 ss.
- MANCINI D., *Riflessi su tratta di persone, traffico di migranti e tutela dei diritti*, in *www.altalex.com*.
- MANTOVANI F., *Diritto Penale, Parte Generale*, Padova, 2008.
- MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la persona*, Padova, 2011.
- MASERA L., *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, in *Dir. imm. citt.*, 2012, n. 3, p. 15 ss.
- MAZZI G., *Commento all'art. 600 c.p.*, in *Codice penale* (a cura di T. PADOVANI), Milano, 2011, p. 4132 ss.
- MAZZI G., *Commento all'art. 604 c.p.*, in *Codice penale* (a cura di T. PADOVANI), Milano, 2011, p. 4242 ss.
- NASCIMBENE B. - DI PASCALE A., *Riflessioni sul traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario ed interno* (a cura di G. PALMISANO), Milano, 2008, p. 26 ss.
- OBOKATA T., *A Human Rights Framework to Address Trafficking of Human Beings*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2006, p. 379 ss.
- OBOKATA T., *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: towards a Holistic Approach*, Leiden, 2006.
- PAGGI M., *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, in *Dir. imm. citt.*, 2010, n. 4, p. 35 ss.
- PALAZZO F., *Corso di diritto penale*, Torino, 2008.
- PATI R., *States' Positive Obligations with Respect to Human Trafficking: The European Court of Human Rights Breaks New Ground in Rantsev v. Cyprus and Russia*, in *Boston Univ. Int. Law Journ.*, 2011, p. 79 ss.
- PECCIOLI A., *«Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 32 ss.
- PICOTTI L., *I delitti di tratta e schiavitù. Novità e limiti della legislazione italiana*, in *Dir. imm. citt.*, 2007, n. 1, p. 41 ss.
- PICOTTI L., *Nuove forme di schiavitù e nuove incriminazioni penali fra normativa interna e internazionale*, in *Ind. pen.*, 2007, p. 25 ss.
- PIOTROWICZ R., *States' Obligations under Human Rights Law towards Victims of Trafficking in Human Beings: Positive Developments in Positive Obligations*, in *Int'l J. Refugee L.*, 2012, p. 181 ss.

- POCAR F., *Human Trafficking: a Crime against Humanity*, in *Measuring Human Trafficking - Complexities and Pitfalls* (a cura di E.U. SAVONA - S. STEFANIZZI), New York, 2007, p. 5 ss.
- PROVENZANO M., *La «nuova» nozione di schiavitù e il possibile concorso con il reato di maltrattamenti in famiglia*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 4574 ss.
- RESTA F., *Neoschiavismo e dignità della persona*, in *Giur. merito*, 2008, p. 1673 ss.
- RIJKEN C., *A Human Rights Based Approach to Trafficking in Human Beings*, in *Sec. & Hum. Rights*, 2009, p. 212 ss.
- ROMANO B., *Riflessioni penalistiche sulle misure contro la tratta*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 651 ss.
- ROMANO M., *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano, 2004.
- ROSI E., *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1986 ss.
- SALERNO F., *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 2107 ss.
- SALERNO F., *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Procedure e garanzie del diritto d'asilo* (a cura di C. FAVILLI), Padova, 2011, p. 3 ss.
- SCARPA S., *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford, 2008.
- SCARPA S., *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla direttiva comunitaria 2004/81/CE*, in *Dir. imm. citt.*, 2005, n. 2, p. 45 ss.
- SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1146 ss.
- SPIEZIA F. - FREZZA F. - PACE N.M., *Il traffico e lo sfruttamento degli esseri umani*, Milano, 2002.
- SPIEZIA F. - SIMONATO M., *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta di esseri umani*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 3197 ss.
- STOYANOVA V., *Dancing on the Borders of Article 4: Human Trafficking and the European Court of Human Rights in the Rantsev Case*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2012, p. 163 ss.
- SUDRE F., *Les «obligations positives» dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme*, in *Revue trim. dr. h.*, 1995, p. 363 ss.
- SUMMERER K., *La tratta di persone*, in *I reati contro la persona*, II (a cura di A. CADOPPI - S. CANESTRARI - M. PAPA), Torino, 2006, p. 245 ss.
- TOMUSCHAT C., *Human Rights Between Idealism and Realism<sup>2</sup>*, Oxford, 2008.
- TOSCANI E., *Favoreggiamento dell'ingresso illegale dello straniero*, in *Diritto penale dell'immigrazione. Aspetti sostanziali e processuali* (a cura di S. CENTONZE), Torino, 2010, p. 189 ss.
- VALENTINI V., *Diritto penale intertemporale. Logiche continentali ed ermeneutica europea*, Milano, 2012.
- VALLINI A., *Commento all'art. 1, l. 11.8.2003, n. 228*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 623 ss.
- VALSECCHI A., *L'incriminazione delle moderne forme di schiavitù*, in *Reati contro la persona* (a cura di F. VIGANÒ), Torino, 2011, p. 213 ss.

- VENAFRO E., *Commento all'art. 5, l. 228 del 2003*, in *Leg. pen.*, 2004, p. 688 ss.
- VENTUROLI M., *La tutela delle vittime nelle fonti europee*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, numeri 3-4, p. 86 ss.
- VIGANÒ F., *Commento all'art. 600 c.p.*, in *Codice penale commentato* (a cura di E. DOLCINI e G. MARINUCCI), Milano, 2011, p. 5703 ss.
- VIGANÒ, F., *Commento all'art. 601 c.p.*, in *Codice penale commentato* (a cura di E. DOLCINI e G. MARINUCCI), Milano, 2011, p. 5784 ss.
- VILJOEN F., *International Human Rights Law in Africa*<sup>2</sup>, Oxford, 2012.

## APPENDICE NORMATIVA

1. Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo 15.11.2000) (estratti) (traduzione non ufficiale)

### Art. 1

#### *Scopo*

Lo scopo della presente Convenzione è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere la criminalità organizzata transnazionale in modo più efficace.

### Art. 2

#### *Terminologia*

Ai fini della presente Convenzione: *a)* «Gruppo criminale organizzato» indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale; *b)* «Reato grave» indica la condotta che costituisce un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata; *c)* «Gruppo strutturato» si intende un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata; *d)* «Beni» indicano ogni tipo di averi, corporali e incorporali, mobili o immobili, tangibili o intangibili, nonché atti giuridici o documenti attestanti la proprietà di, o interessi su, tali averi; *e)* «Provento del reato» indica qualunque bene derivato e ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato; *f)* «Congelamento o sequestro» indicano l'interdizione temporanea del trasferimento della conversione, cessione o movimento dei beni, o la custodia o il controllo temporanei dei beni conformemente ad un provvedimento emesso da un tribunale o altra autorità competente; *g)* «Confisca», che include – laddove applicabile – l'ipotesi di espropriazione, indica la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente; *h)* «Reato presupposto» indica qualunque reato in conseguenza del quale è generato un profitto passibile di divenire l'oggetto di un reato di cui all'art. 6 della presente Convenzione; *i)* «Consegna controllata» indica la tecnica che consente il passaggio di

carichi illeciti o sospetti fuori dal, attraverso il o nel territorio di uno o più Stati, con la conoscenza e sotto il controllo delle competenti autorità, al fine di indagare su un reato e di identificare le persone coinvolte nella commissione dello stesso; *j*) «Organizzazione regionale di integrazione economica» indica un'organizzazione costituita da Stati sovrani di una regione, alla quale gli Stati membri hanno trasferito la competenza in relazione a questioni disciplinate dalla presente Convenzione e che è stata debitamente autorizzata, in conformità alle sue procedure interne, a firmare, ratificare, accettare, approvare o aderire ad essa; i riferimenti a «Stati parti» nella presente Convenzione si applicano a tali organizzazioni nei limiti della loro competenza.

### Art. 3

#### *Ambito di applicazione*

1. La presente Convenzione si applica, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, investigazione e all'esercizio dell'azione penale per: *a*) i reati stabiliti ai sensi degli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione; *b*) i reati gravi, come da art. 2 della presente Convenzione; se i reati sono di natura transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato.

2. Ai fini del paragrafo 1 del presente articolo, un reato è di natura transnazionale se: *a*) è commesso in più di uno Stato; *b*) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; *c*) è commesso in uno Stato, ma in esso è coinvolto un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; *d*) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

### Art. 4

#### *Tutela della sovranità*

1. Gli Stati parti adempiono agli obblighi di cui alla presente Convenzione coerentemente con i principi dell'uguaglianza sovrana, dell'integrità territoriale e del non intervento negli affari interni di altri Stati.

2. Nulla nella presente Convenzione legittima uno Stato parte ad intraprendere nel territorio di un altro Stato l'esercizio della giurisdizione e di funzioni che sono riservate esclusivamente alle autorità dell'altro Stato dal suo diritto interno.

### Art. 5

#### *Incriminatione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato*

1. Ciascuno Stato parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a prevedere come reato, laddove commesso intenzionalmente: (a) una o entrambe le seguenti condotte come reati distinti da quelli che comportano il tentativo o la consumazione di un'attività criminale: *i*) l'accordarsi con una o più persone per commettere un reato grave, per un fine concernente direttamente o indirettamente il raggiungimento di un vantaggio economico o altro



vantaggio materiale e, laddove richiesto dalla legislazione interna, riguardante un atto commesso da uno dei partecipanti in virtù di tale accordo o che coinvolge un gruppo criminale organizzato; *ii*) la condotta di una persona che, consapevole dello scopo e dell'attività criminale generale di un gruppo criminale organizzato o della sua intenzione di commettere il reato in questione; partecipa attivamente *a*) alle attività criminali del gruppo criminale organizzato; *b*) ad altre attività del gruppo criminale organizzato, consapevole che la sua partecipazione contribuirà al raggiungimento del suddetto scopo criminoso; (*b*) organizzare, dirigere, facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare la perpetrazione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato.

2. La conoscenza, l'intenzione, lo scopo, l'obiettivo o l'accordo di cui al paragrafo 1 del presente articolo, possono essere dedotti da circostanze obiettive basate su elementi di fatto.

3. Gli Stati parti il cui diritto interno subordina la constatazione dei reati enunciati al paragrafo 1 *a*) *i*) del presente articolo al fatto che sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, si accertano che il proprio diritto interno copra tutti i reati gravi commessi da gruppi criminali organizzati. Tali Stati parti, nonché gli Stati parti il cui diritto interno subordina la constatazione dei reati enunciati al paragrafo 1 *a*) *i*) del presente articolo alla commissione di una condotta prevista dall'accordo, informano di ciò il Segretario generale delle Nazioni unite al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, accettazione o approvazione della presente Convenzione, o dell'adesione alla stessa.

[*Omissis*]

## Art. 32

### *Conferenza delle Parti alla Convenzione*

1. Con la presente viene istituita una Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione al fine di migliorare la capacità degli Stati parti di combattere la criminalità organizzata transnazionale e di promuovere e valutare l'attuazione della presente Convenzione.

2. Il Segretario generale delle Nazioni unite convoca la Conferenza delle Parti non oltre un anno dall'entrata in vigore della presente Convenzione. La Conferenza delle Parti adotta le regole di procedura e le norme che regolano le attività descritte nei commi 3 e 4 del presente articolo (incluse le norme concernenti il pagamento delle spese sostenute nello svolgimento di tali attività).

3. La Conferenza delle Parti stabilisce i meccanismi per raggiungere gli obiettivi di cui al paragrafo 1 del presente articolo, compreso: *a*) agevolare le attività degli Stati parti ai sensi degli articoli 29, 30 e 31 della presente Convenzione, anche incoraggiando l'afflusso di contributi volontari; *b*) agevolare lo scambio di informazioni fra gli Stati parti riguardo agli schemi e alle tendenze della criminalità organizzata transnazionale e alle pratiche efficaci per combatterla; *c*) cooperare con le competenti organizzazioni internazionali e regionali e con le organizzazioni non governative; *d*) rivedere periodicamente l'attuazione della presente Convenzione; *e*) elaborare raccomandazioni per migliorare la presente Convenzione e la sua attuazione.

4. Ai fini di quanto previsto dai commi 3 *d)* ed *e)* di questo articolo, la Conferenza delle Parti acquisisce la necessaria conoscenza delle misure adottate dagli Stati parti nell'attuazione della presente Convenzione e delle difficoltà da essi incontrate, sia tramite le informazioni fornite dagli stessi Stati sia tramite i meccanismi supplementari di revisione, secondo quanto stabilito dalla Conferenza delle Parti.

5. Ciascuno Stato parte fornisce alla Conferenza delle Parti informazioni circa i propri programmi, piani e prassi, come pure sulle misure legislative e amministrative adottate per attuare la presente Convenzione, come richiesto dalla Conferenza delle Parti.

#### Art. 33

##### *Segretariato*

1. Il Segretario generale delle Nazioni unite fornisce i necessari servizi di segretariato alla Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione.

2. Il Segretariato: *a)* assiste la Conferenza delle Parti nello svolgimento delle attività descritte all'articolo 32 della presente Convenzione, stringe le intese e fornisce i servizi necessari per le sessioni della Conferenza delle Parti; *b)* a richiesta, assiste gli Stati parti nel fornire informazioni alla Conferenza delle Parti come previsto dall'articolo 32, paragrafo 5, della presente Convenzione; e *c)* assicura il necessario coordinamento con i segretariati delle competenti organizzazioni regionali ed internazionali.

#### Art. 34

##### *Attuazione della Convenzione*

1. Ciascuno Stato parte adotta, conformemente ai principi fondamentali della propria legislazione interna, le misure necessarie, incluse quelle legislative ed amministrative, volte a garantire l'attuazione degli obblighi derivanti dalla presente Convenzione.

2. I reati previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione vengono inseriti nella legislazione interna di ciascuno Stato parte indipendentemente dalla natura transnazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 3 della presente Convenzione, tranne che nella misura in cui l'articolo 5 della presente Convenzione richiede il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato.

3. Ciascuno Stato parte può adottare misure più rigide o severe di quelle previste dalla presente Convenzione per prevenire e combattere la criminalità organizzata transnazionale.

#### Art. 35

##### *Soluzione delle controversie*

1. Gli Stati parti si impegnano a comporre le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della presente Convenzione tramite negoziato.

2. Qualsiasi controversia fra due o più Stati parti riguardo all'interpretazione o all'applicazione della presente Convenzione che non possa essere composta tramite negoziato in un arco di tempo ragionevole, sarà demandata ad arbitrato su richiesta di uno di quegli Stati. Se dopo sei mesi dalla data della richiesta di arbitrato, gli Stati parti in questione non sono in grado di accordarsi sull'organizzazione dell'arbitrato, ognuno di essi può rimettere la controversia alla Corte internazionale di giustizia tramite richiesta, in conformità allo Statuto della Corte.

3. Ciascuno Stato parte, al momento della firma, ratifica, accettazione o approvazione o adesione alla presente Convenzione, può dichiarare di non considerarsi vincolato dal paragrafo 2 di questo articolo. Gli altri Stati parti non sono vincolati dal paragrafo 2 di questo articolo nei confronti di ciascuno Stato parte che abbia fatto tale riserva.

4. Ogni Stato parte che abbia apposto una riserva conformemente al paragrafo 3 di questo articolo può in qualsiasi momento revocare la riserva mediante notifica al Segretario generale delle Nazioni unite.

[*Omissis*]

*Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli (traduzione non ufficiale)\**

Preambolo

Gli Stati parti al presente Protocollo,  
dichiarando che un'azione efficace volta a prevenire e combattere la tratta delle persone, in particolare di donne e di fanciulli, esige un approccio globale e internazionale da parte dei Paesi di origine, di transito e di destinazione comprendente le misure destinate a prevenire la tratta, a punire i trafficanti e a tutelare le vittime della tratta, in particolare facendo rispettare i loro diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti,

in considerazione del fatto che, malgrado l'esistenza di vari strumenti internazionali contenenti regole e disposizioni pratiche per combattere lo sfruttamento delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli, non vi è alcuno strumento universale che affronti tutti gli aspetti della tratta di persone,

preoccupati per il fatto che in assenza di tale strumento le persone vulnerabili alla tratta non sono sufficientemente tutelate,

ricordando la risoluzione n. 53/111 del 9 dicembre 1998 dell'Assemblea generale, con cui l'Assemblea ha deciso di istituire un comitato intergovernativo speciale, aperto ad ogni adesione, allo scopo di elaborare una convenzione internazionale globale contro la criminalità organizzata transnazionale e di esami-

---

\* Note omesse.

nare se sia il caso di elaborare in particolare uno strumento internazionale di lotta contro la tratta di donne e fanciulli,

convinti che il fatto di allegare alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale uno strumento internazionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli, faciliterà la prevenzione e la lotta contro questo tipo di criminalità,

hanno convenuto quanto segue:

## I. DISPOSIZIONI GENERALI

### Art. 1

#### *Relazioni con la Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale*

1. Il presente Protocollo completa la Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Sarà interpretato congiuntamente alla Convenzione.

2. Le disposizioni della Convenzione si applicano, *mutatis mutandis*, al presente Protocollo, salvo disposizione contraria del Protocollo.

3. I reati previsti in conformità all'articolo 5 del presente Protocollo devono essere considerati come reati stabiliti in conformità alla Convenzione.

### Art. 2

#### *Oggetto*

Gli scopi del presente Protocollo sono: *a)* prevenire e combattere la tratta delle persone, con particolare attenzione per le donne e i fanciulli; *b)* proteggere e assistere le vittime della tratta nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali; *c)* promuovere la cooperazione fra gli Stati parti al fine di conseguire tali obiettivi.

### Art. 3

#### *Terminologia*

*a)* L'espressione «tratta di persone» comprende il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggiamento o l'accoglienza di persone con la minaccia di ricorrere alla forza, o con l'uso effettivo della forza o di altre forme di coercizione, mediante il sequestro, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o di una situazione di vulnerabilità, o con l'offerta o l'accettazione di denaro o di altri vantaggi al fine di ottenere il consenso di una persona avente autorità su di un'altra ai fini di sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione di altre persone, o altre forme di sfruttamento sessuale, lavori o servizi forzati, schiavitù o prassi affini alla schiavitù, servitù o prelievo di organi; *b)* il consenso di una vittima della tratta di persone al probabile sfruttamento di cui al capoverso *a)* del presente articolo è irrilevante qualora sia stato utilizzato uno qualsiasi dei mezzi di cui al capoverso *a)*; *c)* il reclutamento,

il trasporto, l'alloggiamento o l'accoglienza di un fanciullo al fine di sfruttamento sarà considerato «tratta di persone» anche se non sono impiegati i mezzi descritti al capoverso *a)* del presente articolo; *d)* il termine «fanciullo» si riferisce a qualsiasi persona di età inferiore a diciotto anni.

#### Art. 4

##### *Ambito di applicazione*

Il presente Protocollo si applicherà, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, alle indagini e ai procedimenti concernenti i reati stabiliti in conformità all'articolo 5 del presente Protocollo, quando tali reati sono di natura transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché alla protezione delle vittime di tali reati.

#### Art. 5

##### *Incriminatione*

1. Ciascuno Stato parte adotterà tutte le misure legislative e di altra natura, necessarie per prevedere come reato gli atti di cui all'articolo 3 del presente Protocollo, qualora siano commessi intenzionalmente.

2. Ciascuno Stato parte adotterà inoltre le misure legislative e di altra natura necessarie per determinare, in quanto reato: *a)* fatti salvi i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, il tentativo di commettere un reato determinato in conformità al paragrafo 1 del presente articolo; *b)* la partecipazione a titolo di complicità, ad un reato stabilito in conformità al paragrafo 1 del presente articolo; e *c)* il fatto di organizzare la commissione di un reato stabilito in conformità al paragrafo 1 del presente articolo, o di fornire istruzioni ad altre persone affinché lo commettano.

## II. PROTEZIONE DELLE VITTIME DELLA TRATTA DI PERSONE

#### Art. 6

##### *Assistenza e protezione concesse alle vittime della tratta di persone*

1. Se del caso, e nella misura del possibile in base alla propria legislazione interna, ciascuno Stato parte tutela la *privacy* e l'identità delle vittime della tratta di persone, facendo in modo che i procedimenti giudiziari relativi alla tratta non siano divulgati al pubblico.

2. Ciascuno Stato parte si accerta che il proprio ordinamento giuridico interno preveda misure tese a fornire alle vittime della tratta, se del caso: *a)* informazioni sulle procedure giudiziarie e amministrative applicabili; *b)* assistenza tale da consentire di far valere il proprio parere e le proprie preoccupazioni e che vengano tenuti in considerazione nel corso del processo a carico degli autori di tali reati, senza pregiudizio per i diritti della difesa.

3. Ogni Stato parte prevede di attuare misure al fine di garantire il ristabilimento fisico, psicologico e sociale delle vittime della tratta, ivi compreso, se del caso, in cooperazione con le organizzazioni non governative, altre organizza-

zioni competenti e altre componenti della società civile, e in particolare di fornire loro: *a)* un alloggio adeguato; *b)* consulenza e informazioni, in particolare per quanto riguarda i diritti che la legge riconosce loro, in una lingua che comprendono; *c)* l'assistenza medica, psicologica e materiale; *d)* la possibilità di lavoro, di istruzione e di formazione professionale.

4. Ciascuno Stato parte, nell'applicare le disposizioni del presente articolo, tiene conto dell'età, del sesso e degli specifici bisogni delle vittime della tratta, in particolare delle specifiche esigenze dei fanciulli, come l'alloggio, l'istruzione e cure adeguate.

5. Ciascuno Stato parte fa in modo di garantire la sicurezza fisica delle vittime della tratta quando queste si trovano sul suo territorio.

6. Ciascuno Stato parte si accerta che il proprio ordinamento giuridico interno preveda misure che offrono alle vittime della tratta la possibilità di ottenere il risarcimento del danno subito.

#### Art. 7

##### *Status delle vittime della tratta di persone negli Stati di accoglienza*

1. Oltre ad adottare provvedimenti ai sensi dell'articolo 6 del presente Protocollo, ciascuno Stato parte esaminerà se sia il caso di adottare misure legislative o altre misure adeguate che consentano alle vittime della tratta di rimanere sul territorio, in via provvisoria o in modo stabile, nei casi appropriati.

2. Nel dare esecuzione alla disposizione del paragrafo 1 del presente articolo ciascuno Stato parte terrà in debita considerazione i fattori umanitari e personali.

#### Art. 8

##### *Rimpatrio delle vittime della tratta di persone*

1. Lo Stato parte di cui una vittima della tratta ha la cittadinanza o in cui tale persona aveva diritto di risiedere a titolo permanente al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato parte di accoglienza facilita ed accetta il suo ritorno senza indebiti o irragionevoli ritardi, tenendo in debita considerazione la sua sicurezza.

2. Quando uno Stato parte rimanda una vittima della tratta in uno Stato parte di cui ha la cittadinanza o nel quale aveva diritto di risiedere a titolo permanente al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato parte di accoglienza, il ritorno avviene tenendo in debita considerazione la sua sicurezza e la fase processuale in cui si trova qualsiasi procedura giudiziaria connessa al fatto di cui la persona è vittima; il ritorno è, di preferenza, volontario.

3. Su richiesta di uno Stato parte di accoglienza, uno Stato parte richiesto verifica, senza indebito o irragionevole ritardo, se una vittima della tratta è suo cittadino o se aveva diritto di risiedere a titolo permanente sul suo territorio al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato parte di accoglienza.

4. Al fine di agevolare il ritorno di una vittima della tratta sprovvista di adeguati documenti, lo Stato parte – di cui questa persona ha la cittadinanza o

nel quale aveva diritto di risiedere a titolo permanente al momento del suo ingresso nel territorio dello Stato parte di accoglienza – accetta di rilasciare, a richiesta dello Stato parte di accoglienza, i documenti di viaggio o ogni altra autorizzazione necessaria per permettere a questa persona di recarsi sul suo territorio e di esservi riammessa.

5. Il presente accordo non pregiudica qualsiasi diritto concesso alle vittime della tratta da qualsiasi legge dello Stato parte di accoglienza.

6. Il presente articolo non pregiudica qualsivoglia accordo o intesa bilaterale o multilaterale applicabile che disciplini, in tutto o in parte, il ritorno delle vittime della tratta.

### III. PREVENZIONE, COOPERAZIONE ED ALTRE MISURE

#### Art. 9

##### *Prevenzione della tratta di persone*

1. Gli Stati parti istituiscono politiche, programmi e altre misure per: *a*) prevenire e combattere la tratta di persone; e *b*) proteggere le vittime della tratta di persone, in particolare le donne e i fanciulli, da una nuova vittimizzazione.

2. Gli Stati parti faranno ogni sforzo per adottare provvedimenti come indagini, campagne di informazione e campagne sui *mass media*, nonché iniziative sociali ed economiche volte a prevenire e combattere la tratta di persone.

3. Le politiche, i programmi e le altre misure stabilite in conformità al presente articolo includeranno la cooperazione con le organizzazioni non governative, altre organizzazioni competenti e le altre componenti della società civile, come più appropriato.

4. Gli Stati parti adotteranno o rafforzeranno, anche per mezzo della cooperazione bilaterale e multilaterale, le misure volte ad eliminare i fattori che rendono le persone, e in particolare le donne e i fanciulli, vulnerabili alla tratta, come la povertà, il sotto-sviluppo e la mancanza di pari opportunità.

5. Gli Stati parti adotteranno o rafforzeranno, anche per mezzo della cooperazione bilaterale e multilaterale, le misure legislative o altri provvedimenti come le misure in materia di istruzione, di natura sociale o culturale, volte a scoraggiare la domanda che incentiva tutte le forme di sfruttamento delle persone.

#### Art. 10

##### *Scambio di informazioni e formazione*

1. I servizi di individuazione, di repressione, di immigrazione o altri servizi competenti degli Stati parti cooperano fra di loro a seconda di come convenga, scambiandosi, conformemente alla legislazione interna di questi Stati, informazioni che consentano loro di determinare: *a*) se gli individui che attraversano o tentano di attraversare una frontiera internazionale con documenti di viaggio appartenenti ad altre persone, o senza documenti di viaggio, sono autori o vittime della tratta delle persone; *b*) i tipi di documenti di viaggio che le persone hanno utilizzato o tentato di utilizzare per attraversare una frontiera internazionale ai fini della tratta di persone; *c*) i mezzi e i metodi utilizzati dai gruppi cri-

minali organizzati per la tratta delle persone, compreso il reclutamento e il trasporto delle vittime, i percorsi e i collegamenti fra le persone e i gruppi dediti alla tratta, nonché le misure idonee alla loro individuazione.

2. Gli Stati parti impartiscono o rafforzano la formazione degli agenti dei servizi di individuazione, di repressione, di immigrazione e di altri servizi competenti in materia per la prevenzione della tratta di persone. Questa formazione dovrebbe far risaltare i metodi utilizzati per prevenire la tratta, incriminare i trafficanti e far rispettare i diritti delle vittime, anche proteggendo queste ultime dai trafficanti. La formazione dovrebbe altresì tener conto dell'esigenza di prendere in considerazione i diritti umani e le questioni relative ai fanciulli e alla diversità dei sessi, e dovrebbe incoraggiare la cooperazione con le organizzazioni non governative, altre organizzazioni rilevanti ed altre componenti della società civile.

3. Lo Stato parte che riceve informazioni si attiene a qualsiasi condizione dello Stato parte che le ha trasmesse prevedendo restrizioni al loro utilizzo.

#### Art. 11

##### *Misure di confine*

1. Fatti salvi gli impegni internazionali relativi alla libera circolazione delle persone, gli Stati parti rafforzano, per quanto possibile, i controlli alle frontiere necessari per prevenire ed individuare la tratta delle persone.

2. Ciascuno Stato parte adotta le misure legislative, o altre misure appropriate, per impedire, per quanto possibile, l'utilizzazione di mezzi di trasporto gestiti da trasportatori commerciali ai fini della commissione dei reati determinati in conformità all'articolo 5 del presente Protocollo.

3. Se del caso, e fatte salve le convenzioni internazionali applicabili, tali misure prevedono l'obbligo per i trasportatori commerciali, ivi compresa qualsiasi compagnia di trasporti o proprietario o gestore di qualsiasi mezzo di trasporto, di accertare che tutti i passeggeri siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per entrare nello Stato di accoglienza.

4. Ogni Stato parte adotta i provvedimenti richiesti, in conformità alla sua legislazione interna, affinché l'obbligo enunciato al paragrafo 3 del presente articolo sia accompagnato da sanzioni.

5. Ciascuno Stato parte prevede di adottare provvedimenti che permettano, in conformità alla propria legislazione interna, di negare l'ingresso alle persone coinvolte nella commissione di reati previsti in conformità al presente Protocollo o di annullare il loro visto.

6. Fatto salvo l'articolo 27 della Convenzione, gli Stati parti prevedono di rafforzare la cooperazione fra i servizi di controllo alle frontiere, in particolare mediante l'istituzione e il mantenimento di vie di comunicazione dirette.

#### Art. 12

##### *Sicurezza e controllo dei documenti*

Ciascuno Stato parte adotta i provvedimenti necessari, secondo i mezzi disponibili: a) per far in modo che i documenti di viaggio o di identità che rilascia



siano di qualità tale da non poterne fare agevolmente un uso improprio, né falsificarli o modificarli, riprodurli o rilasciarli illecitamente; *b*) per garantire l'integrità e la sicurezza dei documenti di viaggio o di identità rilasciati dallo Stato o per suo conto e per impedire che siano indebitamente formati, rilasciati o utilizzati.

#### Art. 13

##### *Legittimità e validità dei documenti*

Su richiesta di un altro Stato parte, uno Stato parte verifica, in tempi ragionevoli, e in conformità alla propria legislazione interna, la legittimità e la validità dei documenti di viaggio o di identità rilasciati, o ritenuti essere stati rilasciati a suo nome e che si sospetta siano utilizzati per la tratta di persone.

#### IV. DISPOSIZIONI FINALI

#### Art. 14

##### *Clausola di salvaguardia*

1. Nessuna disposizione del presente Protocollo incide sui diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e dei privati in forza del diritto internazionale, ivi compreso del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare, ove applicabili, della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati e al principio di *non-refoulement* che vi è enunciato.

2. Le misure enunciate nel presente Protocollo sono interpretate e applicate in modo tale che le persone non siano oggetto di discriminazione per via del fatto che sono vittime di tratta. L'interpretazione e l'applicazione di queste misure sono conformi ai principi di non discriminazione internazionalmente riconosciuti.

#### Art. 15

##### *Soluzione delle controversie*

1. Gli Stati parti fanno ogni sforzo per risolvere le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione del presente Protocollo per mezzo del negoziato.

2. Qualsiasi controversia fra due o più Stati parti relativa all'interpretazione o all'applicazione del presente Protocollo, che non può essere risolta per via negoziale entro un ragionevole periodo di tempo, sarà sottoposta ad arbitrato su richiesta di uno degli Stati parti. Se, trascorsi sei mesi dalla data della richiesta di arbitrato, tali Stati parti non sono in grado di concordare le modalità dell'arbitrato, uno qualunque fra loro può deferire la controversia alla Corte internazionale di giustizia, presentando un ricorso in conformità allo Statuto della Corte.

3. Ciascuno Stato parte, al momento della firma, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione del presente Protocollo o dell'adesione a quest'ultimo,

può dichiarare che non si considera vincolato dal paragrafo 2 del presente articolo. Gli altri Stati parti non saranno vincolati dal paragrafo 2 del presente articolo nei confronti di qualsiasi Stato parte che ha formulato tale riserva.

4. Qualsiasi Stato parte che ha formulato una riserva ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo può ritirarla in qualsiasi momento, per mezzo di una notifica al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite.

#### Art. 16

##### *Firma, ratifica, accettazione, approvazione e adesione*

1. Il presente Protocollo sarà aperto alla firma di tutti gli Stati, dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo, in Italia, e successivamente presso la Sede delle Nazioni unite a New York, fino al 12 dicembre 2002.

2. Il presente Protocollo è altresì aperto alla firma delle organizzazioni regionali di integrazione economica, a condizione che almeno uno Stato membro di una tale organizzazione abbia firmato il presente Protocollo in conformità al paragrafo 1 del presente articolo.

3. Il presente Protocollo è soggetto a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite. Un'organizzazione regionale di integrazione economica può depositare i propri strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione se almeno uno dei suoi Stati membri lo ha fatto. In questo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, tale organizzazione dichiara la portata della sua competenza per quanto riguarda le materie regolamentate dal presente Protocollo. Tale organizzazione inoltre informa il depositario di ogni modifica rilevante per la portata della sua competenza.

4. Il presente Protocollo è aperto all'adesione di ogni Stato o organizzazione regionale di integrazione economica di cui almeno uno Stato membro è Parte del presente Protocollo. Gli strumenti di adesione sono depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite. Al momento della sua adesione, l'organizzazione regionale di integrazione economica dichiara la portata della sua competenza per quanto concerne le questioni regolamentate dal presente Protocollo. Essa informa inoltre il depositario di ogni modifica rilevante per la portata della sua competenza.

#### Art. 17

##### *Entrata in vigore*

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il novantesimo giorno successivo alla data di deposito del quarantesimo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, rimanendo inteso che non entrerà in vigore prima che la Convenzione stessa sia entrata in vigore. Ai fini del presente paragrafo, nessuno degli strumenti depositati da un'organizzazione regionale di integrazione economica sarà considerato uno strumento aggiuntivo a quelli già depositati dagli Stati membri dell'organizzazione.

2. Per ciascuno Stato o organizzazione regionale di integrazione economica che ratifica, accetta, approva o aderisce al presente Protocollo dopo il deposito del quarantesimo strumento pertinente, il presente Protocollo entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data di deposito da parte di tale Stato o organizzazione dello strumento rilevante, oppure alla data in cui quest'ultimo entra in vigore in applicazione del presente articolo, se questa data è posteriore.

#### Art. 18

##### *Emendamento*

1. Alla scadenza del termine di cinque anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente Protocollo, uno Stato parte del Protocollo può proporre un emendamento e depositarne il testo presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite. Quest'ultimo comunicherà la proposta di emendamento agli Stati parti e alla Conferenza delle Parti alla Convenzione, al fine di esaminare la proposta e di adottare una decisione. Gli Stati parti del presente Protocollo riuniti nella Conferenza delle Parti non rinunciano ad alcuno sforzo per addivenire ad un consenso su ciascun emendamento. Una volta esaurito ogni sforzo senza che un accordo sia stato raggiunto, l'emendamento esigerà come estrema risorsa per essere adottato, un voto a maggioranza di due terzi degli Stati parti del presente Protocollo, presenti e votanti alla Conferenza delle Parti.

2. Le organizzazioni regionali di integrazione economica, per esercitare in forza del presente articolo il diritto di voto nei settori di competenza, dispongono di un numero di voti uguale al numero degli Stati membri che sono Parti del presente Protocollo. Queste organizzazioni non esercitano il diritto di voto se gli Stati membri esercitano il proprio e viceversa.

3. Un emendamento adottato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo è soggetto alla ratifica, all'accettazione o all'approvazione degli Stati parti.

4. Un emendamento adottato in conformità al paragrafo 1 del presente articolo entrerà in vigore nei confronti di uno Stato parte novanta giorni dopo la data del deposito, ad opera di detto Stato parte, presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite, di uno strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione di tale emendamento.

5. Un emendamento entrato in vigore è vincolante per gli Stati parti che hanno espresso il loro consenso a farne parte. Gli altri Stati parti rimangono vincolati dalle disposizioni del presente Protocollo e da tutti i precedenti emendamenti che hanno ratificato, accettato o approvato.

#### Art. 19

##### *Denuncia*

1. Uno Stato parte può denunciare il presente Protocollo mediante una notifica scritta indirizzata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite. La denuncia entra in vigore un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario generale.

2. Un'organizzazione regionale di integrazione economica cessa di essere Parte del presente Protocollo quando tutti i suoi Stati membri lo hanno denunciato.

## Art. 20

### *Depositario e lingue*

1. Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite è il depositario del presente Protocollo.

2 L'originale del presente Protocollo, i cui testi in lingua araba, cinese, francese, inglese, russa e spagnola sono parimenti autentici sarà depositato presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite.

[*Omissis*]

*Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale volto a combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (traduzione non ufficiale)\**

### Preambolo

Gli Stati parti del presente Protocollo, dichiarando che un'azione efficace volta a prevenire e combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria richiede un approccio internazionale globale che includa la cooperazione, lo scambio di informazioni e altre misure adeguate, comprese misure di carattere socio-economico, a livello nazionale, regionale e internazionale,

ricordando la risoluzione dell'Assemblea generale n. 53/212 del 22 dicembre 1999, con la quale l'Assemblea ha esortato gli Stati membri e il sistema delle Nazioni unite a rafforzare la cooperazione internazionale nel settore dello sviluppo e della migrazione internazionali al fine di affrontare le cause che sono alla base della migrazione, specialmente quelle connesse alla povertà, e a massimizzare i vantaggi della migrazione internazionale per gli interessati, e ha incoraggiato, laddove necessario, i meccanismi subregionali, regionali e interregionali a continuare ad affrontare la questione della migrazione e dello sviluppo,

convinti della necessità di fornire ai migranti un trattamento umano e una piena tutela dei loro diritti,

tenendo conto del fatto che, nonostante il lavoro intrapreso in altre sedi internazionali, non vi è nessuno strumento universale che affronti tutti gli aspetti del traffico di migranti e altre questioni connesse,

preoccupati per il significativo aumento delle attività dei gruppi criminali organizzati nel settore del traffico di migranti e delle altre attività criminali connesse enunciate nel presente Protocollo che nuocciono gravemente agli Stati interessati,

---

\* Note omesse.

preoccupati anche per il fatto che il traffico di migranti può mettere in pericolo la vita o l'incolumità dei migranti coinvolti,

ricordando la risoluzione n. 53/111 dell'Assemblea generale del 9 dicembre 1998, con la quale l'Assemblea ha deciso di istituire un comitato intergovernativo *ad hoc* a composizione non limitata al fine di elaborare una convenzione internazionale generale contro la criminalità organizzata transnazionale e di esaminare l'elaborazione, fra gli altri, di uno strumento internazionale in materia di traffico clandestino e di trasporto di migranti, anche via mare,

convinti del fatto che l'integrazione della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale con uno strumento internazionale contro il traffico di migranti via mare, via terra e via aria, sarà utile per prevenire e combattere tale reato,

hanno convenuto quanto segue:

## I. DISPOSIZIONI GENERALI

### Art. 1

#### *Relazione con la Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale*

1. Il presente Protocollo integra la Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale. È interpretato unitamente alla Convenzione.

2. Le disposizioni della Convenzione si applicano, *mutatis mutandis*, al presente Protocollo, salvo diversa disposizione.

3. I reati previsti conformemente all'articolo 6 del presente Protocollo sono considerati come reati previsti ai sensi della Convenzione.

### Art. 2

#### *Scopo*

Lo scopo del presente Protocollo è di prevenire e combattere il traffico di migranti, nonché quello di promuovere la cooperazione fra gli Stati parti a tal fine, tutelando al contempo i diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino.

### Art. 3

#### *Terminologia*

Ai fini del presente Protocollo: *a)* «traffico di migranti» indica il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente; *b)* «ingresso illegale» indica il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato di accoglienza; *c)* «documento di viaggio o di identità fraudolento» indica qualsiasi documento di viaggio o di identità: *i)* che è stato contraffatto o modificato da qualunque persona diversa dalla persona o autorità legalmente autorizzata a produrre o rilasciare il documento di viaggio o di identità per conto dello Stato;

o *ii*) che è stato rilasciato o ottenuto in modo irregolare, tramite falsa dichiarazione, corruzione o costrizione, o in qualsiasi altro modo illegale; o *iii*) che è utilizzato da una persona diversa dal legittimo titolare; *d*) «nave» indica qualsiasi tipo di veicolo acquatico, compresi i veicoli senza pescaggio e gli idrovolanti, utilizzati o suscettibili di essere utilizzati come mezzo di trasporto sull'acqua, ad eccezione di navi da guerra, navi da guerra ausiliarie o altre navi appartenenti o gestite da un Governo fintantoché utilizzate per un servizio pubblico non commerciale.

#### Art. 4

##### *Ambito di applicazione*

Il presente Protocollo si applica, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, alle attività di indagine e al perseguimento dei reati previsti ai sensi dell'art. 6 del presente Protocollo, nei casi in cui tali reati sono di natura transnazionale e coinvolgono un gruppo criminale organizzato, nonché alla protezione dei diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino.

#### Art. 5

##### *Responsabilità penale dei migranti*

I migranti non sono sottoposti all'azione penale fondata sul presente Protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'articolo 6.

#### Art. 6

##### *Incrimazione*

1. Ogni Stato parte adotta misure legislative e di altro tipo necessarie per prevedere come reato ai sensi del proprio diritto interno, quando l'atto è commesso intenzionalmente e al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale: *a*) il traffico di migranti; *b*) quando l'atto è commesso al fine di permettere il traffico di migranti; *i*) la realizzazione di un documento di viaggio o di identità fraudolento; *ii*) il fatto di procurarsi, fornire o possedere detto documento; *c*) il fatto di permettere ad una persona che non è cittadina o residente permanente di rimanere nello Stato interessato senza soddisfare i requisiti necessari per permanere legalmente nello Stato tramite i mezzi di cui alla lettera *b*) del presente paragrafo o tramite qualsiasi altro mezzo illegale.

2. Ogni Stato parte adotta misure legislative e di altro tipo necessarie per conferire il carattere di reato: *a*) fatti salvi i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, al tentativo di commettere un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo; *b*) alla partecipazione, in qualità di complice, ad un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 *a*), *b*) *i*) o *c*) del presente articolo e, fatti salvi i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, alla partecipazione, in qualità di complice, ad un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 *b*) *ii*) del presente articolo; *c*) all'organizzare o dirigere altre persone

nella commissione di un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo.

3. Ogni Stato parte adotta misure legislative e di altro tipo, necessarie per prevedere come circostanza aggravante dei reati di cui al paragrafo 1 *a)*, *b) i)* e *c)* del presente articolo e, fatti salvi i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, dei reati di cui al paragrafo 2 *b)* e *c)* del presente articolo: *a)* il fatto di mettere in pericolo, o di rischiare di mettere in pericolo, la vita o l'incolumità dei migranti coinvolti; *b) i)* i trattamenti inumani o degradanti, incluso lo sfruttamento, di tali migranti.

4. Nessuna disposizione del presente Protocollo impedisce ad uno Stato parte di adottare misure nei confronti di una persona la cui condotta costituisca reato ai sensi del proprio diritto interno.

## II. TRAFFICO DI MIGRANTI VIA MARE

### Art. 7

#### *Cooperazione*

Gli Stati parti cooperano nel modo più ampio per prevenire e reprimere il traffico di migranti via mare, ai sensi del diritto internazionale del mare.

### Art. 8

#### *Misure contro il traffico di migranti via mare*

1. Uno Stato parte che ha ragionevoli motivi per sospettare che una nave che batte la sua bandiera o che vanta l'iscrizione sul suo registro, priva di nazionalità, o che nonostante batta bandiera straniera o rifiuti di esibire la bandiera è in realtà della nazionalità dello Stato parte in questione, sia coinvolta nel traffico di migranti via mare, può richiedere ad altri Stati parti assistenza per porre fine a tale attività della nave. Gli Stati parti che hanno ricevuto tale richiesta forniscono detta assistenza nei limiti dei mezzi di cui dispongono.

2. Uno Stato parte che ha ragionevoli motivi per sospettare che una nave che esercita la libertà di navigazione in conformità al diritto internazionale e che batte bandiera o che esibisce i segni di iscrizione al registro di un altro Stato parte, sia coinvolta nel traffico di migranti via mare, può informarne lo Stato di bandiera, chiedere conferma dell'iscrizione sul registro e, se confermata, chiedere l'autorizzazione a detto Stato a prendere misure opportune in relazione a tale nave. Lo Stato di bandiera può autorizzare lo Stato richiedente, fra l'altro a: *a)* fermare la nave; *b)* ispezionare la nave e *c)* se vengono rinvenute prove del coinvolgimento della nave nel traffico di migranti via mare, prendere le misure in relazione alla nave, alle persone e al carico a bordo, secondo l'autorizzazione dello Stato di bandiera.

3. Uno Stato parte che ha adottato una delle misure ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo informa immediatamente lo Stato di bandiera interessato dei risultati della misura.

4. Uno Stato parte risponde senza ritardo alla richiesta di un altro Stato parte per stabilire se una nave che vanta l'iscrizione al suo registro o che batte la sua bandiera è a ciò legittimata, nonché ad una richiesta di autorizzazione in applicazione del paragrafo 2 del presente articolo.

5. Lo Stato di bandiera può, compatibilmente con l'articolo 7 del presente Protocollo, subordinare la propria autorizzazione alle condizioni da stabilire di comune accordo fra detto Stato e lo Stato richiedente, incluse le condizioni concernenti la responsabilità e la portata delle misure da adottare. Uno Stato parte non adotta nessuna misura aggiuntiva senza l'espressa autorizzazione dello Stato di bandiera, ad eccezione delle misure necessarie per allontanare un pericolo imminente per la vita delle persone o di quelle che derivano da accordi bilaterali o multilaterali.

6. Ogni Stato parte designa un'autorità o, laddove necessario, più autorità per ricevere e rispondere a richieste di assistenza, di conferma di iscrizione sul registro o abilitate a ricevere domande di assistenza, di conferma dell'immatricolazione sul suo registro o del diritto, per una nave di battere la sua bandiera, nonché richieste di autorizzazione per adottare misure opportune. Tale designazione deve essere notificata, tramite il Segretario generale, a tutti gli Stati parti entro un mese dalla designazione.

7. Uno Stato parte che ha ragionevoli motivi per sospettare che una nave sia coinvolta nel traffico di migranti via mare e che sia senza nazionalità, o sia assimilabile ad una nave senza nazionalità, può fermare ed ispezionare la nave. Se il sospetto è confermato da prove, lo Stato parte adotta misure opportune, in conformità al proprio diritto interno e al diritto internazionale.

#### Art. 9

##### *Clausole di salvaguardia*

1. Quando uno Stato adotta misure nei confronti di una nave ai sensi dell'articolo 8 del presente Protocollo, esso: *a)* assicura l'incolumità e il trattamento umano delle persone a bordo; *b)* tiene in debita considerazione la necessità di non mettere in pericolo la sicurezza della nave o del suo carico; *c)* tiene in debita considerazione la necessità di non arrecare pregiudizio agli interessi commerciali o giuridici dello Stato di bandiera o di qualsiasi altro Stato interessato; *d)* assicura, in base ai propri mezzi, che qualsiasi misura adottata in relazione alla nave sia rispettosa dell'ambiente.

2. Laddove le misure adottate ai sensi dell'art. 8 del presente Protocollo si rivelino infondate, la nave sarà risarcita di qualsiasi perdita o danno che può aver subito, a condizione che non abbia commesso alcun atto che giustifichi le misure adottate.

3. Qualsiasi misura decisa, adottata o eseguita in conformità al presente capitolo, tiene debitamente conto della necessità di non ostacolare o modificare: *a)* i diritti e gli obblighi degli Stati costieri e l'esercizio della loro giurisdizione, ai sensi del diritto internazionale del mare, o *b)* l'autorità dello Stato di bandiera ad esercitare la giurisdizione e il controllo in relazione a questioni amministrative, tecniche e sociali riguardanti la nave.



4. Qualsiasi misura adottata in mare ai sensi del presente capitolo è eseguita unicamente da navi da guerra o da aeromobili militari, o da altre navi o aeromobili chiaramente contrassegnati e identificabili come al servizio dello Stato e a ciò autorizzati.

### III. MISURE DI PREVENZIONE, DI COOPERAZIONE E ALTRE MISURE

#### Art. 10

##### *Informazione*

1. Senza pregiudizio per gli articoli 27 e 28 della Convenzione, gli Stati parti, in particolare quelli con confini comuni o situati in corrispondenza di itinerari lungo i quali avviene il traffico di migranti, si scambiano, al fine di raggiungere gli obiettivi del presente Protocollo e in conformità con il proprio ordinamento giuridico e amministrativo interno, informazioni pertinenti riguardanti: *a)* i punti di imbarco e di destinazione, nonché itinerari, trasportatori e mezzi di trasporto che si sa essere utilizzati o sospettati di essere utilizzati da gruppi criminali organizzati dediti alle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo; *b)* l'identità e i metodi delle organizzazioni o dei gruppi criminali organizzati noti per essere dediti o sospettati di essere dediti alle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo; *c)* l'autenticità e le esatte caratteristiche dei documenti di viaggio rilasciati da uno Stato parte, nonché il furto o il connesso uso improprio di documenti di viaggio o di identità in bianco; *d)* i mezzi e i metodi di occultamento e di trasporto delle persone, la modifica, riproduzione o acquisizione illecite o qualsiasi altro uso improprio dei documenti di viaggio o di identità utilizzati nelle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo e i mezzi per individuarli; *e)* le esperienze, le prassi e le misure di carattere legislativo per prevenire e contrastare le condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo; *f)* le informazioni di carattere tecnologico e scientifico utili alle autorità di contrasto, in modo tale da rafforzare la reciproca capacità di prevenire e individuare le condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo, nonché di condurre indagini e perseguire coloro che vi sono implicati.

2. Uno Stato parte che riceve informazioni acconsente ad ogni richiesta da parte dello Stato parte che ha trasmesso le informazioni riguardo alle restrizioni sul loro utilizzo.

#### Art. 11

##### *Misure di frontiera*

1. Senza pregiudizio per gli impegni internazionali in relazione alla libera circolazione delle persone, gli Stati parti rafforzano, nella misura del possibile, i controlli alle frontiere necessari per prevenire e individuare il traffico di migranti.

2. Ciascuno Stato parte adotta le misure legislative o altre misure opportune per impedire, per quanto possibile, ai mezzi di trasporto gestiti da trasportatori commerciali di essere utilizzati nella commissione del reato di cui all'articolo 6, paragrafo 1 *a)* del presente Protocollo.

3. Laddove opportuno, e senza pregiudizio per le convenzioni internazionali applicabili, tali misure comprendono l'obbligo per i trasportatori commerciali, inclusa ogni compagnia di trasporto o ogni proprietario o gestore di qualsiasi mezzo di trasporto, di verificare che tutti i passeggeri siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nello Stato di accoglienza.

4. Ciascuno Stato parte adotta i provvedimenti richiesti, in conformità al proprio diritto interno, per prevedere sanzioni in caso di violazione degli obblighi di cui al paragrafo 3 del presente articolo.

5. Ogni Stato parte considera l'adozione di misure che consentono, in conformità al proprio diritto interno, di rifiutare l'ingresso o di ritirare il visto alle persone coinvolte nella commissione dei reati di cui al presente Protocollo.

6. Fatto salvo l'articolo 27 della Convenzione, gli Stati parti considerano di rafforzare la cooperazione fra gli organismi di controllo delle frontiere tramite, fra le altre misure, la costituzione e il mantenimento di canali diretti di comunicazione.

#### Art. 12

##### *Sicurezza e controllo dei documenti*

Ciascuno Stato parte adotta le misure necessarie, in base ai mezzi disponibili, per: *a*) assicurare che i documenti di viaggio o di identità da esso rilasciati siano di una qualità tale da non poter essere facilmente utilizzati in maniera impropria e da non poter essere facilmente falsificati o illegalmente modificati, duplicati o rilasciati; e *b*) assicurare l'integrità e la sicurezza dei documenti di viaggio o di identità rilasciati dallo Stato parte o per suo conto e per impedire che siano realizzati, rilasciati ed utilizzati illegalmente.

#### Art. 13

##### *Legittimità e validità dei documenti*

Su richiesta di uno Stato parte, un altro Stato parte, in conformità con il proprio diritto interno, verifica in un tempo ragionevole, la legittimità e la validità dei documenti di viaggio o di identità rilasciati o che si presume siano stati rilasciati a suo nome e sospettati di essere utilizzati per la condotta di cui all'art. 6 del presente Protocollo.

#### Art. 14

##### *Formazione e cooperazione tecnica*

1. Gli Stati parti assicurano o rafforzano la formazione specializzata per i funzionari dei servizi di immigrazione e altri funzionari competenti nel settore della prevenzione delle condotte di cui all'art. 6 del presente Protocollo e del trattamento umano dei migranti che sono stati oggetto di tali condotte, nel rispetto dei diritti sanciti dal presente Protocollo.

2. Gli Stati parti cooperano fra loro e con le competenti organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, altre organizzazioni competenti e componenti della società civile, a seconda dei casi, affinché al personale sul ter-

ritorio sia fornita adeguata formazione per prevenire, combattere ed estirpare le condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo e tutelare i diritti dei migranti oggetto di tale condotta. La formazione comprende: *a)* il miglioramento della sicurezza e della qualità dei documenti di viaggio; *b)* il riconoscimento e l'individuazione di documenti di viaggio o di identità fraudolenti; *c)* la raccolta di informazioni nel settore della criminalità, relative in particolare all'identificazione di gruppi criminali organizzati noti per essere dediti o sospettati di essere dediti al traffico di migranti, i metodi utilizzati per il trasporto dei migranti, l'uso improprio dei documenti di viaggio o di identità per il traffico di migranti e i mezzi di occultamento utilizzati nel traffico di migranti; *d)* il miglioramento delle procedure per individuare le persone oggetto di traffico ai luoghi di ingresso e di uscita convenzionali e non convenzionali; *e)* il trattamento umano dei migranti e la tutela dei loro diritti stabiliti dal presente Protocollo.

3. Gli Stati parti con esperienza nel settore considerano di fornire assistenza tecnica agli Stati che sono frequentemente Paesi di origine o di transito del traffico di migranti. Gli Stati parti fanno il possibile per fornire le risorse necessarie, come ad esempio gli strumenti, i sistemi informatizzati e i lettori di documenti, per combattere il traffico di migranti.

#### Art. 15

##### *Altre misure di prevenzione*

1. Ciascuno Stato parte adotta le misure per assicurare di fornire o rafforzare i programmi di informazione per incrementare la sensibilità dell'opinione pubblica sul fatto che le condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo sono un'attività criminale spesso posta in essere da gruppi criminali organizzati per trarne profitto e che pone seri rischi per i migranti interessati.

2. In conformità all'articolo 31 della Convenzione, gli Stati parti cooperano nel settore della pubblica informazione al fine di evitare che i potenziali migranti diventino vittime di gruppi criminali organizzati.

3. Ciascuno Stato parte promuove o rafforza, a seconda dei casi, programmi di sviluppo e la cooperazione a livello nazionale, regionale e internazionale, prendendo in considerazione le realtà socio-economiche della migrazione e prestando particolare attenzione alle zone socialmente ed economicamente depresse, al fine di combattere le cause di carattere socio-economico alla base del traffico di migranti, come la povertà e il sottosviluppo.

#### Art. 16

##### *Misure di tutela e di assistenza*

1. Nell'applicazione del presente Protocollo, ogni Stato parte adotta, compatibilmente con i propri obblighi derivanti dal diritto internazionale, misure adeguate, comprese quelle di carattere legislativo se necessario, per preservare e tutelare i diritti delle persone che sono state oggetto degli atti enunciati all'articolo 6 del presente Protocollo come riconosciuti ai sensi del diritto internazio-

nale applicabile, in particolare il diritto alla vita e il diritto a non essere sottoposti a tortura o ad altri trattamenti o pene inumani o degradanti.

2. Ciascuno Stato parte adotta le misure opportune per fornire ai migranti adeguata tutela contro la violenza che può essere loro inflitta, sia da singoli individui che da gruppi, in quanto oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo.

3. Ciascuno Stato parte fornisce adeguata assistenza ai migranti la cui vita o incolumità è minacciata dal fatto di essere oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo.

4. Nell'applicare le disposizioni del presente articolo gli Stati parti prendono in considerazione le particolari esigenze delle donne e dei bambini.

5. Nel caso di detenzione di una persona che è stata oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo, ogni Stato parte adempie ai propri obblighi ai sensi della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, laddove applicabile, compreso l'obbligo di informare senza ritardo la persona interessata in relazione alle disposizioni riguardanti la notifica ai funzionari consolari e le comunicazioni con gli stessi.

#### Art. 17

##### *Intese e accordi*

Gli Stati parti valutano la possibilità di stipulare accordi bilaterali o regionali, o accordi o intese operativi al fine di: *a*) istituire le misure più adeguate ed efficaci per prevenire e combattere gli atti enunciati all'articolo 6 del presente Protocollo; oppure *b*) rafforzare fra loro le disposizioni del presente Protocollo.

#### Art. 18

##### *Ritorno dei migranti oggetto di traffico*

1. Ciascuno Stato parte acconsente a facilitare e ad accettare, senza indebito o irragionevole ritardo, il ritorno di una persona che è stata oggetto della condotta di cui all'articolo 6 del presente Protocollo e che è suo cittadino o che ha il diritto di residenza permanente nel suo territorio al momento del ritorno.

2. Ciascuno Stato parte considera la possibilità di facilitare e accettare il ritorno di una persona che è stata oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo e che aveva il diritto di residenza permanente sul suo territorio al momento dell'ingresso nello Stato di accoglienza, in conformità con il suo diritto interno.

3. Su richiesta dello Stato parte di accoglienza, lo Stato parte richiesto verifica, senza indebito o irragionevole ritardo, se la persona che è stata oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo è suo cittadino o ha il diritto di residenza permanente sul suo territorio.

4. Al fine di facilitare il ritorno di una persona che è stata oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo e che non è in possesso di adeguata documentazione, lo Stato parte di cui quella persona è cittadina o in cui ha il diritto di residenza permanente acconsente a rilasciare, su richiesta

dello Stato parte di accoglienza, i documenti di viaggio adeguati o qualsiasi altra autorizzazione necessaria per permettere alla persona di viaggiare e ritornare nel proprio territorio.

5. Ciascuno Stato parte coinvolto nel ritorno di una persona che è stata oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo, adotta le misure appropriate per favorirne l'ordinato ritorno, tenendo conto dell'incolumità e della dignità della persona.

6. Gli Stati parti possono cooperare con le competenti organizzazioni internazionali nell'applicazione del presente articolo.

7. Il presente articolo non reca pregiudizio a nessuno dei diritti riconosciuti alle persone che sono state oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo dal diritto interno dello Stato parte di accoglienza.

8. Il presente articolo non pregiudica gli obblighi assunti ai sensi di qualsiasi altro trattato applicabile, bilaterale o multilaterale, o qualsiasi altro accordo o intesa di carattere operativo applicabile che disciplina, in tutto o in parte, il ritorno delle persone che sono state oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo.

#### IV. DISPOSIZIONI FINALI

##### Art. 19

##### *Clausola di salvaguardia*

1. Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica altri diritti, obblighi e responsabilità di Stati e individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti dell'uomo e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967, relativi allo *status* dei rifugiati e il principio di *non-refoulement*.

2. Le misure di cui al presente Protocollo sono interpretate e applicate in modo non discriminatorio per le persone sulla base del fatto che sono oggetto delle condotte di cui all'articolo 6 del presente Protocollo. L'interpretazione e l'applicazione di tali misure è coerente con i principi di non discriminazione internazionalmente riconosciuti.

##### Art. 20

##### *Composizione delle controversie*

1. Gli Stati parti cercano di comporre le controversie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione del presente Protocollo tramite negoziato.

2. Qualsiasi controversia fra due o più Stati parti in relazione all'interpretazione o all'applicazione del presente Protocollo che non può essere risolta tramite negoziato in un tempo ragionevole è oggetto, su richiesta di uno di questi Stati parti, ad arbitrato. Se trascorsi sei mesi dalla data della richiesta di arbitrato gli Stati parti non riescono ad accordarsi sull'organizzazione dell'arbitrato, uno qualunque di detti Stati parti può sottoporre la controversia alla Corte internazionale di Giustizia tramite richiesta, conformemente allo Statuto della Corte.

3. Ogni Stato parte, al momento della firma, ratifica, accettazione o approvazione del presente Protocollo o dell'adesione ad esso, può dichiarare di non ritenersi vincolato dal paragrafo 2 del presente articolo. Gli altri Stati parti non sono vincolati dal paragrafo 2 del presente articolo nei confronti di qualsiasi Stato parte che abbia espresso tale riserva.

4. Qualsiasi Stato parte che abbia espresso una riserva ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo può, in qualunque momento, ritirare la riserva tramite notifica al Segretario generale delle Nazioni unite.

#### Art. 21

##### *Firma, ratifica, accettazione, approvazione e adesione*

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma di tutti gli Stati dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo, in Italia, e in seguito presso la Sede delle Nazioni unite a New York fino al 12 dicembre 2002.

2. Il presente Protocollo è aperto alla firma anche delle organizzazioni regionali di integrazione economica a condizione che almeno uno Stato membro dell'organizzazione abbia firmato il presente Protocollo, ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo.

3. Il presente Protocollo è soggetto a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione sono depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite. Un'organizzazione regionale di integrazione economica può depositare il proprio strumento di ratifica, accettazione o approvazione se almeno uno dei suoi Stati membri ha fatto altrettanto. In questo strumento di ratifica, accettazione o approvazione, detta organizzazione dichiara la portata della propria competenza in relazione alle questioni disciplinate dal presente Protocollo. Detta organizzazione informa anche il depositario in relazione a qualsiasi modifica pertinente della portata della sua competenza.

4. Il presente Protocollo è aperto all'adesione da parte di qualsiasi Stato o organizzazione regionale di integrazione economica di cui almeno uno Stato membro è Parte del presente Protocollo. Gli strumenti di adesione vengono depositati presso il Segretario generale delle Nazioni unite. Al momento dell'adesione, un'organizzazione regionale di integrazione economica dichiara la portata della propria competenza in relazione alle questioni disciplinate dal presente Protocollo. Essa informa anche il depositario in relazione a qualsiasi modifica relativa alla portata della propria competenza.

#### Art. 22

##### *Entrata in vigore*

1. Il presente Protocollo entra in vigore il novantesimo giorno successivo alla data di deposito del quarantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, ma non entrerà in vigore prima dell'entrata in vigore della Convenzione. Ai fini del presente paragrafo, nessuno degli strumenti depositati da un'organizzazione regionale di integrazione economica è considerato

uno strumento integrativo degli strumenti già depositati dagli Stati membri di tale organizzazione.

2. Per ogni Stato o organizzazione regionale di integrazione economica che ratificherà, accetterà o approverà il presente Protocollo o che vi aderirà dopo il deposito del quarantesimo strumento, il presente Protocollo entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data del deposito da parte di detto Stato o organizzazione dello strumento pertinente o alla data in cui il presente Protocollo entra in vigore ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo, a seconda della data successiva.

### Art. 23

#### *Emendamento*

1. Alla scadenza di cinque anni a partire dall'entrata in vigore del presente Protocollo, uno Stato parte del Protocollo può proporre un emendamento e depositarne il testo presso il Segretario generale delle Nazioni unite. Quest'ultimo comunica la proposta di emendamento agli Stati parti e alla Conferenza delle Parti della Convenzione al fine di esaminare la proposta e decidere in merito. Gli Stati parti del presente Protocollo riuniti nella Conferenza delle Parti tentano di raggiungere un accordo su ogni emendamento. Se, nonostante ogni possibile sforzo per raggiungere il consenso, tale risultato non è raggiunto, in ultima istanza perché l'emendamento sia adottato è necessario il voto della maggioranza dei due terzi degli Stati parti al Protocollo, presenti alla Conferenza delle Parti e votanti.

2. Le organizzazioni regionali di integrazione economica, in relazione a questioni di loro competenza, esercitano il proprio diritto di voto ai sensi del presente articolo con un numero di voti pari al numero degli Stati membri che sono Parte del presente Protocollo. Tali organizzazioni non esercitano il diritto di voto se i rispettivi Stati membri esercitano il proprio e viceversa.

3. Un emendamento adottato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo è sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione degli Stati parti.

4. Un emendamento adottato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo entra in vigore in relazione ad uno Stato parte novanta giorni dopo la data del deposito presso il Segretario generale delle Nazioni unite dello strumento di ratifica, accettazione o approvazione di tale emendamento.

5. Quando un emendamento entra in vigore è vincolante per gli Stati parti che hanno espresso il proprio consenso ad esserne vincolati. Gli altri Stati parti restano vincolati dalle disposizioni del presente Protocollo e dai precedenti emendamenti ratificati, accettati o approvati.

### Art. 24

#### *Denuncia*

1. Uno Stato parte può denunciare il presente Protocollo tramite notifica scritta al Segretario generale delle Nazioni unite. Tale denuncia ha efficacia un

anno dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario generale.

2. Un'organizzazione regionale di integrazione economica cessa di essere Parte del presente Protocollo quando tutti i suoi Stati membri l'hanno denunciato.

#### Art. 25

##### *Depositario e lingue*

1. Il Segretario generale delle Nazioni unite è il depositario del presente Protocollo.

2. L'originale del presente Protocollo, i cui testi in arabo, cinese, francese, inglese, russo e spagnolo sono tutti parimenti autentici, è depositato presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite.

[*Omissis*]

2. UNHCR, Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta\*

(7.4.2006)

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) emette il presente documento di linee guida in conformità con il proprio mandato, così come contenuto nello *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati* del 1950, in combinazione con l'articolo 35 della *Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951* e l'articolo II del suo *Protocollo del 1967*. Queste linee guida intendono porsi a completamento del *Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status dei rifugiati in base alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati* (1979, riedito, Ginevra, gennaio 1992). Esse devono inoltre essere lette congiuntamente alle Linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale in materia di persecuzione legata al genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati (HCR/GIP/02/01) e in tema di «appartenenza a un particolare gruppo sociale» nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati (HCR/GIP/02/02), entrambi del 7 maggio 2002. Il presente documento si propone di fornire una guida interpretativa giuridica a governi, professionisti legali, persone con ruoli decisionali e impegnate nella magistratura, così come al personale dell'UNHCR che svolge l'attività di determinazione dello status di rifugiato.

---

\* Note omesse. Testo reperibile *online* all'indirizzo *www.unhcr.it*.



*L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*

I. *Introduzione*

1. La tratta di persone, il cui principale obiettivo è quello di trarre profitto dallo sfruttamento di esseri umani, è una pratica proibita dal diritto internazionale e punita penalmente dalla legislazione di un sempre crescente numero di Stati. La quantità e la varietà delle azioni che rientrano nella definizione di tratta variano a seconda delle giurisdizioni nazionali, ma spetta comunque agli Stati la responsabilità di contrastare il fenomeno della tratta e di proteggere e assistere le vittime della tratta.

2. Negli ultimi anni la questione della tratta ha ricevuto notevole attenzione, ma non è un fenomeno moderno. Numerosi strumenti giuridici a partire dalla fine del XIX secolo hanno cercato di trattare le varie forme e manifestazioni di tratta. Tali strumenti sono tuttora in vigore e sono rilevanti per comprendere il fenomeno così come si presenta attualmente e per cercare di contrastarlo in maniera più efficace. Il Protocollo del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e minori (d'ora in avanti denominato «Protocollo sulla tratta») a integrazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 (d'ora in avanti «Convenzione contro la criminalità transnazionale») fornisce una definizione internazionale di tratta. Esso costituisce un punto fondamentale nell'ambito dell'impegno mirato a contrastare la tratta e ad assicurare il pieno rispetto dei diritti degli individui vittime di tratta.

3. La tratta che si svolge nel contesto del commercio sessuale è ben documentata e colpisce principalmente donne e minori, che vengono forzatamente avviati alla prostituzione e ad altre forme di sfruttamento sessuale. La tratta, comunque, non è limitata al commercio del sesso o alle donne. Il fenomeno comprende anche, nella sua accezione minima, lavoro o servizi forzati, schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, asservimento o prelievo di organi. In base alle circostanze la tratta può anche costituire un crimine contro l'umanità e, nell'ambito di un conflitto armato, un crimine di guerra. Una caratteristica comune di tutte le forme di tratta è che le vittime sono trattate come merce, di proprietà dei loro sfruttatori, che hanno scarsa considerazione dei loro diritti umani e della loro dignità.

4. In certi aspetti la tratta di persone può assomigliare al traffico di migranti, che è materia di un altro Protocollo alla Convenzione sulla criminalità transnazionale. Come per la tratta, il traffico di migranti spesso ha luogo in condizioni di pericolo e/o di degrado in cui si verificano abusi dei diritti umani. Tuttavia si tratta di un'azione, in ultima analisi, volontaria, che implica il pagamento di una tariffa al trafficante in cambio di un servizio specifico. La relazione tra il migrante e il trafficante generalmente cessa con l'arrivo del migrante a destinazione o con l'abbandono dell'individuo nel corso del viaggio. Le vittime di tratta

invece si distinguono dai migranti che sono ricorsi ai trafficanti per la natura protratta dello sfruttamento che devono sopportare, che comprende gravi e continui abusi dei loro diritti umani da parte dei loro sfruttatori. Tuttavia i fenomeni del traffico e della tratta sono spesso strettamente correlati, poiché entrambi approfittano della vulnerabilità di persone in cerca di protezione internazionale o di accesso al mercato del lavoro all'estero. I migranti irregolari che ricorrono ai servizi dei trafficanti – volontariamente ingaggiati – potrebbero anche diventare vittime di tratta, se i servizi che essi hanno originariamente chiesto si sono tramutati in situazioni di tratta basati su abuso e sfruttamento.

5. Il coinvolgimento dell'UNHCR nella questione della tratta è essenzialmente legato a due aspetti. In primo luogo, l'Agenzia ha la responsabilità di garantire che rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni, apolidi e altre persone che rientrano nella sua competenza non cadano vittime della tratta. In secondo luogo, l'Agenzia ha la responsabilità di assicurare che gli individui che sono stati vittime di tratta e che temono di subire persecuzioni al loro ritorno nel paese d'origine, o gli individui che temono di essere vittime di tratta, la cui domanda di protezione internazionale rientra nella definizione dei rifugiati contenuta nella Convenzione del 1951 e/o nel suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati (d'ora in avanti «Convenzione del 1951»), siano riconosciuti rifugiati e ricevano la protezione internazionale cui hanno titolo.

6. Non tutte le vittime o potenziali vittime di tratta rientrano nell'ambito della definizione di rifugiato. Per essere riconosciuti rifugiati devono essere soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione di rifugiato. Il presente documento intende fornire indicazioni sull'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 alle vittime, o alle potenziali vittime, della tratta. Esso copre inoltre le questioni relative alle vittime di tratta che sorgono nel contesto della Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi e della Convenzione del 1954 sulla riduzione dell'apolidia del 1961. La protezione delle vittime o delle potenziali vittime di tratta, così come delineata in queste linee guida, si aggiunge e si distingue dalla protezione contemplata nella Parte II del Protocollo sulla tratta.

## II. *Analisi sostanziale*

### *a) Questioni di definizione*

7. La funzione principale della Convenzione contro la criminalità transnazionale e dei suoi Protocolli supplementari contro la tratta e il traffico è il controllo della criminalità. Questi strumenti tentano di definire le attività criminali e di guidare gli Stati su come meglio contrastarle. Nel far ciò, esse forniscono anche utili indicazioni su alcuni aspetti relativi alla protezione delle vittime e pertanto costituiscono un utile punto di partenza per ogni analisi sulle necessità di protezione internazionale che emergono come conseguenza della tratta.

8. L'articolo 3 del Protocollo sulla tratta recita: «Ai fini del presente Protocollo: a) “tratta di persone” indica il 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 vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità 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, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi; *b*) il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento di cui alla lettera *a*) del presente articolo è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi usati di cui alla lettera *a*) è stato utilizzato; *c*) il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un minore ai fini di sfruttamento sono considerati "tratta di persone" anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera *a*) del presente articolo; *d*) "minore" indica qualsiasi persona di età inferiore ai 18 anni».

9. Il Protocollo sulla tratta definisce pertanto la tratta attraverso tre elementi essenziali e interrelati: l'azione: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone; i mezzi: l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità sulla vittima; il fine: lo sfruttamento della vittima, tra cui, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi.

10. Un aspetto importante di questa definizione è la concezione della tratta come di un processo che comprende una serie di azioni interconnesse tra loro, piuttosto che di una singola azione che si verifica in un dato momento. Una volta assicurato il controllo iniziale sulle vittime, queste vengono generalmente trasferite in un posto dove esiste un mercato per i loro servizi. Spesso esse non hanno le conoscenze linguistiche, né altre conoscenze di base che consentirebbero loro di chiedere aiuto. Tali azioni possono avere luogo tutte all'interno dei confini dello stesso paese, ma possono anche verificarsi attraverso le frontiere di più Stati quando il reclutamento avviene in un paese e le azioni di ricevere la vittima e lo sfruttamento in un altro. Che un confine internazionale sia stato attraversato o meno, ciò che sta alla base dell'intero processo è l'intenzione di sfruttare l'individuo in questione.

11. L'articolo 3 del Protocollo sulla tratta stabilisce che qualora venga utilizzato uno qualsiasi dei mezzi elencati nella definizione, il consenso della vittima nei confronti dello sfruttamento è irrilevante. Nel caso in cui la vittima sia un minore, la questione del consenso è del tutto irrilevante poiché qualsiasi forma di reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere minori a fini di sfruttamento costituisce una forma di tratta indipendentemente dal mezzo utilizzato.

12. Alcune vittime, o potenziali vittime, della tratta possono rientrare nella definizione di rifugiato contenuta nell'articolo 1A(2) della Convenzione del

1951 e potrebbero pertanto avere titolo alla protezione internazionale che spetta ai rifugiati. Una simile possibilità non è meno implicita nella clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 14 del Protocollo sulla tratta che recita: «1. Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e il principio di *non-refoulement* così come in essi contenuti. 2. Le misure di cui al presente Protocollo sono interpretate e applicate in modo non discriminatorio alle persone sulla base del fatto che sono vittime della tratta di persone. L'interpretazione e l'applicazione di tali misure è coerente con i principi internazionalmente riconosciuti della non discriminazione».

13. Una domanda di protezione internazionale presentata da una vittima o potenziale vittima di tratta può avere origine in circostanze diverse. La persona potrebbe essere stata vittima di tratta all'estero, potrebbe essere fuggita dai suoi sfruttatori e potrebbe aver chiesto protezione allo Stato nel quale ella o egli si trova in quel momento. La vittima potrebbe essere stata vittima di tratta all'interno dei confini del territorio nazionale, potrebbe essere fuggita dai suoi sfruttatori ed essere fuggita all'estero in cerca di protezione internazionale. L'individuo interessato potrebbe non essere stato vittima di tratta ma potrebbe temere di diventarlo e potrebbe essere fuggito all'estero in cerca di protezione internazionale. In tutti questi casi, perché l'individuo possa essere riconosciuto come rifugiato, deve sussistere un «fondato timore di persecuzione» legato ad almeno una delle fattispecie contemplate dalla Convenzione.

*b) Fondato timore di persecuzione*

14. Ciò che costituisce fondato timore di persecuzione dipende dalle particolari circostanze di ogni caso individuale. Possono essere considerate persecuzione azioni che coinvolgono gravi violazioni dei diritti umani, come una minaccia alla vita o alla libertà, o altri tipi di gravi danni o situazioni intollerabili, così come accertato alla luce delle opinioni, dei sentimenti e delle caratteristiche psicologiche del richiedente asilo.

15. In questo contesto, l'evoluzione del diritto internazionale nell'ambito della penalizzazione della tratta può essere d'aiuto per le persone incaricate di determinare la natura persecutoria delle varie azioni associate alla tratta. Le domande d'asilo presentate dalle vittime o potenziali vittime di tratta dovrebbero pertanto essere esaminate nel dettaglio per stabilire se il danno temuto come risultato dell'esperienza di tratta, o come risultato della sua aspettativa, costituisca persecuzione in quel determinato caso individuale. Inerenti all'esperienza di tratta sono forme di grave sfruttamento come il rapimento, la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, il lavoro forzato, il prelievo di organi, le percosse, la riduzione alla fame, la negazione di cure mediche. Si tratta di gravi violazioni dei diritti umani che generalmente costituiscono persecuzione.

16. Anche nei casi in cui viene determinato che l'esperienza di tratta del richiedente asilo è un'esperienza episodica, ormai conclusa e che probabilmente non si ripeterà, potrebbe essere appropriato riconoscere l'individuo in questione come rifugiato se vi sono convincenti ragioni che derivano dalla precedente persecuzione, a condizione che gli altri elementi della definizione di rifugiato siano soddisfatti. Ciò riguarda situazioni in cui la persecuzione subita durante l'esperienza di tratta, anche se passata, è stata particolarmente atroce e l'individuo sta ancora soffrendo protratti effetti psicologici traumatici che renderebbero intollerabile il suo ritorno nel proprio paese d'origine. In altre parole, la precedente persecuzione sta ancora dispiegando le sue conseguenze sull'individuo. La natura del danno sofferto in passato avrà avuto anche un impatto su opinioni, sentimenti e caratteristiche psicologiche del richiedente asilo e ciò influenzerà la decisione al momento di valutare se un eventuale futuro danno o una situazione temuta costituirebbe persecuzione per quel particolare caso.

17. Oltre alla persecuzione vissuta dagli individui nel corso della loro esperienza di tratta, essi potrebbero essere oggetto di ritorsioni e/o di possibili nuove esperienze di tratta se fossero rinviati nel territorio dal quale sono fuggiti o nel quale sono stati vittime di tratta. Ad esempio, la collaborazione delle vittime con le autorità del paese d'asilo o del paese d'origine nel corso delle indagini potrebbe far sorgere un rischio di danno ad opera degli sfruttatori al loro ritorno, in particolare se la tratta è stata perpetrata da reti internazionali di trafficanti. Le ritorsioni da parte degli sfruttatori possono costituire persecuzione se le azioni temute comportano gravi violazioni dei diritti umani o situazioni intollerabili e dopo una valutazione del loro impatto sull'individuo coinvolto. I trafficanti potrebbero inoltre infliggere ritorsioni a membri della famiglia della vittima e ciò potrebbe rendere fondato il timore di persecuzione da parte della vittima, anche se quest'ultima non è direttamente oggetto di tale vendetta. In vista delle gravi violazioni dei diritti umani che spesso essa comporta, come descritto in precedenza nel paragrafo 15, una nuova esperienza di tratta generalmente costituisce persecuzione.

18. La vittima inoltre potrebbe temere di subire, al suo ritorno, emarginazione, discriminazione o una punizione da parte della propria famiglia e/o della comunità di appartenenza o, in alcuni casi, da parte delle autorità. Tale trattamento è particolarmente rilevante nei casi di quelle persone che cadono vittime della tratta per fini di sfruttamento della prostituzione. Nel singolo caso individuale, grave emarginazione, discriminazione o punizione possono assurgere al livello di persecuzione, specialmente se aggravate dal trauma sofferto durante, e come conseguenza, dell'esperienza di tratta. Se l'individuo teme tale trattamento, il suo timore di persecuzione è distinto, ma non meno valido del timore di persecuzione che deriva dalla continua esposizione alla violenza nell'ambito della situazione di tratta. Anche se l'emarginazione o la punizione attuata da membri della famiglia o della comunità di provenienza non assurgono al livello di persecuzione, di fatto tale respingimento e isolamento da parte delle reti di sostegno sociale possono accrescere il rischio di subire una nuova esperienza di

tratta o di essere esposti a vendetta, dando quindi luogo a un fondato timore di persecuzione.

*c) Donne e minori vittime di tratta*

19. Il reclutamento forzato o ingannevole di donne e minori per fini di prostituzione forzata o sfruttamento sessuale è una forma di violenza legata al genere, che può costituire persecuzione. Le donne e i minori vittime di tratta possono essere particolarmente suscettibili di gravi ritorsioni da parte degli sfruttatori dopo la loro fuga e/o al loro ritorno, così come a una reale possibilità di cadere nuovamente vittime di tratta o di essere soggetti a gravi emarginazione e/o discriminazione da parte della famiglia o della comunità di provenienza.

20. In determinati contesti, i minori non accompagnati o separati sono particolarmente vulnerabili alla tratta. Essi possono diventare vittime di tratta anche per fini di adozione irregolare. Ciò può avvenire con o senza la conoscenza e il consenso da parte dei genitori. I trafficanti potrebbero inoltre scegliere di mirare a orfani. Nel valutare le necessità di protezione internazionale da parte dei minori che hanno subito tratta, è essenziale applicare scrupolosamente il principio del superiore interesse. Tutti i casi che coinvolgono minori vittime di tratta richiedono un attento esame del possibile coinvolgimento dei membri della famiglia o dei tutori nelle azioni che danno vita all'esperienza di tratta.

*d) Agenti di persecuzione*

21. La definizione di rifugiato ha una portata tale da contemplare agenti di persecuzione sia statuali che non statuali. Se è vero che la persecuzione è spesso perpetrata dalle autorità di un paese, essa può essere attuata anche da individui se le azioni persecutorie sono «consapevolmente tollerate dalle autorità o se le autorità si rifiutano o si dimostrano non in grado di offrire un'efficace protezione». Nella maggior parte delle situazioni che coinvolgono vittime o potenziali vittime di tratta, le azioni persecutorie emanano da individui, cioè, trafficanti od organizzazioni criminali o, in alcune situazioni, da membri della famiglia o della comunità di provenienza. In tali circostanze, è inoltre necessario valutare se le autorità del paese d'origine sono in grado e hanno la volontà di proteggere la vittima o potenziale vittima al suo ritorno.

22. Se le autorità nel paese d'origine sono in grado o meno di proteggere le vittime o potenziali vittime di tratta dipende dal fatto che siano stati messi in atto o meno i meccanismi legislativi e amministrativi per prevenire e contrastare la tratta, così come per proteggere e assistere le vittime e che, nella pratica, tali meccanismi siano implementati in maniera efficace. La Parte II del Protocollo sulla tratta richiede agli Stati di adottare determinate misure riguardo alla protezione delle vittime di tratta, che possono fungere da criteri di valutazione dell'adeguatezza della protezione e dell'assistenza fornite. Le misure hanno a che fare non solo con la protezione della privacy e dell'identità delle vittime di tratta, ma anche con il loro recupero fisico, psicologico e sociale. L'articolo 8 del Protocollo sulla tratta richiede inoltre agli Stati parte che stanno facilitando il ritorno di loro cittadini o residenti permanenti che sono stati vittime di tratta di

assegnare la dovuta considerazione alla sicurezza degli individui interessati al momento di riceverli. Le misure di protezione indicate nella Parte II del Protocollo sulla tratta non sono esaustive e dovrebbero essere lette alla luce degli strumenti e linee guida sui diritti umani rilevanti, vincolanti e non vincolanti.

23. Molti Stati non hanno adottato o implementato a sufficienza misure rigorose per punire penalmente e prevenire la tratta o per far fronte alle necessità delle vittime. Quando uno Stato manca di prendere misure così ragionevoli, come sarebbe nella sua competenza di prevenire la tratta e fornire efficace protezione e assistenza alle vittime, è probabile che il timore di persecuzione dell'individuo sia fondato. La mera esistenza di una legge che proibisce la tratta di persone non è di per sé sufficiente a escludere la possibilità di persecuzione. Se la legge esiste ma non è implementata in maniera efficace o se sono in atto meccanismi amministrativi per fornire protezione e assistenza alle vittime, ma l'individuo interessato non è in grado di accedervi, lo Stato potrebbe essere ritenuto non in grado di garantire protezione alle vittime, reali o potenziali, della tratta.

24. Potrebbero inoltre esistere situazioni in cui le attività dei trafficanti siano di fatto tollerate o condonate da parte delle autorità, o perfino attivamente facilitate da funzionari dello Stato corrotti. In simili circostanze, l'agente di persecuzione potrebbe essere lo stesso Stato, che diventa responsabile, direttamente o come risultato di inazione, della mancata protezione di coloro che rientrano nella sua giurisdizione. Se questa situazione si verifica, dipende dal ruolo svolto dai funzionari interessati e se essi stanno agendo nella loro personale competenza al di fuori del quadro dell'autorità governativa o nell'ambito della posizione di autorità che occupano all'interno delle strutture governative che sostengono o tollerano la tratta. In quest'ultimo caso le azioni persecutorie potrebbero essere ritenute emanare dallo stesso Stato.

#### e) Luogo della persecuzione

25. Per rientrare nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951, il richiedente deve trovarsi fuori dal proprio paese d'origine e, a causa di un fondato timore di persecuzione, essere impossibilitato o non volere avvalersi della protezione di quel paese. Il requisito di trovarsi fuori dal proprio paese, comunque, non significa che l'individuo debba essere necessariamente partito a causa di un fondato timore di persecuzione. Quando tale timore sorge dopo che egli o ella ha lasciato il paese d'origine, egli o ella è un rifugiato *sur place*, a condizione che gli altri elementi contemplati dalla definizione di rifugiati siano soddisfatti. Pertanto, vittime di tratta potrebbero non aver lasciato il proprio paese a causa di un fondato timore di persecuzione, mentre tale timore potrebbe essere sorto dopo che esse hanno lasciato il proprio paese d'origine. In tali casi, è su queste basi che deve essere esaminata la domanda di status di rifugiato.

26. Per valutare se il timore di persecuzione sia sorto prima di lasciare il paese d'origine o dopo, il luogo nel quale la persecuzione si verifica costituisce un aspetto cruciale nell'ambito di un corretto esame delle domande d'asilo inoltrate da individui che sono stati vittime di tratta. La Convenzione del 1951 richiede che il rifugiato dimostri un fondato timore di persecuzione con riferi-

mento al proprio paese di nazionalità o residenza abituale. Nei casi in cui qualcuno è stato vittima di tratta all'interno del proprio paese o teme di diventare vittima di tratta e fugge in un altro paese in cerca di protezione internazionale, il nesso tra il timore di persecuzione, la motivazione della fuga e il non voler tornare è evidente e ogni necessità di protezione internazionale va determinata in base alla minaccia posta all'individuo nel caso in cui egli o ella fossero obbligati a ritornare nel paese di nazionalità o residenza abituale. Se non viene stabilita l'esistenza di alcun fondato timore in relazione al paese d'origine, allora lo Stato al quale è stato richiesto asilo può appropriatamente respingere la domanda di status di rifugiato.

27. Le circostanze nel paese d'origine o residenza abituale del richiedente costituiscono il principale punto di riferimento in base al quale determinare l'esistenza di un fondato timore di persecuzione. Tuttavia, anche quando lo sfruttamento subito da una vittima di tratta si verifica principalmente fuori del paese d'origine, ciò non preclude l'esistenza di un fondato timore di persecuzione nel paese dell'individuo. La tratta di persone attraverso frontiere internazionali dà vita a una situazione complessa che richiede un'analisi ad ampio raggio che tenga conto delle varie forme di danno occorse nei diversi punti lungo la rotta della tratta. Alla natura continuativa e interconnessa delle azioni persecutorie coinvolte nel contesto della tratta transnazionale dovrebbe essere assegnata la dovuta considerazione. La tratta inoltre coinvolge una catena di attori, a partire da coloro che sono responsabili del reclutamento nel paese d'origine, passando attraverso coloro che organizzano e facilitano il trasporto, il trasferimento e/o la vendita delle vittime, fino all'«acquirente» finale. Ognuno di questi attori ha un forte interesse nell'impresa-tratta e potrebbe porre una reale minaccia sulla vittima. In base al grado di sofisticazione delle reti coinvolte nella tratta, i richiedenti potrebbero quindi aver subito, e continuare a temere, danni in una serie di luoghi, compresi i paesi attraverso i quali sono transitati, lo Stato nel quale viene presentata la domanda d'asilo e il paese d'origine. In simili circostanze l'esistenza di un fondato timore di persecuzione deve essere valutato in relazione al paese d'origine del richiedente.

28. Una vittima di tratta che viene riconosciuta rifugiato potrebbe temere ulteriori ritorsioni, punizioni o di cadere nuovamente vittima di tratta nel paese d'asilo. Se un rifugiato è a rischio nel paese in cui si è rifugiato o ha necessità specifiche che nel paese d'asilo non possono essere soddisfatte, per lui o lei potrebbe essere considerata la possibilità di un reinsediamento in un paese terzo.

*f) Il nesso causale («per ragioni di»)*

29. Per avere titolo allo status di rifugiato, il fondato timore di un individuo deve essere legato a una o più delle fattispecie previste dalla Convenzione, e cioè, deve avvenire «per ragioni di» razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale od opinione politica. È sufficiente che la fattispecie enunciata dalla Convenzione sia un fattore che contribuisce in maniera rilevante alla persecuzione; non è necessario che sia l'unico né che si tratti della causa predominante. In molte giurisdizioni, il nesso causale («per ragioni di»)



deve essere stabilito in maniera esplicita, mentre in altri Stati la causalità non viene trattata come una questione separata di analisi ma viene desunta attraverso un'analisi olistica della definizione di rifugiato. In relazione alle domande d'asilo che coinvolgono la tratta, è probabile che la questione più complessa per la persona incaricata di prendere la decisione sia quella relativa al nesso tra il timore di persecuzione e una delle fattispecie contemplate dalla Convenzione. Quando il persecutore attribuisce o imputa una fattispecie della Convenzione al richiedente, questo è sufficiente per soddisfare il nesso causale.

30. Nei casi in cui vi è un rischio di essere perseguitati ad opera di un attore non statale per ragioni legate a una delle fattispecie della Convenzione, il nesso causale è stabilito, che l'assenza della protezione da parte dello Stato sia legata alla Convenzione o meno. In alternativa, quando il rischio di persecuzione da parte di un attore non statale non è collegato a una fattispecie della Convenzione, ma l'incapacità o la non volontà dello Stato di fornire protezione si ha per ragioni legate a una delle fattispecie previste dalla Convenzione, anche in questo caso il nesso causale è stabilito.

31. La tratta di persone è un'impresa commerciale, la principale motivazione della quale è generalmente il profitto piuttosto che la persecuzione sulla base di una delle fattispecie previste dalla Convenzione. In altre parole, è probabile che le vittime siano fatte oggetto di tratta soprattutto a causa del loro percepito o potenziale valore commerciale da parte degli sfruttatori. Tale premiente motivazione economica, comunque, non esclude la possibilità di fattispecie legate alla Convenzione nel prendere di mira e selezionare le vittime della tratta. I contesti nei quali può svilupparsi il fenomeno della tratta spesso coincidono con situazioni in cui le potenziali vittime potrebbero essere vulnerabili nei confronti dei trafficanti proprio come risultato di caratteristiche contenute nella definizione di rifugiato della Convenzione del 1951. Ad esempio, gli Stati nei quali esistono significative tensioni sociali e/o è in atto una transizione economica o Stati che sono stati coinvolti in conflitti armati risultanti in un collasso della legalità e dell'ordine pubblico sono esposti a un aumento della povertà, delle privazioni e spostamenti della popolazione civile. Per la criminalità organizzata aumentano le opportunità di sfruttare l'incapacità o la non volontà delle agenzie preposte al rispetto della legge di mantenere legge e ordine, in particolare il fallimento, di garantire adeguata sicurezza a specifici gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili.

32. Le persone appartenenti a una determinata razza o gruppo etnico in un determinato paese potrebbero essere particolarmente vulnerabili ai trafficanti e/o essere protetti in maniera meno efficace dalle autorità del paese d'origine. Le vittime potrebbero essere prese di mira per la loro appartenenza etnica, nazionale, per le loro opinioni religiose o politiche in un contesto nel quale individui con profili specifici sono già più vulnerabili allo sfruttamento e all'abuso nelle loro varie forme. Individui possono inoltre essere presi di mira in ragione della loro appartenenza a un particolare gruppo sociale. Ad esempio, tra i minori o le donne in generale in una particolare società, alcune categorie specifi-

che di minori o di donne potrebbero risultare particolarmente vulnerabili alla tratta e potrebbero costituire un gruppo sociale ai sensi della definizione di rifugiato. Pertanto, anche se un individuo non è vittima di tratta unicamente ed esclusivamente per una delle ragioni enunciate dalla Convenzione, una o più di queste fattispecie della Convenzione potrebbero essere rilevanti per la scelta di quella particolare vittima da parte del trafficante.

g) Fattispecie contemplate dalla Convenzione

33. Il nesso causale può essere stabilito per ogni singola fattispecie prevista dalla Convenzione o per una combinazione di esse. Sebbene una domanda di status di rifugiato con esito positivo debba stabilire un nesso causale con una sola delle fattispecie, una piena analisi dei casi di tratta può spesso rivelare una serie di fattispecie interconnesse e cumulative.

Razza

34. Ai fini della definizione di rifugiato, la razza viene definita come ciò che include «tutti i tipi di gruppi etnici ai quali comunemente ci si riferisce come “razze”». In situazioni di conflitto armato dove è in atto una deliberata politica di sfruttamento o ostilità nei confronti di determinati gruppi razziali o etnici, la persecuzione può manifestarsi attraverso la stessa attività di tratta di membri di quel gruppo. Questa modalità di selezione delle vittime può avvenire in combinazione con una motivazione economica attraverso la quale si persegue soprattutto il profitto. In assenza di un conflitto armato, i membri di un gruppo razziale possono essere particolarmente oggetto di tratta per vari fini, se lo Stato non è in grado o non vuole proteggere le persone appartenenti a quel gruppo. Quando la tratta avviene per fini di commercio del sesso, donne e ragazze possono essere particolarmente prese di mira come risultato della domanda da parte del mercato di una particolare razza (o nazionalità). Come ha rilevato il Relatore speciale sulla tratta, tale domanda «è spesso fondata sulla disparità di potere sociale dovuta alle differenze di razza, nazionalità e colore».

Religione

35. Così come avviene per la razza, individui possono essere oggetto delle attenzioni dei trafficanti a causa dell'appartenenza a una particolare comunità religiosa. Essi potrebbero quindi essere presi di mira perché la loro fede o credenza li identifica come appartenenti a un gruppo vulnerabile nelle particolari circostanze in cui, ad esempio, le autorità sono riconosciute non fornire adeguata protezione a certi gruppi religiosi. Anche in questo caso quello del profitto può essere il fattore preminente, ma ciò non sminuisce la rilevanza della religione come criterio per individuare e selezionare le vittime. La tratta può essere anche il metodo scelto per perseguire membri di una determinata fede.

Nazionalità

36. Il concetto di nazionalità ha un significato più ampio rispetto a quello di cittadinanza. Essa può riferirsi all'appartenenza a un gruppo etnico o linguistico e può sovrapporsi al termine «razza». La tratta può essere il metodo scelto per perseguire persone appartenenti a un determinato gruppo nazionale in un

contesto in cui è in atto un conflitto interetnico all'interno di uno Stato e certi gruppi godono di minori garanzie di protezione. Ancora una volta, anche quando la motivazione primaria del trafficante è il profitto economico, la nazionalità di qualcuno può far sì che questi sia più vulnerabile alla tratta.

#### Appartenenza a un particolare gruppo sociale

37. Le vittime e le potenziali vittime di tratta possono qualificarsi come rifugiati quando può essere dimostrato che essi temono di essere perseguitati per ragioni legate alla loro appartenenza a un particolare gruppo sociale. Nello stabilire questa fattispecie non è necessario che i membri di un particolare gruppo si conoscano tra loro o siano associati con gli altri in forma di gruppo. È comunque necessario che essi condividano una caratteristica comune diversa dal loro rischio di essere perseguitati o che siano percepiti come gruppo da parte della società. La caratteristica condivisa sarà spesso innata, immutabile o in altra maniera fondante della loro identità, coscienza o esercizio dei loro diritti umani. L'azione persecutoria nei confronti di un gruppo può essere rilevante nell'accrescere la visibilità di un gruppo senza esserne la caratteristica che lo definisce. Come per le altre fattispecie previste dalla Convenzione, la dimensione del gruppo sociale non costituisce un criterio rilevante nel determinare se un gruppo sociale esista all'interno del significato dell'articolo 1A(2). Mentre un richiedente deve dimostrare un fondato timore di essere perseguitato in base alla sua appartenenza al particolare gruppo sociale, egli o ella non ha bisogno di dimostrare che tutti i membri del gruppo sono a rischio di persecuzione al fine di stabilire l'esistenza del gruppo.

38. Le donne costituiscono un esempio di un sottoinsieme sociale di individui che sono definiti da caratteristiche innate e immutabili e sono spesso trattate in modo diverso rispetto agli uomini. In questo senso esse possono essere considerate un particolare gruppo sociale. I fattori che possono distinguere le donne come obiettivi dei trafficanti sono generalmente connessi alla loro vulnerabilità in determinati contesti sociali; pertanto alcuni sottoinsiemi di donne possono anche costituire particolari gruppi sociali. Anche uomini o minori in determinati contesti sociali possono essere considerati particolari gruppi sociali. Esempi di sottoinsiemi sociali di donne o minori potrebbero, in base al contesto, essere le donne *single*, le vedove, le donne divorziate, le donne analfabete, i minori separati o non accompagnati, gli orfani o i bambini di strada. Il fatto di appartenere a un simile gruppo sociale potrebbe essere uno dei fattori che contribuisce al timore dell'individuo di essere oggetto di persecuzione, ad esempio di sfruttamento sessuale, come conseguenza dell'essere, o del timore di diventare, vittima di tratta.

39. Coloro che sono stati vittima di tratta in passato potrebbero anche essere considerati come un gruppo sociale basato sulla caratteristica immutabile, comune e storica dell'essere stati vittime di tratta. Una società potrebbe inoltre, in base al contesto, considerare le persone che sono state vittime di tratta come un gruppo riconoscibile all'interno di quella società. Particolari gruppi sociali possono tuttavia non essere definiti esclusivamente dalla persecuzione che i

membri del gruppo soffrono o da un comune timore di persecuzione. Dovrebbe pertanto essere notato come è la passata esperienza di tratta che costituisce uno degli elementi che definisce il gruppo in simili casi, piuttosto che la futura persecuzione attualmente temuta nella forma di emarginazione, punizione, ritorsione o nuova esperienza di tratta. In tali situazioni, il gruppo pertanto non sarebbe definito unicamente dal suo timore di una futura persecuzione.

#### Opinione politica

40. Individui potrebbero essere oggetto di tratta perché hanno una determinata opinione politica o sono percepiti come tali. A tale fattispecie si applicano considerazioni simili a quelle delle altre elencate nella Convenzione, e cioè che gli individui possono, in base alle circostanze, essere presi di mira a causa delle loro reali o percepite opinioni politiche che li rendono vulnerabili e meno soggetti a godere di un'efficace protezione da parte dello Stato.

### III. *Apolidia e tratta*

41. La Convenzione del 1954 relativa allo status delle persone apolidi e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia definiscono un quadro legale evidenziando i diritti delle persone apolidi, gli obblighi degli Stati parte per evitare azioni che avrebbero come conseguenza l'apolidia e le misure da intraprendere per far fronte all'apolidia. La Convenzione del 1954 si applica a chiunque «non sia considerato cittadino da alcuno Stato nell'ambito dell'applicabilità della sua legge», si applica cioè a beneficio di coloro ai quali viene negata la cittadinanza in base alla legge di ogni Stato. La Convenzione del 1961 richiede agli Stati di evitare azioni che avrebbero come conseguenza l'apolidia. Ciò impone una proibizione su azioni che causerebbero apolidia, così come un obbligo a evitare situazioni dalle quali potrebbe sorgere apolidia automaticamente o per negligenza. La sola eccezione a tale proibizione si ha quando la nazionalità è stata acquisita in maniera fraudolenta.

42. Al momento di valutare e far fronte alla situazione di qualcuno che è stato vittima di tratta, è importante riconoscerne le potenziali implicazioni rispetto all'apolidia. Il mero fatto di essere vittima di tratta non rende di per sé qualcuno apolide. Vittime di tratta continuano a possedere la cittadinanza che avevano quando sono caduti sotto il controllo dei loro sfruttatori. Se, comunque, questi trafficanti hanno confiscato loro i documenti d'identità, come avviene comunemente in quanto modalità per stabilire ed esercitare controllo sulle vittime, queste potrebbero non essere in grado di dimostrare la loro cittadinanza. La mancanza di documentazione e la temporanea impossibilità di stabilire l'identità non riguarda necessariamente soltanto le vittime di tratta. Dovrebbe quindi essere – e in molti casi lo è – facilmente superata con l'assistenza delle autorità dello Stato d'origine.

43. Ognuno ha il diritto di ritornare nel proprio paese d'origine. Gli Stati dovrebbero estendere la loro protezione diplomatica ai cittadini che si trovano all'estero. Ciò include la facilitazione del loro rientro nel paese, compreso il caso

di vittime di tratta che si trovano all'estero. Se comunque lo Stato nega tale assistenza e manca di fornire documentazione per far sì che l'individuo possa ritornare, una conseguenza pratica può essere quella di rendere l'individuo effettivamente apolide. Anche se gli individui non erano considerati apolidi in precedenza dal loro Stato di nazionalità, essi potrebbero trovarsi di fatto trattati come se tentassero di avvalersi della protezione di quello Stato. Il mandato dell'UNHCR in materia di apolidia può tradursi nella necessità di intraprendere un'azione per assistere individui che si trovano in circostanze simili.

44. Possono esservi anche situazioni in cui individui apolidi sono vittime di tratta fuori del loro paese di residenza abituale. La mancanza di documentazione combinata con la mancanza di cittadinanza può rendere impossibile un ritorno sicuro nel loro paese di residenza abituale. Ciò non è sufficiente per fare di qualcuno un rifugiato, ma l'individuo in questione può avere titolo allo status di rifugiato se il rifiuto da parte del paese di residenza abituale a consentire il rientro è connesso a una delle fattispecie contenute nella Convenzione e l'impossibilità a rientrare nel paese comporta un grave danno o una grave violazione, o violazioni, dei diritti umani che costituiscono persecuzione.

#### IV. *Aspetti procedurali*

45. Dato l'ampio raggio di situazioni nei quali vengono alla luce casi di tratta e possono essere identificate vittime di tratta, è importante che a livello nazionale siano messi in atto meccanismi atti a garantire il recupero fisico, psicologico e sociale alle vittime di tratta. Ciò include la fornitura di alloggio, consulenza e informazione legali, assistenza medica, psicologica e materiale, così come opportunità di impiego, istruzione e formazione che tengano conto di età, genere e necessità specifiche delle vittime di tratta. È inoltre necessario garantire che le vittime della tratta abbiano accesso a eque ed efficienti procedure d'asilo e a un'adeguata consulenza legale, se essi hanno i requisiti per presentare efficacemente una domanda d'asilo. In vista delle complessità delle domande d'asilo inoltrate da vittime o potenziali vittime di tratta, esse richiedono di norma un esame di merito secondo le procedure regolari.

46. Nell'accogliere richiedenti che denunciano di essere stati vittima di tratta e nell'intervistare tali individui, è estremamente importante creare un ambiente solidale, in modo che essi possano sentirsi assicurati sulla riservatezza della loro domanda. Mettere a disposizione interpreti dello stesso sesso del richiedente può essere particolarmente importante in questo contesto. Gli intervistatori dovrebbero inoltre considerare che le vittime che sono fuggite dai loro sfruttatori potrebbero essere timorose di rivelare la reale portata della persecuzione che hanno dovuto subire. Alcuni potrebbero essere traumatizzati e bisognosi di assistenza medica e/o psicosociale, così come di consulenza da parte di esperti.

47. Tale assistenza dovrebbe essere fornita alle vittime in maniera sensibile all'età e al genere. Molti casi di tratta, in particolare quelli per fini di sfrutta-

mento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, dispiegheranno probabilmente effetti enormemente gravi su donne e minori. Tali individui dovrebbero di diritto essere considerati come vittime di persecuzione legata al genere. In molti, se non nella maggioranza dei casi, essi sono stati oggetto di gravi violazioni dei loro diritti umani, compresi trattamenti inumani o degradanti e, in alcuni casi, di tortura.

48. Le donne in particolare potrebbero provare vergogna per ciò che è accaduto loro o potrebbero soffrire per traumi causati dall'abuso e dalla violenza sessuale, così come per le circostanze in cui è avvenuta la loro fuga dai trafficanti. In simili situazioni il timore nei confronti dei trafficanti sarà molto concreto. Inoltre esse potrebbero temere di essere respinte e/o di subire ritorsioni da parte della loro famiglia e/o comunità, timore che dovrebbe essere preso in considerazione al momento di valutare le loro domande. Alla luce di tali esperienze e al fine di garantire che le domande inoltrate da donne vittime di tratta siano considerate in maniera appropriata nel corso del processo di determinazione dello status di rifugiato, è necessario tenere presenti una serie di misure. Tali misure sono elencate nella Parte III delle Linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale sulla persecuzione di genere e sono ugualmente applicabili nel contesto delle domande legate alla tratta.

49. Anche i minori richiedono un'attenzione particolare in termini di cura e di assistenza da fornire al momento della presentazione delle domande d'asilo. In tale contesto devono essere stabilite procedure per la rapida identificazione dei minori vittime di tratta, come avviene in programmi e politiche specifiche per la protezione e il sostegno di minori vittime, anche attraverso la nomina di un tutore, la messa a disposizione di consulenza che tenga conto dell'età e un impegno per rintracciare i membri della famiglia, che rispettino le necessità di riservatezza e creino un ambiente solidale. Ulteriori informazioni sulle appropriate modalità di gestione delle domande inoltrate da minori vittime di tratta possono essere trovate nelle Linee guida dell'UNICEF per la protezione dei diritti dei minori vittime di tratta, nei «Principi e linee guida raccomandati sui diritti umani e la tratta di esseri umani» dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani e nel Commentario generale n. 6 del Comitato per i diritti dei minori.

50. Un'ulteriore considerazione specifica riguarda l'importanza di evitare qualsiasi nesso, sia esplicito che implicito, tra la valutazione nel merito di una domanda d'asilo e la volontà della vittima di fornire testimonianza nell'ambito del procedimento legale contro i suoi sfruttatori. Testimoniare per contribuire ad identificare e perseguire i trafficanti può sollevare specifiche preoccupazioni di protezione che devono essere affrontate attraverso programmi di protezione appositamente designati. Il fatto che un individuo abbia accettato di fornire una simile testimonianza, tuttavia, non necessariamente lo renderà un rifugiato, a meno che le ripercussioni temute al ritorno nel paese d'origine assurgano al livello di persecuzione e possano essere collegate a una o più delle fattispecie elencate dalla Convenzione. Di contro il fatto che una vittima di tratta rifiuti di fornire testimonianza non dovrebbe condurre ad alcuna conclusione negativa riguardo alla sua domanda d'asilo.

3. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (traduzione non ufficiale)

(Varsavia, 16.5.2005)

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri firmatari della presente Convenzione,

considerato che lo scopo del Consiglio d'Europa è quello di realizzare una maggiore unità fra i suoi membri,

considerato che la tratta di esseri umani costituisce una violazione dei diritti umani e un'offesa alla dignità e all'integrità dell'essere umano,

considerato che la tratta di esseri umani può condurre ad una situazione di schiavitù per le vittime,

considerato che il rispetto dei diritti delle vittime, la loro protezione e la lotta alla tratta di esseri umani devono essere gli obiettivi prioritari,

considerato che tutte le attività e le iniziative intraprese contro la tratta di esseri umani devono essere non discriminatorie e tener conto della parità fra donne e uomini così come di un approccio fondato sui diritti dei minori,

richiamando le dichiarazioni dei Ministri degli Affari esteri degli Stati membri nelle sessioni 112° (14-15 maggio 2003) e 114° (12-13 maggio 2004) del Comitato dei Ministri che auspicavano un'azione più forte da parte del Consiglio d'Europa nel campo della tratta di esseri umani,

ricordando la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) e i suoi Protocolli,

ricordando le seguenti Raccomandazioni del Consiglio dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa: Raccomandazione n. R (91) 11 sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e la tratta dei fanciulli e dei giovani adulti; Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni e i diritti della difesa; Raccomandazione n. R (2000) 11 sulla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale; Raccomandazione n. R (2001) 16 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento sessuale; Raccomandazione n. R (2002) 5 sulla protezione delle donne contro la violenza,

ricordando le seguenti raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: Raccomandazione 1325 (1997) sulla tratta delle donne e sulla prostituzione forzata negli Stati membri del Consiglio d'Europa; Raccomandazione 1450 (2000) sulla violenza contro le donne; Raccomandazione 1545 (2002) per una campagna contro la tratta delle donne e la prostituzione; Raccomandazione 1610 (2003) sulla migrazione connessa alla tratta delle donne e alla prostituzione; Raccomandazione 1611 (2003) sul traffico degli organi in Europa; Raccomandazione 1663 (2004) sulla schiavitù domestica: servitù, persone alla pari e mogli acquistate per corrispondenza,

ricordando la decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani, la decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del 15 marzo 2001 sullo *status* delle vittime nei pro-

cessi penali e la direttiva del Consiglio dell'Unione del 29 aprile 2004 sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti,

tenendo nella dovuta considerazione la Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale e il suo Protocollo addizionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli, al fine di rafforzare la protezione offerta da questi strumenti e sviluppare le norme da essi stabilite,

tenendo nella dovuta considerazione gli altri strumenti giuridici pertinenti nel campo della lotta alla tratta di esseri umani,

tenendo conto dell'esigenza di elaborare uno strumento giuridico internazionale globale che sia incentrato sui diritti umani delle vittime della tratta e sulla creazione di uno specifico meccanismo di monitoraggio,

convengono su quanto segue:

## Capitolo I

### SCOPO, AMBITO DI APPLICAZIONE, PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E DEFINIZIONI

#### Art. 1

##### *Scopo della Convenzione*

1. La presente Convenzione ha l'obiettivo di: *a)* prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità fra donne e uomini; *b)* proteggere i diritti umani delle vittime della tratta, delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni, garantendo la parità fra donne e uomini, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci; *c)* promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.

2. Allo scopo di assicurare l'efficace adozione da parte delle Parti delle sue disposizioni, la presente Convenzione stabilisce uno specifico meccanismo di monitoraggio.

#### Art. 2

##### *Ambito di applicazione*

La presente Convenzione si applica a tutte le forme di tratta di esseri umani, sia a livello nazionale che transnazionale, legate o meno alla criminalità organizzata.

#### Art. 3

##### *Principio di non discriminazione*

L'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti, in particolare la fruizione delle misure tese a proteggere e promuovere i diritti delle vittime, dovrà avvenire senza alcuna discriminazione fondata sul



sesso, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di altro genere, sulle origini nazionali o sociali, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, sulla ricchezza, sulla nascita o su qualsiasi altro tipo di condizione.

#### Art. 4

##### *Definizioni*

Ai fini della presente Convenzione: *a)* l'espressione «tratta di esseri umani» indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi; *b)* il consenso della vittima della «tratta di esseri umani», allo sfruttamento così come indicato nel comma *a)* di questo articolo, è irrilevante in presenza di uno qualsiasi dei mezzi indicati nel comma *a)*; *c)* il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di un minore allo scopo di sfruttarlo, verrà considerato «tratta di esseri umani» anche se non viene utilizzato nessuno dei mezzi previsti nel comma *a)* del presente articolo; *d)* per «minore» si intende qualsiasi persona di età inferiore ai diciotto anni; *e)* per «vittima» si intende qualsiasi persona fisica soggetta alla tratta di esseri umani così come definita nel presente articolo.

#### Capitolo II

##### PREVENZIONE, COOPERAZIONE E ALTRE MISURE

#### Art. 5

##### *Prevenzione della tratta di esseri umani*

1. Ciascuna Parte adotterà misure per stabilire o rafforzare il coordinamento a livello nazionale fra i vari organismi responsabili della prevenzione e della lotta alla tratta di esseri umani.

2. Ciascuna Parte stabilirà e/o rafforzerà politiche e programmi efficaci allo scopo di prevenire la tratta di esseri umani, mediante: ricerche, campagne di informazione, di sensibilizzazione ed educative; iniziative sociali ed economiche, programmi di formazione, in particolare quelli per le persone vulnerabili nei confronti della tratta e per i professionisti che si interessano della tratta di esseri umani.

3. Ciascuna Parte promuoverà un tipo di approccio fondato sui diritti umani, ed userà un approccio integrato di parità fra donne e uomini e rispettoso dell'infanzia, nello sviluppo, nell'attuazione e nella valutazione di tutte le politiche e i programmi menzionati al secondo comma.

4. Ciascuna Parte adotterà le misure appropriate e necessarie affinché gli immigrati si stabiliscano legalmente nel Paese, in particolare attraverso la diffusione di informazioni accurate sulle condizioni che permettono l'ingresso e la permanenza legale sul proprio territorio da parte degli uffici interessati.

5. Ciascuna Parte adotterà specifiche misure per ridurre la vulnerabilità dei minori nei confronti della tratta, in modo particolare creando un ambiente protetto per questi ultimi.

6. Le misure stabilite in conformità con il presente articolo coinvolgeranno, se del caso, le organizzazioni non governative, le altre organizzazioni competenti e gli altri soggetti della società civile impegnati nella prevenzione della tratta di esseri umani e nella protezione o nell'aiuto alle vittime.

#### Art. 6

##### *Misure per scoraggiare la domanda*

Per scoraggiare la domanda, che favorisce tutte le forme di sfruttamento delle persone, in particolare delle donne e dei bambini, e che favorisce la tratta, ciascuna Parte adotterà o rafforzerà misure legislative, amministrative, educative, sociali, culturali ed altre, ivi comprese: *a*) ricerche sulle migliori pratiche, metodi e strategie; *b*) misure dirette ad aumentare il livello di consapevolezza della responsabilità e dell'importante ruolo dei *media* e della società civile per individuare la domanda come una delle cause profonde della tratta di esseri umani; *c*) realizzare campagne di informazione mirate, coinvolgendo fra gli altri, se necessario, le pubbliche autorità e i decisori politici; *d*) misure di prevenzione, inclusi programmi educativi destinati ai ragazzi e alle ragazze nella loro vita scolastica, che evidenzino l'inaccettabile natura della discriminazione basata sul sesso e le gravi conseguenze che ne derivano, l'importanza della parità fra donne e uomini e della dignità e integrità di ogni essere umano.

#### Art. 7

##### *Misure alle frontiere*

1. Senza pregiudizio per gli impegni internazionali relativi alla libera circolazione delle persone, le Parti rafforzeranno, per quanto possibile, i controlli alle frontiere necessari per prevenire ed individuare la tratta di esseri umani.

2. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o le altre misure appropriate per prevenire, per quanto possibile, l'utilizzo dei mezzi di trasporto usati dai corrieri commerciali per commettere i reati previsti dalla presente Convenzione.

3. Laddove appropriato, e nel rispetto delle convenzioni internazionali applicabili, tali misure consistono nella previsione dell'obbligo per i trasportatori commerciali, incluse tutte le compagnie di trasporto o tutti i proprietari o chiunque utilizzi un qualsiasi mezzo di trasporto, di accertarsi che tutti i passeggeri siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nello Stato di accoglienza.

4. Ciascuna Parte adotta le misure necessarie, in conformità alla propria legislazione nazionale, per comminare sanzioni in caso di violazione degli obblighi stabiliti dal comma 3 del presente articolo.

5. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per permettere, in conformità alla propria legislazione, di rifiutare l'ingresso o revocare il visto alle persone coinvolte nei reati previsti dalla presente Convenzione.

6. Le Parti rafforzano la cooperazione fra i servizi di controllo delle frontiere, in particolare stabilendo e mantenendo canali diretti di comunicazione.

#### Art. 8

##### *Sicurezza e controllo dei documenti*

Ciascuna Parte adotta le misure necessarie: *a)* per assicurarsi che i documenti di viaggio o di identità, da essa rilasciati, siano di qualità tale da non poter essere facilmente usati in modo inappropriato né falsificati o modificati, duplicati o rilasciati illecitamente; e *b)* per assicurare l'integrità e la sicurezza dei documenti di viaggio o di identità rilasciati da e per conto di una delle Parti e allo scopo di prevenire la loro illegittima riproduzione e il conseguente illegittimo rilascio.

#### Art. 9

##### *Legittimità e validità dei documenti*

Su richiesta di una delle Parti, una Parte verifica, in conformità al proprio diritto interno ed entro un ragionevole lasso di tempo, la legittimità e la validità dei documenti di viaggio o di identità rilasciati a suo nome o presunti tali che si sospetti vengano usati per la tratta di esseri umani.

### Capitolo III

#### MISURE DI PROTEZIONE E DI PROMOZIONE DEI DIRITTI DELLE VITTIME, CHE GARANTISCONO LA PARITÀ FRA DONNE E UOMINI

#### Art. 10

##### *Identificazione delle vittime*

1. Ciascuna Parte si assicura che le autorità competenti dispongano di personale formato e qualificato per la prevenzione e la lotta della tratta di esseri umani, nell'identificazione delle vittime, in particolare dei minori, e nell'aiuto a questi ultimi, e si assicura che le autorità competenti collaborino fra loro e con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno al fine di permettere di identificare le vittime con una procedura che tenga conto della speciale situazione delle donne e dei minori vittime e, nei casi appropriati, che vengano rilasciati permessi di soggiorno nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 14 della presente Convenzione.

2. In particolare, ciascuna Parte adotta le misure legislative o le altre misure necessarie ad identificare le vittime in collaborazione, se del caso, con le altre Parti e con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno. Ciascuna delle Parti si assicura che, se le autorità competenti hanno ragionevoli motivi per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, quella

persona non venga allontanata dal proprio territorio finché la procedura di identificazione, che la vede vittima di un reato previsto dall'articolo 18 della presente Convenzione, sia stata completata dalle autorità competenti e si assicura che la persona riceva l'assistenza di cui all'articolo 12, commi 1 e 2.

3. Quando l'età della vittima risulta incerta e ci sono motivi per credere che la vittima sia un minore, in tal caso si presume che si tratti di un minore e si adottano speciali misure di protezione nell'attesa che l'età venga verificata.

4. Non appena il minore viene identificato come vittima, e non è accompagnato, ogni Parte deve: *a)* far rappresentare il minore a livello legale da un tutore, da un'organizzazione o da un'autorità che agisca nell'interesse superiore del minore; *b)* fare quanto necessario al fine di stabilirne l'identità e la nazionalità; *c)* fare ogni possibile sforzo per ritrovare la sua famiglia laddove questo rientri nell'interesse superiore del minore stesso.

#### Art. 11

##### *Protezione della vita privata*

1. Ciascuna Parte protegge la vita privata e l'identità delle vittime. I dati personali che le riguardano sono registrati e usati alle condizioni previste dalla Convenzione per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali (CETS n. 108).

2. In particolare, ciascuna Parte adotta misure al fine di assicurare che l'identità di un minore vittima della tratta, o i particolari che ne consentono l'identificazione, non siano resi pubblici attraverso i media o altri mezzi salvo, in eccezionali circostanze, quando si mira a facilitare il ritrovamento dei membri della famiglia o per assicurare in altro modo il benessere e la protezione del minore.

3. Ciascuna Parte prende in considerazione l'adozione, nel rispetto dell'articolo 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, di misure finalizzate ad incoraggiare i *media* a proteggere la vita privata e l'identità delle vittime attraverso l'auto-regolazione o misure di regolazione o di coregolazione.

#### Art. 12

##### *Assistenza alle vittime*

1. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o altre misure necessarie per dare assistenza alle vittime per il loro recupero fisico, psicologico e sociale. Tale assistenza includerà almeno: *a)* condizioni di vita idonee ad assicurarne la sussistenza, attraverso misure quali: un alloggio adeguato e sicuro, l'assistenza psicologica e materiale; *b)* accesso alle cure mediche d'urgenza; *c)* un aiuto in materia di traduzione ed interpretariato, se necessario; *d)* consigli e informazioni concernenti in particolare i diritti che la legge riconosce loro e i servizi messi a loro disposizione, in una lingua che possano comprendere; *e)* assistenza per fare in modo che i diritti e gli interessi delle vittime siano rappresentati e presi in considerazione durante le fasi della procedura penale avviata contro gli autori del reato; *f)* accesso all'istruzione per i minori.

2. Ciascuna Parte tiene conto delle esigenze di sicurezza e di protezione delle vittime.

3. Ciascuna Parte fornisce inoltre l'assistenza medica necessaria, o qualsiasi altro genere di assistenza, alle vittime che risiedono legalmente nel territorio, che non hanno risorse adeguate e ne hanno bisogno.

4. Ciascuna Parte adotta norme che autorizzino le vittime legalmente residenti nel territorio ad aver accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione.

5. Ciascuna Parte adotta misure, ove necessario e alle condizioni previste dalle proprie leggi nazionali, al fine di cooperare con le organizzazioni non governative, le altre organizzazioni competenti o gli altri soggetti della società civile impegnati nell'assistenza delle vittime.

6. Ciascuna Parte adotta le misure legislative, o altre misure necessarie, per assicurarsi che l'assistenza ad una vittima non sia subordinata alla sua volontà di testimoniare.

7. Per l'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo, ciascuna Parte si assicura che i servizi siano forniti in modo consensuale e informato, tenendo in debito conto le speciali esigenze delle persone che si trovano in una condizione di vulnerabilità e i diritti dei minori in termini di alloggio, istruzione e cure adeguate.

#### Art. 13

##### *Periodo di recupero e di riflessione*

1. Ciascuna Parte prevede nella propria legislazione nazionale un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni, quando sussistano ragionevoli motivi per credere che la persona in questione sia una vittima. Tale periodo dovrà avere durata sufficiente perché la persona in questione possa ristabilirsi, sfuggire dall'influenza dei trafficanti e/o prendere consapevolmente delle decisioni circa la collaborazione con le autorità competenti. Durante questo periodo non sarà possibile mettere in atto alcun ordine di espulsione contro di essa. Questa norma non pregiudica le attività avviate dalle autorità competenti in tutte le fasi della procedura nazionale applicabile e in particolare non pregiudica l'attività investigativa e il perseguimento dei fatti criminosi. Durante questo periodo le Parti autorizzano il soggiorno della persona in questione sul loro territorio.

2. Durante questo periodo, le persone di cui al comma 1 di questo articolo beneficiano delle misure contenute nell'articolo 12, commi 1 e 2.

3. Le Parti non sono obbligate al rispetto di questo periodo per ragioni di ordine pubblico o se si ritiene che lo *status* di vittima sia stato impropriamente invocato.

#### Art. 14

##### *Permesso di soggiorno*

1. Ciascuna delle Parti rilascia un permesso di soggiorno rinnovabile alle vittime in una, o in entrambe, le seguenti ipotesi: a) l'autorità competente ritiene

che la loro permanenza sia necessaria in ragione della loro condizione personale;  
b) l'autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario in ragione della loro collaborazione con le autorità competenti ai fini dell'inchiesta o del procedimento penale.

2. Il permesso di soggiorno per le vittime minorenni, quando giuridicamente necessario, sarà rilasciato in funzione dell'interesse superiore del minore e, se opportuno, rinnovato alle stesse condizioni.

3. Il mancato rinnovo o ritiro del permesso di soggiorno è soggetto alle condizioni stabilite dalla legge nazionale della Parte.

4. Se una vittima inoltra una domanda per un altro tipo di permesso di soggiorno, la Parte interessata terrà conto del fatto che la vittima abbia beneficiato o ancora benefici del permesso di soggiorno in virtù del comma 1.

5. Considerando gli obblighi delle Parti di cui all'articolo 40 della presente Convenzione, ogni Parte si assicura che il rilascio del permesso, in conformità alla presente disposizione, avvenga senza pregiudizio del diritto di richiedere asilo e di beneficiarne.

#### Art. 15

##### *Indennizzo e risarcimento*

1. Ciascuna Parte garantisce che le vittime abbiano accesso, sin dal loro primo contatto con le autorità competenti, all'informazione sulle procedure giudiziarie ed amministrative pertinenti, in una lingua che possano comprendere.

2. Ciascuna Parte stabilisce, nella propria legislazione nazionale, il diritto delle vittime all'assistenza di un difensore e all'assistenza legale gratuita alle condizioni previste dalle norme nazionali.

3. Ciascuna Parte prevede nella propria legislazione nazionale il diritto delle vittime ad essere indennizzate dagli autori del reato.

4. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per fare in modo che l'indennizzo alle vittime sia garantito, alle condizioni previste dalle norme nazionali, ad esempio stabilendo un fondo per l'indennizzo delle vittime o altre misure o programmi destinati all'assistenza e all'integrazione sociale delle vittime, che potrebbero essere finanziati dai beni che derivano dall'applicazione delle misure previste dall'articolo 23.

#### Art. 16

##### *Rimpatrio e ritorno delle vittime*

1. La Parte di cui una vittima è cittadina o quella in cui aveva il diritto di risiedere in modo permanente al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza deve, tenuto conto dei suoi diritti, della sua sicurezza e della sua dignità, facilitare e accettare il ritorno della vittima, senza ritardi ingiustificati e irragionevoli.

2. Quando una Parte rinvia una vittima in un altro Stato, questo rinvio deve avvenire con il dovuto riguardo ai diritti, alla sicurezza e alla dignità della persona e alla fase delle procedure giudiziarie collegate alle condotte di cui la persona è stata vittima, e deve di preferenza essere volontario.

3. Su domanda di una Parte ricevente, un'altra Parte, su richiesta, verifica se una persona è cittadina o aveva il diritto di risiedere in modo permanente nel proprio territorio al momento dell'ingresso nel territorio della Parte ricevente.

4. Allo scopo di facilitare il ritorno di una vittima che sia sprovvista dei documenti richiesti, la Parte di cui questa persona è cittadina, o in cui aveva il diritto di risiedere a titolo permanente al momento dell'ingresso sul territorio della Parte ricevente, accetta di rilasciare, su richiesta della Parte ricevente, i documenti di viaggio, o altro tipo di autorizzazione, necessari per permettere alla persona di rientrare e di essere ammessa nel proprio territorio.

5. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o altre misure necessarie per realizzare programmi di rimpatrio, che coinvolgano le competenti istituzioni nazionali o internazionali e le organizzazioni non governative. Questi programmi mirano ad evitare la rivittimizzazione. Ciascuna Parte dovrebbe fare ogni sforzo per favorire la reintegrazione delle vittime nella società dello Stato di ritorno, inclusa la reintegrazione nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro, in particolare attraverso l'acquisizione e il miglioramento delle competenze professionali. Riguardo ai minori, questi programmi dovrebbero includere il godimento del diritto all'istruzione e misure per assicurare loro il beneficio di una presa in carico o di una accoglienza adeguata da parte della loro famiglia o di strutture di accoglienza adatte.

6. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o altre misure necessarie per mettere a disposizione delle vittime, laddove necessario in collaborazione con tutte le Parti coinvolte, le informazioni sulle strutture che possano assisterle nel Paese dove sono rientrate o rimpatriate, come i servizi investigativi e giudiziari, le organizzazioni non governative, gli operatori del settore legale in grado di fornire pareri e le strutture sociali.

7. I minori vittime non saranno rimpatriati in uno Stato se, in base ad una valutazione dei rischi e della sicurezza, appare che il rimpatrio non sarebbe nell'interesse superiore del minore.

#### Art. 17

##### *Parità fra donne e uomini*

Ciascuna Parte, nell'applicare le misure contenute in questo capitolo, deve cercare di promuovere l'eguaglianza fra donne e uomini e il ricorso all'approccio integrato di parità nello sviluppare, attuare e valutare le misure stesse.

#### Capitolo IV

##### DIRITTO PENALE SOSTANZIALE

#### Art. 18

##### *Incriminatione della tratta di esseri umani*

Ciascuna Parte adotta le misure legislative e altre misure necessarie per prevedere come reati gli atti enunciati all'articolo 4 della presente Convenzione, se commessi intenzionalmente.

## Art. 19

*Incriminatione dell'utilizzo dei servizi di una vittima*

Ciascuna Parte considera l'adozione di misure legislative e altre misure necessarie per prevedere come reati, in conformità alla propria legge nazionale, l'utilizzo di servizi che sono oggetto dello sfruttamento di cui all'articolo 4 della presente Convenzione, laddove sussista la consapevolezza della qualità di vittima della tratta di esseri umani della persona in questione.

## Art. 20

*Reati relativi ai documenti di viaggio o di identità*

Ciascuna Parte adotta le misure legislative e altre misure necessarie per prevedere come reati le seguenti condotte, se intenzionalmente commesse allo scopo di rendere possibile la tratta di esseri umani: *a)* fabbricare un documento di viaggio o di identità falso; *b)* procurare o fornire tale documento; *c)* trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere il documento di viaggio o di identità di un'altra persona.

## Art. 21

*Complicità e tentativo di reato*

1. Ciascuna Parte adotta le misure legislative e altre misure necessarie per prevedere come reato qualsiasi forma di complicità, laddove intenzionale, tesa a commettere uno dei reati stabiliti in applicazione degli articoli 18 e 20 della presente Convenzione.

2. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o altre misure necessarie per prevedere come reato qualsiasi tentativo intenzionale di commettere uno dei reati stabiliti in applicazione dell'art. 18 e 20 *a)*, della presente Convenzione.

## Art. 22

*Responsabilità delle persone giuridiche*

1. Ciascuna Parte adotta le misure legislative e altre misure necessarie allo scopo di assicurare che le persone giuridiche siano ritenute responsabili dei reati stabiliti in applicazione della presente Convenzione, quando vengono commessi per loro conto da una qualsiasi persona fisica, che agisca sia individualmente sia come parte di un organo della persona giuridica o che eserciti un potere di direzione al suo interno e che abbia: *a)* il potere di rappresentanza della persona giuridica; *b)* l'autorità per prendere decisioni per conto della persona giuridica; *c)* l'autorità per esercitare un controllo sulla persona giuridica.

2. Escludendo i casi già esposti nel comma 1, ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie per assicurare che una persona giuridica possa essere ritenuta responsabile quando la mancanza di sorveglianza o di controllo da parte di una persona fisica indicata nel comma 1 abbia reso possibile la commissione di un reato, stabilito in virtù della presente Convenzione, per conto della suddetta persona giuridica, da parte di una persona fisica che abbia agito sotto la sua autorità.



3. In base ai principi giuridici della Parte in questione, la responsabilità di una persona giuridica può essere penale, civile o amministrativa.

4. Tale responsabilità viene stabilita in modo da non pregiudicare la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso il reato.

#### Art. 23

##### *Sanzioni e misure repressive*

1. Ciascuna Parte adotta le misure legislative e altre misure necessarie per far sì che i reati, stabiliti ai sensi degli articoli da 18 a 21, siano punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Tali sanzioni includono, per i reati stabiliti in attuazione dell'articolo 18, quando commessi da persone fisiche, pene che prevedano la privazione della libertà e che possano dar luogo all'estradizione.

2. Ciascuna Parte farà sì che le persone giuridiche responsabili in applicazione dell'articolo 22, siano soggette a sanzioni o misure penali o non penali effettive, proporzionate e dissuasive, ivi comprese le sanzioni pecuniarie.

3. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative e altre misure necessarie per rendere possibile la confisca o comunque la sottrazione dei mezzi e dei profitti derivanti dai reati come definiti ai sensi degli articoli 18 e 20, lettera a), della presente Convenzione, o di beni il cui valore corrisponda a tali profitti.

4. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o altre misure necessarie per rendere possibile la chiusura temporanea o permanente di qualsiasi struttura usata per commettere la tratta di esseri umani, senza pregiudizio nei confronti dei diritti dei terzi in buona fede, o per interdire all'autore del reato, a titolo temporaneo o definitivo, l'esercizio dell'attività nel corso della quale il reato è stato commesso.

#### Art. 24

##### *Circostanze aggravanti*

Ciascuna Parte assicura che le seguenti circostanze siano considerate come aggravanti nel determinare la pena per i reati stabiliti ai sensi dell'articolo 18 della presente Convenzione: a) il reato ha messo a rischio la vita della vittima deliberatamente o per grave negligenza; b) il reato è stato commesso contro un minore; c) il reato è stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni; d) il reato è stato commesso nel quadro di un'organizzazione criminale.

#### Art. 25

##### *Precedenti condanne penali*

Ciascuna Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie che diano la possibilità di prendere in considerazione, nel contesto della determinazione della pena, le condanne definitive inflitte da un'altra Parte, in relazione ai reati previsti in base alla presente Convenzione.

## Art. 26

*Esclusione della pena*

Ciascuna Parte stabilisce, in conformità con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico nazionale, la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette.

## Capitolo V

## INDAGINI, PROCEDIMENTI GIUDIZIARI E DIRITTO PROCESSUALE

## Art. 27

*Inchieste su denuncia e d'ufficio*

1. Ciascuna Parte si assicura che le indagini o le azioni penali relative ai reati stabiliti in base alla presente Convenzione non siano subordinate alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima, almeno quando il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio.

2. Ciascuna Parte vigila affinché le vittime di un reato commesso nel territorio di una Parte, diverso da quello in cui risiedono, possano adire l'autorità giudiziaria competente dello Stato di residenza. Nel caso in cui l'autorità competente adita non possa esercitare la propria competenza al riguardo trasmette la denuncia senza ritardi all'autorità competente della Parte nel cui territorio è stato commesso il reato. Il caso verrà trattato secondo le norme di diritto nazionale della Parte in cui il reato è stato commesso.

3. Ciascuna Parte assicura, per mezzo di misure legislative o di altre misure, alle condizioni previste dalle proprie norme nazionali, ai gruppi, alle fondazioni, alle associazioni o alle organizzazioni non governative che abbiano come scopo quello di lottare contro la tratta di esseri umani o quello di proteggere i diritti della persona umana, la possibilità di assistere e/o di sostenere le vittime che lo consentano nel corso dei procedimenti giudiziari penali che riguardano i reati stabiliti in base all'articolo 18 della presente Convenzione.

## Art. 28

*Protezione delle vittime, dei testimoni e delle persone che collaborano con le autorità giudiziarie*

1. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per offrire una protezione effettiva ed appropriata dalle possibili ritorsioni o intimidazioni, specie durante le indagini e nel corso del procedimento giudiziario a carico degli autori del reato o dopo il procedimento, a vantaggio: *a)* delle vittime; *b)* quando è opportuno, delle persone che forniscono informazioni relative ai reati stabiliti in base all'articolo 18 della presente Convenzione o che collaborano in altro modo con le autorità incaricate delle indagini o dei procedimenti giudiziari; *c)* dei testimoni che rendono una deposizione in ordine ai reati stabiliti in base all'articolo 18 della presente Convenzione; *d)* se necessario, dei membri della famiglia delle persone di cui alle lettere *a)* e *c)*.

2. Ciascuna Parte adotta le misure legislative, o altre misure necessarie, per assicurare e per offrire diversi tipi di protezione. Queste misure possono includere la protezione fisica, l'assegnazione di un nuovo luogo di residenza, il cambio di identità e l'assistenza nel trovare lavoro.

3. I minori beneficiano di speciali misure di protezione che tengano conto del loro superiore interesse.

4. Ciascuna Parte adotta le misure legislative o altre misure necessarie per assicurare, se necessario, un'adeguata protezione da possibili ritorsioni o intimidazioni, in particolare durante le indagini e nel corso dei procedimenti giudiziari a carico degli autori dei reati, o dopo i procedimenti, ai membri dei gruppi, delle fondazioni, delle associazioni o delle organizzazioni non governative che esercitano una o più attività previste nell'articolo 27, comma 3.

5. Ciascuna Parte prende in considerazione la stipula di accordi o di intese con altri Stati per l'attuazione del presente articolo.

#### Art. 29

##### *Autorità specializzate e organismi di coordinamento*

1. Ciascuna Parte adotta le misure necessarie al fine di assicurare che persone fisiche o giuridiche si specializzino nella lotta contro la tratta degli esseri umani e nella protezione delle vittime. Queste persone fisiche o giuridiche godono della necessaria indipendenza, nel quadro dei principi fondamentali del sistema giuridico della Parte interessata, perché possano essere in grado di svolgere le loro funzioni in modo efficace e libere da qualsiasi indebita pressione. Dette persone fisiche, o il personale delle persone giuridiche, devono disporre di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle funzioni che svolgono.

2. Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per assicurare il coordinamento delle politiche e delle azioni dei servizi della propria amministrazione e degli altri organismi pubblici impegnati nel contrasto della tratta degli esseri umani, se opportuno con l'istituzione di organismi di coordinamento.

3. Ciascuna Parte fornisce o rinforza la formazione di agenti responsabili della prevenzione e della lotta alla tratta degli esseri umani, inclusa la formazione sui diritti della persona umana. La formazione può essere specifica per i diversi servizi e, se opportuno, si incentrerà sui metodi usati per la prevenzione della tratta, per perseguire i trafficanti e per proteggere i diritti delle vittime, compresa la protezione delle vittime nei confronti dei trafficanti.

4. Ciascuna Parte prende in considerazione la nomina di Relatori nazionali o individua altri organismi incaricati del monitoraggio delle attività contro la tratta condotte dalle istituzioni statali e dell'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione nazionale.

#### Art. 30

##### *Procedure giudiziarie*

Nel rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare dell'articolo 6, ciascuna Parte adotta le

misure legislative o altre misure necessarie per garantire, nel corso dei procedimenti giudiziari: *a*) la protezione della vita privata delle vittime e, ove necessario, della loro identità; *b*) la sicurezza delle vittime e la loro protezione da intimidazioni, alle condizioni previste dalle norme nazionali e, nel caso di minori vittime, con specifico riferimento alle esigenze dei minori ed assicurando loro il diritto a misure di protezione specifiche.

### Art. 31

#### *Giurisdizione*

1. Ciascuna Parte adotta le misure legislative e altre misure necessarie per stabilire la giurisdizione per qualsiasi reato previsto ai sensi della presente Convenzione, laddove il reato venga commesso: *a*) nel proprio territorio; o *b*) a bordo di una nave che batta bandiera della Parte in questione; o *c*) a bordo di un velivolo immatricolato secondo le disposizioni di legge di detta Parte; o *d*) da un proprio cittadino o da una persona apolide che abbia residenza abituale nel suo territorio, se il reato è punibile penalmente nel luogo in cui è stato commesso o se, per territorio, il reato non ricade nella giurisdizione di alcuno Stato; *e*) contro un proprio cittadino.

2. Ciascuna Parte, al momento della firma o quando deposita il proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, con una dichiarazione rivolta al Segretario generale del Consiglio d'Europa, può precisare che si riserva il diritto di non applicare o di applicare solo in casi o in condizioni specifiche, le disposizioni relative alla giurisdizione di cui al comma 1 lettere *d*) ed *e*) del presente articolo o di qualsiasi parte di dette lettere.

3. Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per definire la propria giurisdizione con riferimento a tutti i reati di cui alla presente Convenzione, nei casi in cui il presunto autore si trovi nel proprio territorio e non possa venire estradato verso un'altra Parte solo in base alla sua nazionalità, dietro richiesta di estradizione.

4. Quando più Parti rivendichino la propria giurisdizione in relazione ad un reato che si presume stabilito in base alla presente Convenzione, le Parti interessate si consulteranno, se ciò è opportuno, al fine di determinare quale sia la più idonea a procedere penalmente.

5. Senza pregiudizio per le disposizioni generali di diritto internazionale, questa Convenzione non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata da una delle Parti, in conformità alla propria legislazione nazionale.

## Capitolo VI

### COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E COOPERAZIONE CON LA SOCIETÀ CIVILE

### Art. 32

#### *Principi generali e misure di cooperazione internazionale*

Le Parti cooperano fra loro, in conformità con le clausole della presente Convenzione e in applicazione degli strumenti internazionali e regionali appli-

cabili, degli accordi basati su disposizioni legislative uniformi o di reciprocità e della propria legislazione nazionale, nel modo più ampio possibile, allo scopo di prevenire e combattere la tratta di esseri umani, proteggere e fornire assistenza alle vittime, condurre indagini o procedere penalmente per i reati previsti sulla base della presente Convenzione.

#### Art. 33

##### *Misure relative alle persone minacciate o scomparse*

1. Quando una Parte, sulla base delle informazioni in suo possesso, ha ragionevoli motivi di credere che la vita, la libertà o l'integrità fisica di una persona di cui all'articolo 28, comma 1, sia in pericolo immediato sul territorio di un'altra Parte, la Parte che possiede le informazioni deve, in questo caso d'urgenza, trasmetterle senza tardare all'altra Parte, in modo che possa adottare adeguate misure di protezione.

2. Le Parti di questa Convenzione possono decidere di rinforzare la loro cooperazione nella ricerca delle persone scomparse, in particolare dei minori, se le informazioni disponibili possono far pensare che siano vittime della tratta di esseri umani. A questo scopo le Parti possono stipulare fra loro accordi bilaterali o multilaterali.

#### Art. 34

##### *Informazioni*

1. La Parte interpellata informa prontamente la Parte richiedente del risultato definitivo delle azioni intraprese ai sensi di questo capitolo. La Parte interpellata informa ugualmente senza indugio la Parte richiedente di qualsiasi circostanza che renda impossibile l'attuazione delle misure sollecitate o che rischi di ritardarle considerevolmente.

2. Una Parte può, entro i limiti delle proprie norme nazionali e in assenza di una preventiva richiesta, trasmettere ad un'altra Parte le informazioni ottenute nel quadro delle sue indagini, se ritiene che ciò possa aiutare la Parte destinataria ad avviare o a condurre a buon fine indagini o procedimenti relativi a reati stabiliti in virtù della presente Convenzione o quando queste informazioni potrebbero condurre ad una richiesta di cooperazione, da parte di quella Parte, ai sensi delle disposizioni del presente capitolo.

3. Prima di trasmettere tali informazioni, la Parte che le fornisce può richiedere che siano trattate come confidenziali o che non vengano utilizzate che a certe condizioni. Se la Parte ricevente non può dar seguito a questa richiesta deve informarne l'altra Parte che determinerà allora se le informazioni in questione debbano ugualmente essere fornite. Se la Parte ricevente accetta le informazioni alle condizioni prescritte sarà tenuta al rispetto delle condizioni stesse.

4. Tutte le informazioni richieste che riguardano gli articoli 13, 14 e 16, e che sono necessarie per l'attribuzione dei diritti conferiti da questi articoli, saranno trasmesse senza ritardi, su richiesta della Parte coinvolta, nel rispetto dell'articolo 11 della presente Convenzione.

## Art. 35

*Cooperazione con la società civile*

Ciascuna Parte incoraggia le autorità statali e i funzionari pubblici a cooperare con le organizzazioni non governative, con le altre organizzazioni pertinenti e con i membri della società civile, allo scopo di stabilire dei partenariati strategici per raggiungere gli obiettivi della presente Convenzione.

## Capitolo VII

## MECCANISMO DI MONITORAGGIO

## Art. 36

*Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani*

1. Il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (da qui in poi chiamato GRETA), è incaricato di vigilare sull'attuazione della presente Convenzione da parte delle Parti.

2. GRETA è composto da un minimo di 10 membri ad un massimo di 15 membri. La composizione di GRETA tiene conto di una partecipazione equilibrata di donne e di uomini, di una partecipazione geograficamente equilibrata e di un'esperienza multi-disciplinare. I membri sono eletti dal Comitato delle Parti con un mandato di quattro anni, rinnovabile una sola volta, fra i cittadini degli Stati parti della presente Convenzione.

3. L'elezione dei membri di GRETA si baserà sui seguenti principi: *a)* i membri saranno scelti fra personalità di elevata moralità, conosciute per la loro competenza nel campo dei diritti umani, dell'assistenza e della protezione delle vittime e della lotta contro la tratta di esseri umani o che possiedano un'esperienza professionale nei campi della presente Convenzione; *b)* essi siederanno a titolo individuale e saranno indipendenti ed imparziali nell'esercizio del loro mandato e si renderanno disponibili ad adempiere alle loro funzioni in modo effettivo; *c)* GRETA non può comprendere più di un cittadino del medesimo Stato; *d)* essi dovrebbero rappresentare i principali sistemi giuridici.

4. La procedura di elezione dei membri di GRETA viene stabilita dal Comitato dei Ministri, dopo aver consultato le Parti della Convenzione ed averne ottenuto l'unanime consenso. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente Convenzione, GRETA adotta le proprie regole di procedura.

## Art. 37

*Il Comitato delle Parti*

1. Il Comitato delle Parti è composto dai rappresentanti del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa degli Stati membri parte della Convenzione e dai rappresentanti delle Parti della Convenzione che non sono membri del Consiglio d'Europa.

2. Il Comitato delle Parti è convocato dal Segretario generale del Consiglio

d'Europa. La sua prima riunione si deve tenere entro un anno dall'entrata in vigore della presente Convenzione, allo scopo di eleggere i membri di GRETA. Si riunirà in seguito su richiesta di un terzo delle Parti, del Presidente di GRETA o del Segretario generale.

3. Il Comitato delle Parti adotta le proprie regole di procedura.

Art. 38  
*Procedura*

1. La procedura di valutazione riguarda le Parti della Convenzione ed è divisa in cicli, la cui durata è determinata da GRETA. All'inizio di ciascun ciclo GRETA seleziona le disposizioni specifiche su cui verrà esperita la procedura di valutazione.

2. GRETA determina i mezzi più appropriati per procedere a questa valutazione. GRETA può adottare, in particolare, un questionario per ciascun ciclo di valutazione, che può servire come base per valutare l'attuazione, da parte delle Parti, della presente Convenzione. Il questionario è indirizzato a tutte le Parti. Le Parti rispondono al questionario, così come a qualsiasi altra richiesta di informazione da parte di GRETA.

3. GRETA può richiedere informazioni alla società civile.

4. GRETA può organizzare in maniera sussidiaria, in cooperazione con le autorità nazionali e con la «persona di contatto» nominata da queste ultime e, se necessario, con l'assistenza di esperti nazionali indipendenti, visite nei Paesi interessati. Durante queste visite, GRETA può essere assistita da specialisti negli specifici settori.

5. GRETA stabilisce una bozza di rapporto contenente l'analisi dell'attuazione delle disposizioni alle quali si riferisce la procedura di valutazione, così come i suggerimenti e le proposte che riguardano il modo in cui la Parte coinvolta può trattare i problemi identificati. La bozza di rapporto viene trasmessa alla Parte oggetto della valutazione perché formuli i propri commenti. Detti commenti vengono presi in considerazione da GRETA quando stila il suo rapporto.

6. Su questa base, GRETA adotta il proprio rapporto e le sue conclusioni relative alle misure adottate dalla Parte interessata per attuare le disposizioni della presente Convenzione. Il rapporto e le conclusioni vengono inviati alla Parte interessata e al Comitato delle Parti. Il rapporto e le conclusioni di GRETA vengono resi pubblici dal momento in cui vengono adottati, insieme agli eventuali commenti della Parte interessata.

7. Senza pregiudizio della procedura di cui ai commi da 1 a 6 di questo articolo, il Comitato delle Parti può adottare, sulla base del rapporto e delle conclusioni di GRETA, delle raccomandazioni indirizzate a quella Parte *a)* che riguardano le misure da prendere per attuare le conclusioni di GRETA e, se necessario, stabilire una data entro la quale sottoporre le informazioni sulla loro messa in opera e *b)* che abbiano l'obiettivo di promuovere la cooperazione con quella Parte per un'adeguata attuazione della presente Convenzione.

## Capitolo VIII

## RELAZIONI CON ALTRI STRUMENTI INTERNAZIONALI

## Art. 39

*Relazione con il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli*

Questa Convenzione non inficia i diritti e gli obblighi che derivano dalle disposizioni del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli. La presente Convenzione ha lo scopo di rafforzare la protezione stabilita dal Protocollo e di sviluppare le disposizioni ivi contenute.

## Art. 40

*Relazioni con altri strumenti internazionali*

1. Questa Convenzione non inficia i diritti e gli obblighi derivanti dalle disposizioni di altri strumenti internazionali di cui le Parti della presente Convenzione sono parte o lo saranno e che contengono disposizione relative alle materie disciplinate in questa Convenzione e che assicurano una protezione e un'assistenza maggiore alle vittime della tratta.

2. Le Parti della Convenzione possono concludere fra loro accordi bilaterali o multilaterali relativi alle questioni disciplinate dalla presente Convenzione, al fine di completare o di rafforzare le sue disposizioni o per facilitare l'applicazione dei principi che essa contiene.

3. Le Parti che sono membri dell'Unione europea applicano nelle loro reciproche relazioni le disposizioni della Comunità e dell'Unione europea, nella misura in cui esistano disposizioni della Comunità e dell'Unione europea che disciplinino il relativo specifico oggetto e siano applicabili al caso di specie, senza pregiudizio per l'oggetto e per le finalità della presente Convenzione e senza pregiudizio per la sua integrale applicazione nei confronti delle altre Parti.

4. Nessuna disposizione della presente Convenzione incide sui diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui in virtù del diritto internazionale, ivi compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e in particolare, laddove applicabile, della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo *status* di rifugiato e al principio di *non-refoulement* ivi stabilito.

## Capitolo IX

## EMENDAMENTI ALLA CONVENZIONE

## Art. 41

*Emendamenti*

1. Qualsiasi emendamento alla presente Convenzione, proposto da una delle Parti, deve essere comunicato al Segretario generale del Consiglio d'Eu-



ropa e dallo stesso trasmessa agli Stati membri del Consiglio d'Europa, ad ogni altro Stato firmatario, ad ogni Stato parte, alla Comunità europea, ad ogni Stato invitato a sottoscrivere la presente Convenzione, secondo quanto previsto dall'articolo 42, e ad ogni Stato invitato ad aderire alla presente Convenzione, in conformità alle disposizioni dell'articolo 43.

2. Qualsiasi emendamento proposto da una Parte sarà comunicato a GRETA, che trasmetterà al Comitato dei Ministri il suo parere sull'emendamento proposto.

3. Il Comitato dei Ministri esaminerà l'emendamento proposto e il parere formulato da GRETA; potrà poi adottare l'emendamento, dopo aver consultato le Parti della presente Convenzione e dopo averne ottenuto l'unanime consenso.

4. Il testo di ogni emendamento adottato dal Comitato dei Ministri, così come previsto dal comma 3 di questo articolo, sarà inoltrato alle Parti, in vista della sua accettazione.

5. Qualsiasi emendamento, adottato così come previsto dal comma 3 di questo articolo, entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza del periodo di un mese a partire dalla data nella quale tutte le Parti avranno informato il Segretario generale della loro accettazione.

## Capitolo X

### CLAUSOLE FINALI

#### Art. 42

##### *Firma ed entrata in vigore*

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e della Comunità europea.

2. La presente Convenzione è soggetta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

3. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci firmatari, di cui almeno otto Stati membri del Consiglio d'Europa, avranno espresso il loro consenso ad essere impegnati dalla Convenzione, così come previsto dalle disposizioni del comma precedente.

4. Se un qualsiasi Stato citato al comma 1, o la Comunità europea, esprime successivamente il proprio assenso ad essere impegnato dalla Convenzione, la stessa entrerà in vigore nei suoi confronti il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione.

#### Art. 43

##### *Adesione alla Convenzione*

1. Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà, dopo aver consultato le Parti della Conven-

zione e averne ottenuto l'unanime consenso, invitare tutti gli Stati non membri del Consiglio d'Europa e che non abbiano partecipato all'elaborazione della Convenzione, ad aderire alla Convenzione con una decisione adottata con la maggioranza di cui all'articolo 20 *d*), dello Statuto del Consiglio d'Europa, e con il voto unanime dei rappresentanti degli Stati contraenti che hanno il diritto di sedere nel Comitato dei Ministri.

2. Per ogni Stato che aderisce, la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data di deposito dello strumento di adesione presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

#### Art. 44

##### *Ambito territoriale di applicazione*

1. Qualsiasi Stato, o la Comunità europea, può, al momento della firma, o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, indicare il territorio o i territori in cui la presente Convenzione verrà applicata.

2. Qualsiasi Parte può, in qualsiasi data successiva, con una dichiarazione rivolta al Segretario generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio indicato nella dichiarazione e di cui assicura le relazioni internazionali o a nome del quale è autorizzato ad assumere impegni. Rispetto a tale territorio la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data di ricezione di tale Dichiarazione da parte del Segretario generale.

3. Qualsiasi dichiarazione fatta in virtù dei due precedenti commi nei confronti di qualsiasi territorio indicato in tale dichiarazione, può essere ritirata per mezzo di una notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa. Il ritiro diverrà efficace il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data di ricezione della notifica da parte del Segretario generale.

#### Art. 45

##### *Riserve*

Nessuna riserva è ammessa alle disposizioni della presente Convenzione, ad eccezione della riserva di cui all'articolo 31, comma 2.

#### Art. 46

##### *Denuncia*

1. Qualsiasi Parte può, in ogni momento, denunciare questa Convenzione per mezzo di una notifica rivolta al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. Tale denuncia diverrà efficace il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi a partire dalla data di ricezione della notifica stessa da parte del Segretario generale.

Art. 47  
*Notifica*

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a tutti gli Stati firmatari, a tutti gli Stati parti, alla Comunità europea, a tutti gli Stati invitati a sottoscrivere la presente Convenzione, così come previsto dall'articolo 42, e a tutti gli Stati invitati ad aderire alla Convenzione: *a)* ogni firma; *b)* il deposito di qualsivoglia strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione; *c)* ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione, come previsto dagli articoli 42 e 43; *d)* ogni emendamento adottato come previsto dall'articolo 41 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore; *e)* qualsiasi denuncia effettuata ai sensi dell'articolo 46; *f)* qualsiasi altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Convenzione; *g)* qualsiasi riserva espressa ai sensi dell'articolo 45.

In fede, i sottoscritti, pienamente a ciò autorizzati, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Varsavia, il 16 maggio 2005, in inglese e in francese, entrambi i testi egualmente autentici, in un'unica copia che verrà depositata negli archivi del Consiglio d'Europa.

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia conforme certificata ad ogni Stato membro del Consiglio d'Europa, agli Stati non membri che hanno partecipato all'elaborazione della presente Convenzione, alla Comunità europea e a tutti gli Stati invitati ad aderire alla presente Convenzione.

4. Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti\*

(2004/81/CE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, primo comma, punto 3,

vista la proposta della Commissione,  
visto il parere del Parlamento europeo,  
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo,  
previa consultazione del Comitato delle regioni,  
considerando quanto segue:

1. Elaborare una politica comune dell'immigrazione, comprendente la de-

---

\* Note omesse.

finizione delle condizioni d'ingresso e di soggiorno degli stranieri e misure di lotta contro l'immigrazione clandestina, è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione europea di attuare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. Nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo ha espresso la propria determinazione a combattere alla radice l'immigrazione illegale, in particolare contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti, ed ha raccomandato agli Stati membri d'incentrare i loro sforzi sull'individuazione e lo smantellamento delle reti criminali, provvedendo al tempo stesso a garantire i diritti delle vittime.

3. A riprova del carattere sempre più preoccupante di questo fenomeno a livello internazionale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, corredata da un Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e da un protocollo per controllare il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. La Comunità ed i quindici Stati membri li hanno firmati nel dicembre 2000.

4. L'attuazione della presente direttiva non incide sulla protezione prevista per i rifugiati, per i beneficiari di una protezione sussidiaria e per chi chiede protezione internazionale a norma del diritto internazionale riguardante i rifugiati, né sugli altri strumenti relativi ai diritti umani.

5. La presente direttiva non incide su altre disposizioni relative alla protezione delle vittime, dei testimoni o di persone particolarmente vulnerabili, né lede le prerogative degli Stati membri in materia di concessione del diritto di soggiorno per motivi umanitari o di altro tipo.

6. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e si attiene ai principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

7. Gli Stati membri dovrebbero applicare la presente direttiva senza discriminazioni fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credenze, opinioni politiche od ogni altra opinione, appartenenza ad una minoranza nazionale, condizioni economiche, nascita, disabilità, età od orientamento sessuale.

8. Si dovrebbe ricordare che, a livello europeo, al fine di intensificare la prevenzione e la lotta contro tali reati sono state adottate la direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

9. La presente direttiva prevede un titolo di soggiorno destinato alle vittime della tratta di esseri umani o, qualora uno Stato membro decida di ampliare il campo di applicazione della presente direttiva, ai cittadini di paesi terzi che sono stati coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale per i quali il titolo di soggiorno abbia carattere d'incitamento sufficiente perché essi cooperino con le autorità competenti, pur subordinandolo a determinate condizioni, per evitare gli abusi.

10. A tale scopo è necessario stabilire i criteri per il rilascio del titolo di soggiorno, le condizioni di soggiorno e i motivi di non rinnovo o di ritiro. Ai sensi della presente direttiva il diritto al soggiorno è subordinato al rispetto di determinate condizioni e ha carattere provvisorio.

11. È necessario informare i cittadini in questione di paesi terzi, che è possibile ottenere tale titolo di soggiorno e che essi dispongono di un periodo di riflessione. Tale periodo dovrebbe metterli in grado di decidere con cognizione di causa se vogliono cooperare con le autorità di polizia e con le autorità inquirenti e giudiziarie – tenendo conto dei rischi che corrono – cosicché la loro cooperazione sia libera e, quindi, più efficace.

12. In considerazione della loro vulnerabilità, ai cittadini in questione di paesi terzi dovrebbe essere concessa l'assistenza prevista dalla presente direttiva. Tale assistenza dovrebbe consentire loro di ristabilirsi e di sottrarsi all'influenza degli autori dei reati. Le cure mediche da prestare al cittadino di un paese terzo contemplato dalla presente direttiva comprendono anche, se del caso, un'assistenza psicoterapeutica.

13. Le autorità competenti devono prendere una decisione sul rilascio del titolo di soggiorno valido almeno sei mesi o sul suo rinnovo. Esse dovrebbero valutare se le pertinenti condizioni sono state soddisfatte.

14. La presente direttiva dovrebbe applicarsi senza pregiudizio delle attività svolte dalle autorità competenti in tutte le fasi delle pertinenti procedure nazionali, e in particolare allorché indagano sui reati in questione.

15. Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di autorizzare il soggiorno per altri motivi, in funzione delle rispettive legislazioni nazionali, ai cittadini di paesi terzi che possono rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva ma che non sono, o non sono più in possesso dei requisiti in essa stabiliti, ai loro familiari o alle persone trattate come familiari.

16. Per consentire ai cittadini in questione di paesi terzi di rendersi indipendenti e di non ricadere nella rete criminale, i beneficiari del titolo di soggiorno dovrebbero essere autorizzati, alle condizioni stabilite dalla presente direttiva, ad avere accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione. Nell'autorizzare l'accesso dei beneficiari del titolo di soggiorno alla formazione professionale e all'istruzione, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la durata probabile del soggiorno.

17. La partecipazione dei cittadini di paesi terzi interessati a programmi e regimi già esistenti o da prevedere dovrebbe contribuire alla ripresa di una vita sociale normale.

18. Se i cittadini dei paesi terzi interessati presentano domanda per ottenere un titolo di soggiorno di un'altra categoria, gli Stati membri dovrebbero prendere una decisione in base al diritto ordinario riguardante gli stranieri. Nell'esaminare la suddetta domanda, gli Stati membri dovrebbero tener conto del fatto che i cittadini in questione di paesi terzi hanno ottenuto il titolo di soggiorno a norma della presente direttiva.

19. Gli Stati membri dovrebbero fornire alla Commissione, per quanto riguarda l'applicazione della presente direttiva, le informazioni che hanno individuato nell'ambito delle attività svolte con riferimento alla raccolta e al trattamento di dati statistici riguardanti materie che rientrano nel settore della giustizia e degli affari interni.

20. Poiché lo scopo di istituire un titolo di soggiorno per i cittadini in questione di paesi terzi che cooperino alla lotta contro la tratta di esseri umani, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può, dunque, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

21. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea e fatto salvo l'articolo 4 del suddetto protocollo, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non sono vincolati da essa, né sono soggetti alla sua applicazione.

22. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## Capo I

### DISPOSIZIONI GENERALI

#### Art. 1

##### *Oggetto*

Oggetto della presente direttiva è definire le condizioni per rilasciare titoli di soggiorno di limitata durata, collegata alla lunghezza delle relative procedure nazionali, ai cittadini di paesi terzi, i quali cooperino alla lotta contro la tratta di esseri umani o contro il favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

#### Art. 2

##### *Definizioni*

Ai sensi della presente direttiva: *a*) per «cittadino di paese terzo» si intende ogni persona non avente la cittadinanza dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato; *b*) «favoreggiamento dell'immigrazione illegale» abbraccia casi quali quelli di cui agli articoli 1 e 2 della direttiva 2002/90/CE del Consiglio; *c*) «tratta di esseri umani» abbraccia casi quali quelli di cui agli articoli 1, 2 e 3 della decisione quadro 2002/629/GAI; *d*) per «misura di esecuzione di una decisione di allontanamento» si intende ogni provvedimento adottato da uno

Stato membro per attuare la decisione presa dalle autorità competenti nella quale è ordinato l'allontanamento di un cittadino di paese terzo; e) per «titolo di soggiorno» si intende ogni autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, che consente al cittadino di un paese terzo, che soddisfi le condizioni fissate dalla presente direttiva, di risiedere legalmente sul suo territorio; f) per «minori non accompagnati» si intendono i cittadini di paesi terzi di età inferiore a diciotto anni, che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché una tale persona non ne assuma effettivamente la custodia, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio dello Stato membro.

### Art. 3

#### *Campo di applicazione*

1. Gli Stati membri applicano la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati vittime di reati collegati alla tratta degli esseri umani, anche se sono entrati illegalmente nel territorio degli Stati membri.

2. Gli Stati membri possono applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi che sono stati coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

3. La presente direttiva si applica ai cittadini in questione di paesi terzi che hanno raggiunto la maggiore età fissata nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato.

Gli Stati membri possono in via di deroga decidere di applicare la presente direttiva ai minorenni in base alle condizioni definite nel rispettivo ordinamento giuridico.

### Art. 4

#### *Disposizioni più favorevoli*

La presente direttiva non preclude agli Stati membri la facoltà di adottare o mantenere disposizioni più favorevoli per le persone cui si applica la presente direttiva.

## Capo II

### PROCEDURA DI RILASCIO DEL TITOLO DI SOGGIORNO

### Art. 5

#### *Informazione del cittadino di un paese terzo interessato*

Quando le autorità competenti degli Stati membri ritengono che un cittadino di un paese terzo possa rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva, esse informano questa persona delle possibilità offerte a norma della presente direttiva.

Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere che tale informazione possa anche essere fornita da un'organizzazione non governativa o da un'associazione specificamente designata dallo Stato membro interessato.

Art. 6  
*Periodo di riflessione*

1. Gli Stati membri garantiscono che al cittadino di un paese terzo sia concesso un periodo di riflessione per consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti.

La durata e la decorrenza del periodo di cui al comma precedente vengono stabilite conformemente alla legislazione nazionale.

2. Durante il periodo di riflessione, e nell'attesa della decisione delle autorità competenti, è accordato al cittadino di un paese terzo l'accesso al trattamento previsto all'articolo 7 e non può essere eseguita nessuna misura di allontanamento decisa a suo riguardo.

3. Il periodo di riflessione non conferisce un diritto di soggiorno in base alla presente direttiva.

4. Lo Stato membro interessato può porre fine in qualsiasi momento al periodo di riflessione se le autorità competenti hanno accertato che l'interessato ha attivamente, volontariamente e di propria iniziativa ristabilito un legame con gli autori dei reati di cui all'articolo 2, lettere *b*) e *c*), oppure per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale.

Art. 7  
*Trattamento concesso prima del rilascio del titolo di soggiorno*

1. Gli Stati membri assicurano che al cittadino in questione, di un paese terzo, privo delle risorse sufficienti siano garantiti un livello di vita in grado di permettergli la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti. Gli Stati membri tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, compresa, se del caso e se prevista dalla legislazione nazionale, un'assistenza psicologica.

2. Gli Stati membri, nell'applicare la presente direttiva, tengono nel debito conto le esigenze di sicurezza e di protezione del cittadino di un paese terzo interessato, conformemente alla legislazione nazionale.

3. Gli Stati membri assicurano, se del caso, un'assistenza linguistica al cittadino in questione, di un paese terzo.

4. Gli Stati membri possono fornire al cittadino in questione, di un paese terzo, un'assistenza legale gratuita se previsto e alle condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico nazionale.

Art. 8  
*Rilascio e rinnovo del titolo di soggiorno*

1. Una volta trascorso il periodo di riflessione, o ancora prima se le autorità competenti ritengono che il cittadino in questione, di un paese terzo, abbia già soddisfatto i criteri fissati alla lettera *b*), gli Stati membri valutano: *a*) l'opportunità presentata dalla proroga del suo soggiorno sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario; e *b*) l'esistenza di una chiara



volontà di cooperazione manifestata dall'interessato; e *c*) la rottura di ogni legame con i presunti autori dei fatti che potrebbero configurarsi come uno dei reati menzionati all'articolo 2, lettere *b*) e *c*).

2. Ai fini del rilascio del titolo di soggiorno e fatti salvi i motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale, si richiede l'adempimento delle condizioni enumerate al paragrafo 1.

3. Fatte salve le disposizioni relative al ritiro di cui all'articolo 14, il titolo di soggiorno è valido almeno sei mesi. Esso viene rinnovato se continuano ad essere soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

### Capo III

#### TRATTAMENTO DEI BENEFICIARI DEL TITOLO DI SOGGIORNO

##### Art. 9

##### *Trattamento concesso dopo il rilascio del titolo di soggiorno*

1. Gli Stati membri assicurano che al beneficiario del titolo di soggiorno che non disponga di risorse sufficienti sia perlomeno concesso lo stesso trattamento previsto all'articolo 7.

2. Gli Stati membri forniscono le necessarie cure mediche o altra assistenza al cittadino in questione di un paese terzo che non disponga di risorse sufficienti e con particolari esigenze, come le donne incinte, i disabili, le vittime di violenza sessuale o di altre forme di violenza e, nell'ipotesi che essi si avvalgano della facoltà conferita dall'articolo 3, paragrafo 3, i minorenni.

##### Art. 10

##### *Minorenni*

Quando gli Stati membri si avvalgono della facoltà conferita dall'articolo 3, paragrafo 3, si applicano le seguenti disposizioni: *a*) nell'applicare la presente direttiva, gli Stati membri prendono in debita considerazione l'interesse superiore del minorenne. Essi provvedono ad adeguare il procedimento in considerazione dell'età e del grado di maturità del minorenne. In particolare, gli Stati membri possono prolungare la durata del periodo di riflessione, se ritengono che tale misura sia nell'interesse del minorenne; *b*) gli Stati membri accordano al minorenne l'accesso al sistema scolastico alle medesime condizioni dei propri cittadini. Gli Stati membri possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema scolastico pubblico; *c*) se il cittadino di un paese terzo è un minorenne non accompagnato, gli Stati membri adottano le misure necessarie per stabilirne l'identità e la nazionalità e accertare che effettivamente non sia accompagnato. Essi fanno tutto il possibile per rintracciarne al più presto la famiglia e adottano con la massima sollecitudine le misure necessarie per assicurarne la rappresentanza legale, se necessario anche nell'ambito del procedimento penale, in base al loro ordinamento giuridico.

## Art. 11

*Lavoro, formazione professionale e istruzione*

1. Gli Stati membri definiscono le norme secondo le quali il beneficiario del titolo di soggiorno è autorizzato ad avere accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione.

Tale accesso è limitato alla durata del titolo di soggiorno.

2. Le condizioni e le procedure di autorizzazione all'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione sono determinate, conformemente alla legislazione nazionale, dalle autorità competenti.

## Art. 12

*Programmi o regimi per i cittadini di paesi terzi interessati*

1. Ai cittadini in questione di paesi terzi è concesso l'accesso a programmi o regimi esistenti, previsti dagli Stati membri o da organizzazioni o associazioni non governative che hanno accordi specifici con gli Stati membri, aventi come prospettiva la ripresa di una vita sociale normale compresi, eventualmente, corsi intesi a migliorare la loro capacità professionale, oppure la preparazione al ritorno assistito nel paese di origine.

Gli Stati membri possono prevedere programmi specifici per i cittadini in questione di paesi terzi.

2. Se uno Stato membro decide di istituire e attuare i programmi o i regimi di cui al paragrafo 1, può vincolare il rilascio o il rinnovo del titolo di soggiorno alla partecipazione a tali programmi o regimi.

## Capo IV

## NON RINNOVO E RITIRO

## Art. 13

*Non rinnovo*

1. Il titolo di soggiorno rilasciato a norma della presente direttiva non è rinnovato se non risultano più soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, o se una decisione adottata dalle autorità competenti ha posto fine al relativo procedimento.

2. Allo scadere del titolo di soggiorno rilasciato a norma della presente direttiva, si applica il diritto ordinario riguardante gli stranieri.

## Art. 14

*Ritiro*

Il titolo di soggiorno è soggetto a ritiro in qualsiasi momento se non sono più soddisfatte le condizioni del rilascio. In particolare, il titolo di soggiorno può essere ritirato nei seguenti casi: *a)* se il beneficiario ha ristabilito attivamente, volontariamente e di propria iniziativa, un legame con i presunti autori dei fatti configurati come reati; oppure *b)* se l'autorità competente ritiene la

cooperazione della vittima fraudolenta o la sua denuncia fraudolenta o infondata; oppure *c*) per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale; oppure *d*) se la vittima cessa di cooperare; oppure *e*) se le autorità competenti decidono di archiviare il caso.

## Capo V

### DISPOSIZIONI FINALI

#### Art. 15

##### *Clausola di salvaguardia*

La presente direttiva si applica senza pregiudizio delle disposizioni nazionali relative alla protezione delle vittime e dei testimoni.

#### Art. 16

##### *Relazione*

1. Entro il 6 agosto 2008 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva negli Stati membri e propone, eventualmente, le necessarie modifiche. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione ogni opportuna informazione per la stesura di tale relazione.

2. Dopo la presentazione della relazione di cui al paragrafo 1, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno ogni tre anni, una relazione sull'applicazione della presente direttiva negli Stati membri.

#### Art. 17

##### *Recepimento*

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 6 agosto 2006. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

#### Art. 18

##### *Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

#### Art. 19

##### *Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea.

[*Omissis*]

5. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (estratti)\*

(2009/52/CE)

[*Omissis*]

Art. 9

*Fattispecie di reato*

1. Gli Stati membri garantiscono che la violazione del divieto di cui all'articolo 3, se intenzionale, costituisca reato in ciascuno dei seguenti casi, come previsto dalla legislazione nazionale: *a)* la violazione prosegue oppure è reiterata in modo persistente; *b)* la violazione riguarda l'impiego simultaneo di un numero significativo di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; *c)* la violazione è accompagnata da condizioni lavorative di particolare sfruttamento; *d)* la violazione è commessa da un datore di lavoro che, pur non essendo accusato o condannato per un reato di cui alla decisione quadro 2002/629/GAI, ricorre al lavoro o ai servizi del cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare nella consapevolezza che lo stesso è vittima della tratta di esseri umani; *e)* la violazione riguarda l'assunzione illegale di un minore.

2. Gli Stati membri provvedono affinché siano perseguibili penalmente l'istigazione, il favoreggiamento e la complicità a commettere intenzionalmente gli atti di cui all'articolo 1.

Art. 10

*Sanzioni penali*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone fisiche che commettono il reato di cui all'articolo 9 siano punibili con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive.

2. A meno che ciò non sia precluso dai principi generali del diritto, le sanzioni penali di cui al presente articolo possono essere applicate ai sensi della legislazione nazionale fatte salve altre sanzioni o misure di natura non penale, e possono essere accompagnate dalla pubblicazione della decisione giudiziaria pertinente al caso.

[*Omissis*]

Art. 13

*Agevolazione delle denunce*

1. Gli Stati membri provvedono affinché siano disponibili meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente di presentare denuncia nei confronti dei loro datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso

---

\* Note omesse.

terzi designati dagli Stati membri, quali sindacati o altre associazioni o un'autorità competente dello Stato membro, qualora previsto dalla legislazione nazionale.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i terzi aventi, conformemente ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, un interesse legittimo a garantire che la presente direttiva sia rispettata possano, per conto o a sostegno di un cittadino di un paese terzo assunto illegalmente, e con il suo consenso, avviare tutte le procedure amministrative o civili previste ai fini dell'applicazione della presente direttiva.

3. L'assistenza fornita ai cittadini dei paesi terzi per presentare denuncia non è considerata favoreggiamento di soggiorno illegale ai sensi della direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

4. Per quanto riguarda il reato di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere c) o e), gli Stati membri definiscono ai sensi della legislazione nazionale le condizioni alle quali possono essere concessi, caso per caso, permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi implicati, con modalità comparabili a quelle applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81/CE.

#### Art. 14

##### *Ispezioni*

1. Gli Stati membri garantiscono che siano effettuate ispezioni efficaci e adeguate sul loro territorio ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tali ispezioni si basano anzitutto su una valutazione dei rischi effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri.

2. Al fine di rendere più efficaci le ispezioni, gli Stati membri, sulla base di una valutazione dei rischi, identificano periodicamente i settori di attività in cui si concentra nel loro territorio l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Relativamente a ciascuno di tali settori, gli Stati membri, entro il 1° luglio di ogni anno, notificano alla Commissione il numero di ispezioni effettuate l'anno precedente, espresso come numero assoluto e come percentuale dei datori di lavoro in ciascun settore, e ne riferiscono i risultati.

#### Art. 15

##### *Disposizioni più favorevoli*

La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di adottare o mantenere disposizioni più favorevoli ai cittadini di paesi terzi cui si applica in relazione agli articoli 6 e 13, purché compatibili con le norme in essa stabilite.

[*Omissis*]

6. Direttiva 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\* (2011/36/UE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 83, paragrafo 1, vista la proposta della Commissione europea, visto il parere del Comitato economico e sociale europeo, previa consultazione del Comitato delle regioni, previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, considerando quanto segue:

1. La tratta di esseri umani è un reato grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, e costituisce una seria violazione dei diritti fondamentali esplicitamente vietata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani sono una priorità dell'Unione e degli Stati membri.

2. La presente direttiva è parte dell'azione globale contro la tratta di esseri umani, che include azioni che coinvolgono paesi terzi, come dichiarato nel «Libro bianco sulle iniziative per rafforzare la dimensione esterna dell'Unione nelle iniziative contro la tratta di esseri umani: verso un'azione dell'Unione europea a livello mondiale contro la tratta di esseri umani» approvata dal Consiglio il 30 novembre 2009. In tale contesto è opportuno realizzare azioni nei paesi terzi da cui provengono e vengono trasferite le vittime della tratta per svolgere un'opera di sensibilizzazione, ridurre la vulnerabilità, sostenere e assistere le vittime, lottare contro le cause profonde del fenomeno e aiutare i paesi terzi interessati a sviluppare un'adeguata legislazione per contrastare la tratta.

3. La presente direttiva riconosce la specificità di genere del fenomeno e che la tratta degli uomini e quella delle donne hanno spesso fini diversi. Per questo motivo, anche le misure di assistenza e sostegno dovrebbero integrare una specificità di genere laddove opportuno. I fattori che spingono le persone a lasciare il proprio paese d'origine (fattori «push») e quelli che le attraggono nei paesi di destinazione (fattori «pull») possono divergere in base ai settori interessati, ad esempio l'industria del sesso o lo sfruttamento del lavoro nel settore edile, agricolo o della servitù domestica.

4. L'Unione si è impegnata a prevenire e combattere la tratta di esseri umani e a proteggere i diritti delle vittime: a tal fine sono stati adottati la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla

---

\* Note omesse.

tratta di esseri umani e il piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani. Inoltre, il programma di Stoccolma – Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo, accorda una netta priorità alla lotta contro la tratta di esseri umani. È opportuno prevedere ulteriori misure, quali il sostegno per lo sviluppo di indicatori comuni generali dell’Unione per l’identificazione delle vittime della tratta, mediante lo scambio di migliori prassi tra tutte le parti in causa, in particolare i servizi sociali pubblici e privati.

5. Le autorità di contrasto degli Stati membri dovrebbero continuare a collaborare per rafforzare la lotta contro la tratta di esseri umani. Sono a tal proposito essenziali una stretta cooperazione transfrontaliera che comprenda lo scambio di informazioni e di migliori prassi nonché un dialogo aperto e costante tra le autorità di polizia, giudiziarie e finanziarie degli Stati membri. Il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi di tratta di esseri umani dovrebbe essere agevolato da una cooperazione rafforzata con Europol ed Eurojust, l’istituzione di squadre investigative comuni e l’attuazione della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

6. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni non governative la cui attività è riconosciuta nella lotta contro la tratta di esseri umani, e collaborare strettamente con esse, in particolare per quanto riguarda le iniziative politiche, le campagne di informazione e sensibilizzazione, i programmi di ricerca e istruzione e la formazione, nonché la verifica e la valutazione dell’impatto delle misure di contrasto della tratta.

7. La presente direttiva adotta un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani alla lotta contro la tratta di esseri umani, e nell’attuazione della stessa, è opportuno tener conto della direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un’azione di favoreggiamento dell’immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, e della direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. I principali obiettivi della presente direttiva sono una più rigorosa prevenzione e repressione e la protezione dei diritti delle vittime. La presente direttiva adotta inoltre una comprensione contestuale delle varie forme della tratta ed è volta a garantire che ogni forma sia combattuta con le misure più efficaci.

8. Poiché i minori costituiscono una categoria più vulnerabile rispetto agli adulti e corrono quindi maggiori rischi di divenire vittime della tratta di esseri umani, è necessario che la presente direttiva sia applicata tenendo conto dell’interesse superiore del minore conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.

9. Il Protocollo ONU del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani rappresentano passi decisivi nel processo di potenziamento della cooperazione internazionale nella lotta contro la tratta di esseri umani. È opportuno rilevare che la Convenzione del Consiglio d'Europa contiene un meccanismo di valutazione, composto dal gruppo di esperti nella lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) e dal Comitato delle parti. Per evitare la duplicazione di sforzi è opportuno sostenere il coordinamento tra le organizzazioni internazionali con competenze in materia di azioni contro la tratta di esseri umani.

10. La presente direttiva lascia impregiudicato il principio di non respingimento («non-refoulement») conformemente alla Convenzione del 1951 relativa allo stato dei rifugiati (Convenzione di Ginevra), nonché all'articolo 4 e all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

11. Per adeguarsi alla recente evoluzione del fenomeno della tratta di esseri umani, la presente direttiva adotta una nozione più ampia rispetto alla decisione quadro 2002/629/GAI di ciò che dovrebbe essere considerato tratta di esseri umani e include pertanto altre forme di sfruttamento. Nel contesto della presente direttiva, l'accattonaggio forzato dovrebbe essere inteso come una forma di lavoro o servizio forzato quali definiti nella Convenzione OIL n. 29 del 1930 concernente il lavoro forzato ed obbligatorio. Pertanto, lo sfruttamento dell'accattonaggio, compreso l'uso per l'accattonaggio di una persona dipendente vittima della tratta, rientra nell'ambito della definizione di tratta di esseri umani solo qualora siano presenti tutti gli elementi del lavoro o servizio forzato. Alla luce della pertinente giurisprudenza, la validità di qualsiasi eventuale consenso a prestare tale lavoro o servizio dovrebbe essere valutata caso per caso. Tuttavia, nel caso di minori, nessun eventuale consenso dovrebbe essere considerato valido. L'espressione «sfruttamento di attività criminali» dovrebbe essere intesa come lo sfruttamento di una persona affinché commetta, tra l'altro, atti di borseggio, tacccheggio, traffico di stupefacenti e altre attività analoghe che sono oggetto di sanzioni e implicano un profitto economico. Tale definizione contempla anche la tratta di esseri umani perpetrata ai fini del prelievo di organi, pratica che costituisce una grave violazione della dignità umana e dell'integrità fisica, nonché, ad esempio, altri comportamenti quali l'adozione illegale o il matrimonio forzato nella misura in cui soddisfino gli elementi costitutivi della tratta di esseri umani.

12. I livelli delle pene nella presente direttiva riflettono la preoccupazione crescente negli Stati membri in relazione allo sviluppo del fenomeno della tratta di esseri umani. Per questo motivo la presente direttiva utilizza come base i livelli 3 e 4 delle conclusioni del Consiglio, del 24 e 25 aprile 2002, sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene. Quando il reato è commesso in determinate circostanze, per esempio se la vittima è particolarmente vulnerabile, la pena dovrebbe essere più severa. Nel contesto della presente direttiva, fra le persone vulnerabili dovrebbero essere compresi almeno i minori. Altri elementi



che si potrebbero prendere in considerazione nel valutare la vulnerabilità della vittima comprendono, ad esempio, il sesso, la gravidanza, lo stato di salute e la disabilità. Se il reato è particolarmente grave, ad esempio qualora sia stata messa in pericolo la vita della vittima, o se il reato è stato perpetrato con ricorso a violenze gravi, quali la tortura, il consumo forzato di droghe/medicinali, lo stupro o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, o ha altrimenti causato un pregiudizio particolarmente grave alla vittima, ciò dovrebbe altrettanto tradursi in pene più severe. Nella presente direttiva ogni riferimento alla consegna dovrebbe intendersi ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. La gravità del reato commesso potrebbe essere considerata nell'ambito dell'esecuzione della sentenza.

13. Nella lotta alla tratta di esseri umani è opportuno avvalersi pienamente degli strumenti in vigore sul sequestro e la confisca dei proventi di reato, ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e relativi protocolli, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, e la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato. È opportuno promuovere l'uso degli strumenti e proventi sequestrati e confiscati provenienti dai reati di cui alla presente direttiva per finanziare l'assistenza e la protezione delle vittime, compreso il loro risarcimento e l'applicazione della legislazione transfrontaliera dell'Unione contro le attività della tratta.

14. È opportuno tutelare le vittime della tratta di esseri umani, conformemente ai principi fondamentali degli ordinamenti giuridici degli Stati membri interessati, dall'azione penale e dalle sanzioni per le attività criminali, quali l'uso di documenti falsi o la commissione di reati previsti dalla legislazione sulla prostituzione o l'immigrazione, che siano state costrette a compiere come conseguenza diretta dell'essere oggetto della tratta. Tale protezione mira a salvaguardare i diritti umani delle vittime, a prevenire un'ulteriore vittimizzazione e ad incoraggiarle a testimoniare nei procedimenti penali contro gli autori dei reati. Tale protezione non dovrebbe escludere azioni giudiziarie o sanzioni penali per i reati commessi intenzionalmente o nei quali si ravvisa una partecipazione intenzionale.

15. Per garantire il buon esito delle indagini e dell'azione penale relative ai reati di tratta di esseri umani, l'avvio delle indagini non dovrebbe, in via di principio, essere subordinato alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima. Qualora richiesto dalla natura dell'atto, l'azione penale dovrebbe essere consentita per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima ha raggiunto la maggiore età. La durata del congruo periodo di tempo di perseguibilità dovrebbe essere determinata conformemente alle rispettive legislazioni nazionali. Le autorità di contrasto e le autorità inquirenti dovrebbero essere adeguatamente for-

mate, in particolare per migliorare l'esecuzione internazionale delle norme e la cooperazione giudiziale. Sarebbe opportuno mettere a disposizione dei responsabili dell'indagine e dell'azione penale relative a tali reati gli strumenti investigativi usati contro la criminalità organizzata e altri reati gravi, tra cui, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, il controllo dei conti bancari o altre indagini finanziarie.

16. Per garantire un'azione penale efficace contro i gruppi della criminalità internazionale che hanno il centro delle loro attività in uno Stato membro e che sono dediti alla tratta di esseri umani nei paesi terzi, è opportuno stabilire la giurisdizione sul reato di tratta quando l'autore del reato ha la cittadinanza di uno Stato membro e il reato è stato commesso al di fuori del territorio di quello Stato membro. Analogamente, si potrebbe stabilire la giurisdizione quando l'autore del reato risiede abitualmente in uno Stato membro, la vittima ha la cittadinanza o risiede abitualmente in uno Stato membro, o il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel territorio di uno Stato membro e il reato è stato commesso al di fuori del territorio di quello Stato membro.

17. Mentre la direttiva 2004/81/CE prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che siano cittadini di paesi terzi e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, disciplina l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché la protezione contro l'allontanamento, la presente direttiva stabilisce specifiche misure di protezione per tutte le vittime della tratta di esseri umani e non riguarda di conseguenza le condizioni di soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani nel territorio degli Stati membri.

18. È necessario che le vittime della tratta possano esercitare effettivamente i propri diritti. È quindi opportuno che dispongano di assistenza e sostegno prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo i procedimenti penali. Gli Stati membri dovrebbero fornire le risorse per finanziare l'assistenza, il sostegno e la protezione delle vittime. L'assistenza e il sostegno forniti dovrebbero comprendere almeno una serie minima di misure necessarie per consentire alle vittime di ristabilirsi e di sottrarsi ai loro trafficanti. Nell'attuazione pratica di tali misure è opportuno tener conto, in base ad una valutazione individuale effettuata conformemente alle procedure nazionali, delle circostanze, del contesto culturale e delle esigenze della persona interessata. L'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti ad una persona non appena vi sia ragionevole motivo di ritenere che essa possa essere stata oggetto di tratta e indipendentemente dalla sua volontà di testimoniare o meno. Qualora la vittima non risieda legalmente nello Stato membro interessato, l'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti incondizionatamente almeno durante il periodo di riflessione. Se, una volta completato il processo di identificazione o scaduto il periodo di ri-

flessione, la vittima non è ritenuta ammissibile al titolo di soggiorno o non abbia altrimenti residenza legale nello Stato membro interessato, o se la vittima ha lasciato il territorio di detto Stato membro, lo Stato membro interessato non è obbligato a continuare a fornirle assistenza e sostegno sulla base della presente direttiva. Ove necessario, per circostanze quali cure mediche in corso a causa delle gravi conseguenze fisiche o psicologiche del reato, o qualora la sicurezza della vittima sia a rischio per le dichiarazioni da essa rese nel procedimento penale, l'assistenza e il sostegno dovrebbero proseguire per un congruo periodo di tempo dopo la conclusione del procedimento penale.

19. La decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale stabilisce una serie di diritti delle vittime nei procedimenti penali, fra cui il diritto alla protezione e al risarcimento. Le vittime della tratta di esseri umani dovrebbero poter accedere inoltre rapidamente alla consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, all'assistenza legale, anche ai fini di una domanda di risarcimento. Le autorità competenti potrebbero inoltre fornire tale consulenza e assistenza legale ai fini di una domanda di risarcimento dallo Stato. Scopo della consulenza legale è consentire alle vittime di essere informate e consigliate sulle varie possibilità a loro disposizione. La consulenza legale dovrebbe essere fornita da una persona che ha ricevuto una formazione giuridica adeguata senza essere necessariamente un avvocato. La consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, l'assistenza legale dovrebbero essere fornite a titolo gratuito, almeno quando la vittima non disponga di risorse finanziarie sufficienti, in modo conforme alle procedure interne degli Stati membri. Poiché è improbabile che i minori vittime di tratta, in particolare, dispongano di tali risorse la consulenza legale e l'assistenza legale sarebbero in pratica gratuite per costoro. Inoltre, sulla base di una valutazione individuale dei rischi, effettuata conformemente alle procedure nazionali, le vittime dovrebbero essere protette contro la ritorsione, l'intimidazione e il rischio di essere di nuovo oggetto di tratta.

20. Le vittime della tratta di esseri umani che hanno subito le conseguenze di abusi e trattamenti degradanti solitamente legati al reato di tratta, quali sfruttamento sessuale, abusi sessuali, stupro, pratiche simili alla schiavitù o prelievo di organi, dovrebbero essere protette contro la cosiddetta vittimizzazione secondaria e contro ogni altro trauma durante il procedimento penale. Si dovrebbero evitare ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale, ad esempio, nei casi consentiti, attraverso la produzione, quanto prima possibile nel corso del procedimento, della videoregistrazione di tali audizioni. A tal fine, le vittime della tratta di esseri umani dovrebbero beneficiare di un trattamento adeguato, basato sulle loro esigenze individuali, durante le indagini e i procedimenti penali. La valutazione delle esigenze individuali dovrebbe tener conto di elementi quali l'età, di un'eventuale gravidanza, dello stato di salute, di una eventuale disabilità o di altre circostanze personali, nonché delle conseguenze fisiche o psicologiche dell'attività criminale di cui la vittima è stata oggetto. L'eventuale trattamento e le sue modalità di appli-

cazione devono essere decisi, caso per caso, conformemente al diritto nazionale, alle norme sulla discrezionalità, la prassi o gli orientamenti giudiziari.

21. Le misure di assistenza e sostegno alle vittime dovrebbero essere fornite su base consensuale e informata. Le vittime dovrebbero pertanto essere al corrente degli aspetti salienti delle suddette misure, che non dovrebbero essere loro imposte. Il rifiuto da parte della vittima delle misure di assistenza o sostegno non dovrebbe comportare l'obbligo per le autorità competenti dello Stato membro interessato di offrire alla vittima misure alternative.

22. Oltre alle misure a disposizione di tutte le vittime della tratta di esseri umani, è opportuno che gli Stati membri garantiscano specifiche misure di assistenza, sostegno e protezione per i minori. Tali misure dovrebbero essere applicate tenendo conto dell'interesse superiore del minore conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo. Quando l'età di una persona oggetto della tratta di esseri umani è incerta e sussistono motivi per ritenere che sia inferiore ai diciotto anni, si dovrebbe presumere che la persona in questione sia un minore e la stessa dovrebbe ricevere assistenza, sostegno e protezione immediati. Le misure di assistenza e sostegno per i minori dovrebbero essere intese al recupero fisico e psico-sociale e ad una soluzione duratura per il minore in questione. L'accesso all'istruzione aiuterebbe il minore a reintegrarsi nella società. Tenuto conto della particolare vulnerabilità dei minori vittime della tratta, si dovrebbero prevedere ulteriori misure di protezione per tutelarli in occasione delle audizioni rese durante le indagini e i procedimenti penali.

23. È opportuno dedicare un'attenzione particolare ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani, in quanto la loro situazione di particolare vulnerabilità richiede assistenza e sostegno specifici. Gli Stati membri dovrebbero applicare misure di accoglienza specifiche per le esigenze del minore non accompagnato vittima della tratta di esseri umani, dal momento in cui è identificato fino a quando si perviene a una soluzione duratura, provvedendo all'applicazione delle salvaguardie procedurali del caso. È opportuno adottare le misure necessarie per provvedere, laddove opportuno, alla nomina di un tutore e/o di un rappresentante ai fini della salvaguardia dell'interesse superiore del minore. È opportuno decidere il più rapidamente possibile del futuro di ciascuna vittima minore non accompagnata, per trovare soluzioni durevoli basate su valutazioni caso per caso tenendo conto innanzitutto del suo interesse superiore. Tra le soluzioni durature vi potrebbe essere il rimpatrio e la reintegrazione nel paese d'origine o di rimpatrio, l'integrazione nella società ospitante, il rilascio di uno status di protezione internazionale o di altro tipo in conformità alla legislazione nazionale degli Stati membri.

24. Se, conformemente alla presente direttiva, occorre nominare il tutore e/o rappresentante di un minore, questi ruoli possono essere svolti dalla stessa persona o da una persona giuridica, da un'istituzione o da un'autorità.

25. Gli Stati membri dovrebbero stabilire e/o rafforzare le politiche di prevenzione della tratta di esseri umani, prevedendo anche misure che scoraggino

e riducano la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento, e riducano il rischio di divenire vittime della tratta, attraverso la ricerca, inclusa la ricerca su nuove forme di tratta di esseri umani, l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione. Nell'ambito di tali iniziative, gli Stati membri dovrebbero adottare una prospettiva di genere e un approccio fondato sui diritti dei minori. I funzionari suscettibili di entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani dovrebbero essere adeguatamente preparati ad individuare tali vittime e ad occuparsene. Tale obbligo di formazione dovrebbe essere promosso per i membri delle categorie seguenti che possono entrare in contatto con le vittime: operatori di polizia, guardie di frontiera, funzionari dei servizi per l'immigrazione, pubblici ministeri, avvocati, giudici e personale giudiziario, ispettori del lavoro, operatori sociali e dell'infanzia, nonché personale sanitario e consolare, ma potrebbe estendersi a seconda delle circostanze locali ad altri funzionari pubblici che possono entrare in contatto con vittime della tratta durante il loro lavoro.

26. La direttiva 2009/52/CE prevede sanzioni penali a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare e che, pur non essendo stati accusati o condannati per tratta di esseri umani, consapevolmente ricorrono al lavoro o ai servizi di una persona vittima della tratta. Oltre a ciò, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di irrogare sanzioni a chi si avvale di qualsiasi servizio da parte di una persona con la consapevolezza che essa è vittima della tratta. Potrebbe essere così perseguita la condotta dei datori di lavoro di cittadini di paesi terzi in posizione regolare e di cittadini dell'Unione, e quanti ricorrono ai servizi sessuali di qualsiasi persona vittima della tratta, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

27. Gli Stati membri dovrebbero istituire, secondo le modalità ritenute opportune conformemente alla loro organizzazione interna e tenendo conto della necessità di una struttura minima con compiti individuati, sistemi nazionali di monitoraggio, quali ad esempio relatori nazionali o meccanismi equivalenti, per valutare le tendenze della tratta di esseri umani, raccogliere statistiche, misurare i risultati delle azioni anti-tratta e presentare relazioni periodiche. Tali relatori nazionali o meccanismi equivalenti sono già costituiti in una rete informale dell'Unione istituita dalle conclusioni del Consiglio sull'istituzione di una rete europea di relatori nazionali o meccanismi equivalenti sul traffico di esseri umani del 4 giugno 2009. Un coordinatore anti-tratta parteciperebbe ai lavori di tale rete, che offre all'Unione e agli Stati membri informazioni strategiche obiettive, affidabili, raffrontabili e aggiornate nell'ambito della tratta di esseri umani e uno scambio di esperienze e migliori prassi nel settore della prevenzione e repressione della tratta a livello dell'Unione. Il Parlamento europeo dovrebbe avere il diritto di partecipare alle attività comuni dei relatori nazionali o meccanismi equivalenti.

28. Per valutare i risultati delle azioni anti-tratta, l'Unione dovrebbe continuare a sviluppare il suo lavoro sulle metodologie e sui metodi di raccolta dei dati per elaborare statistiche raffrontabili.

29. Alla luce del programma di Stoccolma e al fine di sviluppare una strategia consolidata dell'Unione contro la tratta di esseri umani, intesa a rafforzare ulteriormente l'impegno e gli sforzi dell'Unione e degli Stati membri nella prevenzione e repressione di tale tratta, gli Stati membri dovrebbero agevolare i compiti del coordinatore anti-tratta, tra i quali possono figurare ad esempio il miglioramento del coordinamento e della coerenza, evitando una duplicazione degli sforzi, tra le istituzioni e le agenzie dell'Unione nonché tra gli Stati membri e gli interlocutori internazionali, il contributo allo sviluppo di politiche e strategie dell'Unione nuove o vigenti rilevanti per la lotta contro la tratta di esseri umani o la comunicazione alle istituzioni dell'Unione.

30. La presente direttiva mira a modificare e ad ampliare le disposizioni della decisione quadro 2002/629/GAI. Poiché le modifiche da apportare sono sostanziali per numero e natura, è opportuno che, ai fini della chiarezza, la decisione quadro sia modificata nella sua interezza, in relazione alla partecipazione degli Stati membri nell'adozione della presente direttiva.

31. Conformemente al punto 34 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio», gli Stati membri sono invitati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e dell'Unione, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la presente direttiva e i provvedimenti di attuazione.

32. Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire la lotta contro la tratta di esseri umani, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma può, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

33. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la dignità umana, la proibizione della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta di esseri umani, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e di informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene. In particolare, la presente direttiva è volta a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi e deve essere attuata di conseguenza.

34. A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva.

35. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato

al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, il Regno Unito non partecipa all'adozione della presente direttiva. Non è da essa vincolato, né è soggetto alla sua applicazione.

36. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione. Non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Art. 1

*Oggetto*

La presente direttiva stabilisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani. Essa introduce altresì disposizioni comuni, tenendo conto della prospettiva di genere, per rafforzare la prevenzione di tale reato e la protezione delle vittime.

Art. 2

*Reati relativi alla tratta di esseri umani*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti dolosi: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

2. Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

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 schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

4. Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

5. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta di esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

6. Ai fini della presente direttiva per «minore» si intende la persona di età inferiore ai diciotto anni.

## Art. 3

*Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso o il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 2.

## Art. 4

*Pene*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2 siano punibili con la reclusione della durata massima di almeno cinque anni.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2 siano punibili con la reclusione della durata massima di almeno dieci anni, laddove tale reato: *a)* sia stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, compresi, nel contesto della presente direttiva, almeno i minori; *b)* sia stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata; *c)* abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave; oppure *d)* sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il fatto che un reato di cui all'articolo 2 sia stato commesso da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni sia considerato una circostanza aggravante.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 3 siano puniti con pene effettive, proporzionate e dissuasive, che possono dar luogo a consegna.

## Art. 5

*Responsabilità delle persone giuridiche*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 2 e 3 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione dominante in seno alla persona giuridica, basata: *a)* sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; *b)* sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; oppure *c)* sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 2 e 3 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.



3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 2 e 3, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

4. Ai sensi della presente direttiva, per «persona giuridica» si intende qualsiasi ente che abbia personalità giuridica in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei poteri pubblici e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

#### Art. 6

##### *Sanzioni applicabili alle persone giuridiche*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 1 o 2, siano applicate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali: *a)* l'esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici; *b)* l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale; *c)* l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; *d)* provvedimenti giudiziari di scioglimento; *e)* la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

#### Art. 7

##### *Sequestro e confisca*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le loro autorità competenti abbiano la facoltà di sequestrare e confiscare gli strumenti e i proventi derivanti dai reati di cui agli articoli 2 e 3.

#### Art. 8

##### *Mancato esercizio dell'azione penale o mancata applicazione di sanzioni penali alle vittime*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente ai principi fondamentali dei loro ordinamenti giuridici, per conferire alle autorità nazionali competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'articolo 2.

#### Art. 9

##### *Indagini e azione penale*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le indagini o l'azione penale relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3 non siano subordinate alla querela, alla denuncia o all'accusa formulate da una vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta una propria dichiarazione.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, qualora richiesto dalla natura dell'atto, i reati di cui agli articoli 2 e 3 possano essere perseguiti per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima ha raggiunto la maggiore età.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 2 e 3 ricevano la formazione necessaria.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 2 e 3 dispongano di strumenti investigativi efficaci, quali quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altri reati gravi.

#### Art. 10

##### *Giurisdizione*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 2 e 3 nei seguenti casi: *a*) il reato è stato commesso interamente o parzialmente sul suo territorio; oppure *b*) l'autore del reato è un suo cittadino.

2. Uno Stato membro informa la Commissione qualora decida di stabilire ulteriormente la giurisdizione per i reati di cui agli articoli 2 e 3 commessi al di fuori del suo territorio, tra l'altro quando: *a*) il reato è stato commesso contro uno dei suoi cittadini o contro una persona che risiede abitualmente nel territorio di detto Stato membro; *b*) il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel territorio di detto Stato membro; oppure *c*) l'autore del reato risiede abitualmente nel territorio di detto Stato membro.

3. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, ciascuno Stato membro adotta, nei casi di cui al paragrafo 1, lettera *b*), e può adottare, nei casi di cui al paragrafo 2, le misure necessarie affinché la sua giurisdizione non sia subordinata alle seguenti condizioni: *a*) i fatti costituiscano reato nel luogo in cui sono stati commessi; oppure *b*) il reato sia perseguibile solo su querela da parte della vittima nel luogo in cui è stato commesso, oppure su denuncia dello Stato sul cui territorio il reato è stato commesso.

#### Art. 11

##### *Assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le vittime ricevano assistenza e sostegno prima, durante e per un congruo periodo di tempo successivamente alla conclusione del procedimento penale, per permettere loro di esercitare i diritti sanciti dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio e dalla presente direttiva.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché una persona riceva assistenza e sostegno non appena le autorità competenti abbiano un ragio-

nevole motivo di ritenere che nei suoi confronti sia stato compiuto uno dei reati di cui agli articoli 2 e 3.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'assistenza e il sostegno alla vittima non siano subordinati alla volontà di quest'ultima di collaborare nelle indagini penali, nel procedimento giudiziario o nel processo, fatte salve la direttiva 2004/81/CE o norme nazionali analoghe.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno.

5. Le misure di assistenza e sostegno di cui ai paragrafi 1 e 2 sono fornite su base consensuale e informata e prevedono almeno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro e assistenza materiale, nonché le cure mediche necessarie, compresi l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni e, se necessario, i servizi di traduzione ed interpretariato.

6. Le informazioni di cui al paragrafo 5 riguardano, se del caso, informazioni sul periodo di riflessione e ristabilimento ai sensi della direttiva 2004/81/CE e informazioni sulla possibilità di concedere protezione internazionale ai sensi della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta e della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato o di altri strumenti internazionali o disposizioni nazionali analoghe.

7. Gli Stati membri tengono conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dall'eventuale stato di gravidanza, dallo stato di salute, da eventuali disabilità, disturbi mentali o psicologici, o dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale.

## Art. 12

### *Tutela delle vittime della tratta di esseri umani nelle indagini e nei procedimenti penali*

1. Le misure di protezione di cui al presente articolo si applicano in aggiunta ai diritti sanciti nella decisione quadro 2001/220/GAI.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, all'assistenza legale, anche ai fini di una domanda di risarcimento. La consulenza legale e l'assistenza legale sono gratuite se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime di tratta di esseri umani ricevano adeguata protezione sulla base di una valutazione individuale dei rischi, tra l'altro accedendo ai programmi di protezione delle vittime o ad altre

misure analoghe, se necessario e conformemente al diritto o alle procedure nazionali.

4. Fermo restando il diritto alla difesa e in base a una valutazione individuale delle autorità competenti sulla situazione personale della vittima, gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani beneficino di un trattamento specifico inteso a prevenire la vittimizzazione secondaria evitando, per quanto possibile e conformemente al diritto nazionale e alle norme sulla discrezionalità, la prassi o gli orientamenti giudiziari, quanto segue: *a*) le ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale; *b*) il contatto visivo fra le vittime e gli imputati, anche durante le deposizioni, quali audizioni ed esami incrociati, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso di appropriate tecnologie della comunicazione; *c*) le deposizioni in udienze pubbliche; e *d*) le domande non necessarie sulla vita privata.

### Art. 13

#### *Disposizioni generali sulle misure di assistenza, sostegno e protezione dei minori vittime della tratta di esseri umani*

1. I minori vittime della tratta di esseri umani ricevono assistenza, sostegno e protezione. Nell'applicazione della presente direttiva è innanzitutto considerato l'interesse superiore del minore.

2. Gli Stati membri provvedono affinché, ove l'età della vittima della tratta di esseri umani risulti incerta e vi sia motivo di ritenere che sia un minore, detta persona sia considerata minore al fine di ottenere accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione a norma degli articoli 14 e 15.

### Art. 14

#### *Assistenza e sostegno alle vittime minorenni*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le azioni specifiche intese a proteggere, ad assistere e sostenere le vittime minorenni della tratta di esseri umani, a breve e lungo termine, nel recupero fisico e psico-sociale, siano intraprese a seguito di una valutazione individuale della particolare situazione di ogni vittima minore di età, tenendo debito conto del parere, delle esigenze e dei timori del minore, nella prospettiva di trovare una soluzione duratura per lo stesso. Gli Stati membri forniscono l'accesso all'istruzione entro un termine ragionevole ai minori vittime e ai figli delle vittime e offrono loro, conformemente al diritto nazionale, assistenza e sostegno a norma dell'articolo 11.

2. Gli Stati membri nominano un tutore o un rappresentante del minore vittima della tratta di esseri umani a partire dal momento in cui il minore stesso è identificato dalle autorità qualora, in virtù del diritto nazionale, un conflitto di interessi tra il minore e i titolari della responsabilità genitoriale impedisca a questi ultimi di assicurare l'interesse superiore del minore e/o di rappresentare il minore stesso.

3. Gli Stati membri adottano, ove opportuno e possibile, misure intese a fornire assistenza e sostegno alla famiglia del minore vittima della tratta di esseri umani qualora la famiglia si trovi nel territorio degli Stati membri. In particolare, ove possibile e opportuno, gli Stati membri applicano alla famiglia in questione l'articolo 4 della decisione quadro 2001/220/GAI.

4. Il presente articolo si applica senza pregiudizio dell'articolo 11.

#### Art. 15

#### *Tutela dei minori vittime della tratta di esseri umani nelle indagini e nei procedimenti penali*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, le autorità competenti nominino un rappresentante del minore vittima della tratta di esseri umani qualora, ai sensi della normativa nazionale, i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore in ragione di un conflitto di interesse con la vittima.

2. Gli Stati membri provvedono, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, affinché i minori vittime della tratta abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale e all'assistenza legale gratuite, anche ai fini di una domanda di risarcimento, a meno che essi dispongano di risorse finanziarie sufficienti.

3. Fermi restando i diritti della difesa, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali relativi ai reati di cui agli articoli 2 e 3: *a)* le audizioni del minore abbiano luogo senza ritardi ingiustificati dopo la segnalazione dei fatti alle autorità competenti; *b)* le audizioni del minore si svolgano, ove necessario, in locali appositi o adattati allo scopo; *c)* le audizioni del minore siano effettuate, ove necessario, da o mediante operatori formati a tale scopo; *d)* ove possibile e opportuno, il minore sia ascoltato sempre dalle stesse persone; *e)* il numero delle audizioni sia il più limitato possibile e solo se esse siano strettamente necessarie ai fini delle indagini e del procedimento penale; *f)* il minore sia accompagnato da un rappresentante o, se del caso, da un adulto di sua scelta, salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale adulto.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3, tutte le audizioni del minore vittima del reato, ovvero del minore testimone dei fatti, possano essere videoregistrate e le videoregistrazioni possano essere utilizzate come prova nel procedimento penale, conformemente alle disposizioni di diritto interno.

5. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nei procedimenti penali relativi ai reati di cui agli articoli 2 e 3, possa essere disposto che: *a)* l'udienza si svolga a porte chiuse; e *b)* il minore sia ascoltato in aula senza essere fisicamente presente, in particolare ricorrendo ad appropriate tecnologie di comunicazione.

6. Il presente articolo si applica senza pregiudizio dell'articolo 12.

## Art. 16

*Assistenza, sostegno e protezione ai minori non accompagnati  
vittime della tratta di esseri umani*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le azioni specifiche intese ad assistere e sostenere i minori vittime della tratta di esseri umani di cui all'articolo 14, paragrafo 1, tengano debito conto della particolare situazione di ogni minore non accompagnato.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per trovare una soluzione duratura basata sulla valutazione caso per caso dell'interesse superiore del minore.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, ove necessario, sia nominato un tutore del minore non accompagnato vittima della tratta di esseri umani.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, le autorità competenti nominino un rappresentante qualora il minore non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.

5. Il presente articolo si applica senza pregiudizio degli articoli 14 e 15.

## Art. 17

*Risarcimento delle vittime*

Gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti.

## Art. 18

*Prevenzione*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie, ad esempio nel settore dell'istruzione e della formazione, per scoraggiare e ridurre la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento correlate alla tratta di esseri umani.

2. Gli Stati membri adottano, anche tramite internet, azioni adeguate quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione, ove opportuno in cooperazione con le pertinenti organizzazioni della società civile e altre parti in causa, intese a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone, soprattutto i minori, diventino vittime della tratta di esseri umani.

3. Gli Stati membri promuovono la formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani, compresi gli operatori di polizia impegnati in prima linea sul territorio, affinché siano in grado di individuare le vittime e le potenziali vittime della tratta di esseri umani e di occuparsene.

4. Per far sì che la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani diventino più efficaci scoraggiando la domanda, gli Stati membri valutano la possibilità di adottare misure che dispongano che costituisca reato la condotta di

chi ricorre consapevolmente ai servizi, oggetto dello sfruttamento di cui all'articolo 2, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati di cui al medesimo articolo.

Art. 19

*Relatori nazionali o meccanismi equivalenti*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per istituire relatori nazionali o meccanismi equivalenti cui sia affidato il compito di valutare le tendenze della tratta di esseri umani, misurare i risultati delle azioni anti-tratta, anche raccogliendo statistiche in stretta collaborazione con le pertinenti organizzazioni della società civile attive nel settore, e di presentare relazioni.

Art. 20

*Coordinamento della strategia dell'Unione  
al contrasto della tratta di esseri umani*

Per contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani, gli Stati membri facilitano i compiti del coordinatore anti-tratta. In particolare gli Stati membri trasmettono al coordinatore le informazioni di cui all'articolo 19, in base alle quali il coordinatore contribuisce alla relazione che la Commissione presenta ogni due anni in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani.

Art. 21

*Sostituzione della decisione quadro 2002/629/GAI*

La decisione quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta di esseri umani è sostituita in relazione agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini per il recepimento della decisione quadro nel diritto nazionale.

In relazione agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, i riferimenti alla decisione quadro 2002/629/GAI si intendono fatti alla presente direttiva.

Art. 22

*Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 6 aprile 2013.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nei rispettivi ordinamenti nazionali gli obblighi imposti dalla presente direttiva.

3. Quando gli Stati membri adottano tali misure, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

Art. 23  
*Relazione*

1. Entro il 6 aprile 2015, la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione in cui valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva, compresa una descrizione delle misure adottate ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, corredata se del caso di proposte legislative.

2. Entro il 6 aprile 2016, la Commissione presenta una relazione, corredata se del caso di proposte opportune, al Parlamento europeo e al Consiglio, che valuta l'impatto sulla prevenzione della tratta di esseri umani, della legislazione nazionale vigente che incrimina l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta.

Art. 24  
*Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Art. 25  
*Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

[*Omissis*]

7. Codice penale (estratti)

[*Omissis*]

Art. 416  
*Associazione per delinquere*<sup>(1)</sup>

Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni.

Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.

I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.

Se gli associati scendono in armi le campagne o le pubbliche vie si applica la reclusione da cinque a quindici anni.

La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più.

Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, nonché all'articolo 12, comma 3-*bis*, del testo unico delle dispo-



sizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a nove anni nei casi previsti dal secondo comma.

Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti previsti dagli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*bis*, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto, e 609-*undecies*, si applica la reclusione da quattro a otto anni nei casi previsti dal primo comma e la reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal secondo comma.

<sup>(1)</sup> Articolo così modificato dalla l. n. 228/03, dalla l. n. 94/09 e dalla l. n. 172/12.

[*Omissis*]

#### Art. 600

##### *Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*<sup>(1)</sup>

Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o un approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

<sup>(1)</sup> Articolo così modificato dalla l. n. 228/03 e dalla l. n. 108/10.

#### Art. 600-*bis*

##### *Prostituzione minorile*<sup>(1)</sup>

È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.000 a euro 150.000 chiunque:

1) recluta o induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto;

2) favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prostituzione di una persona di età inferiore agli anni diciotto, ovvero altrimenti ne trae profitto.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 1.500 a euro 6.000.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dalla l. n. 269/98 e in seguito modificato dalla l. n. 38/06 e dalla l. n. 172/12.

Art. 600-ter  
*Pornografia minorile*<sup>(1)</sup>

È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 24.000 a euro 240.000 chiunque:

1) utilizzando minori di anni diciotto, realizza esibizioni o spettacoli pornografici ovvero produce materiale pornografico;

2) recluta o induce minori di anni diciotto a partecipare a esibizioni o spettacoli pornografici ovvero dai suddetti spettacoli trae altrimenti profitto.

Alla stessa pena soggiace chi fa commercio del materiale pornografico di cui al primo comma.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza il materiale pornografico di cui al primo comma, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 2.582 a euro 51.645.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo, offre o cede ad altri, anche a titolo gratuito, il materiale pornografico di cui al primo comma, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164.

Nei casi previsti dal terzo e dal quarto comma la pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale sia di ingente quantità.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque assiste a esibizioni o spettacoli pornografici in cui siano coinvolti minori di anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 1.500 a euro 6.000.

Ai fini di cui al presente articolo per pornografia minorile si intende ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dalla l. n. 269/98 e in seguito modificato dalla l. n. 38/06 e dalla l. n. 172/12.

Art. 600-quater  
*Detenzione di materiale pornografico*<sup>(1)</sup>

Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 600-ter, consapevolmente si procura o detiene materiale pornografico realizzato utilizzando minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa non inferiore a euro 1.549.

La pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale detenuto sia di ingente quantità.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dalla l. n. 269/98 e in seguito modificato dalla l. n. 38/06.

[*Omissis*]

Art. 600-*septies*  
*Confisca*<sup>(1)</sup>

Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i delitti previsti dalla presente sezione, nonché dagli articoli 609-*bis*, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto o il reato è aggravato dalle circostanze di cui all'articolo 609-*ter*, primo comma, numeri 1), 5) e 5-*bis*), 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto o il reato è aggravato dalle circostanze di cui all'articolo 609-*ter*, primo comma, numeri 1), 5) e 5-*bis*), e 609-*undecies*, è sempre ordinata, salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento dei danni, la confisca dei beni che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato. Ove essa non sia possibile, il giudice dispone la confisca di beni di valore equivalente a quelli che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato e di cui il condannato abbia, anche indirettamente o per interposta persona, la disponibilità. Si applica il terzo comma dell'articolo 322-*ter*.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dalla l. n. 269/98 e in seguito modificato dalla l. n. 228/03, dalla l. n. 38/06 e dalla l. n. 172/12.

[*Omissis*]

Art. 601  
*Tratta di persone*<sup>(1)</sup>

Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

<sup>(1)</sup> Articolo modificato dalla l. n. 269/98, dalla l. n. 228/03 e dalla l. n. 108/2010.

Art. 602  
*Acquisto e alienazione di schiavi*<sup>(1)</sup>

Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da otto a venti anni.

<sup>(1)</sup> Articolo modificato dalla l. n. 228/03 e dalla l. n. 108/10.

[*Omissis*]

## Art. 602-ter

*Circostanze aggravanti*<sup>(1)</sup>

La pena per i reati previsti dagli articoli 600, 601 e 602 è aumentata da un terzo alla metà: *a*) se la persona offesa è minore degli anni diciotto; *b*) se i fatti sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi; *c*) se dal fatto deriva un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa.

Se i fatti previsti dal titolo VII, capo III, del presente libro sono commessi al fine di realizzare o agevolare i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, le pene ivi previste sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei casi previsti dagli articoli 600-*bis*, primo comma, e 600-*ter*, la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso con violenza o minaccia.

Nei casi previsti dagli articoli 600-*bis*, primo e secondo comma, 600-*ter*, primo comma, e 600-*quinqüies*, la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso approfittando della situazione di necessità del minore.

Nei casi previsti dagli articoli 600-*bis*, primo e secondo comma, 600-*ter* e 600-*quinqüies*, nonché dagli articoli 600, 601 e 602, la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso in danno di un minore degli anni sedici.

Nei casi previsti dagli articoli 600-*bis*, primo comma, e 600-*ter*, nonché, se il fatto è commesso in danno di un minore degli anni diciotto, dagli articoli 600, 601 e 602, la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso da un ascendente, dal genitore adottivo, o dal loro coniuge o convivente, dal coniuge o da affini entro il secondo grado, da parenti fino al quarto grado collaterale, dal tutore o da persona a cui il minore è stato affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia, lavoro, ovvero da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni ovvero ancora se è commesso in danno di un minore in stato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata.

Nei casi previsti dagli articoli 600-*bis*, primo comma, e 600-*ter*, nonché dagli articoli 600, 601 e 602, la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso mediante somministrazione di sostanze alcoliche, narcotiche, stupefacenti o comunque pregiudizievoli per la salute fisica o psichica del minore, ovvero se è commesso nei confronti di tre o più persone.

Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114, concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla presente sezione, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dalla l. n. 108/10 e in seguito modificato dalla l. n. 172/12.

[*Omissis*]

Art. 603-*bis**Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*<sup>(1)</sup>

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del primo comma, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dal d.l. n. 138/2011.

[*Omissis*]

## Art. 604

*Fatto commesso all'estero*<sup>(1)</sup>

Le disposizioni di questa sezione, nonché quelle previste dagli articoli 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*quinquies*, si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero dallo straniero in concorso con cittadino italiano. In quest'ultima ipotesi lo straniero è punibile quando si tratta di delitto per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e quando vi è stata richiesta del Ministro di grazia e giustizia.

<sup>(1)</sup> Articolo così modificato dalla l. n. 269/98, dalla l. n. 7/06 e dalla l. n. 172/12.

[*Omissis*]

8. D.lgs. n. 286/98, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (estratti)

[*Omissis*]

Art. 6

*Facoltà ed obblighi inerenti al soggiorno*<sup>(1)</sup>

1. Il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro subordinato, lavoro autonomo e familiari può essere utilizzato anche per le altre attività consentite. Quello rilasciato per motivi di studio e formazione può essere convertito, comunque prima della sua scadenza e previa stipula del contratto di soggiorno per lavoro ovvero previo rilascio della certificazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 26, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro nell'ambito delle quote stabilite a norma dell'articolo 3, comma 4, secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione.

2. Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati.

3. Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino ad euro 2.000.

4. Qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale dello straniero, questi è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici.

5. Per le verifiche previste dal presente testo unico o dal regolamento di attuazione, l'autorità di pubblica sicurezza, quando vi siano fondate ragioni, richiede agli stranieri informazioni e atti comprovanti la disponibilità di un reddito, da lavoro o da altra fonte legittima, sufficiente al sostentamento proprio e dei familiari conviventi nel territorio dello Stato.

6. Salvo quanto è stabilito nelle leggi militari, il Prefetto può vietare agli stranieri il soggiorno in comuni o in località che comunque interessano la difesa militare dello Stato. Tale divieto è comunicato agli stranieri per mezzo della autorità locale di pubblica sicurezza o col mezzo di pubblici avvisi. Gli stranieri, che trasgrediscono al divieto, possono essere allontanati per mezzo della forza pubblica.

7. Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello

straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente.

8. Fuori dei casi di cui al comma 7, gli stranieri che soggiornano nel territorio dello Stato devono comunicare al questore competente per territorio, entro i quindici giorni successivi, le eventuali variazioni del proprio domicilio abituale.

9. Il documento di identificazione per stranieri è rilasciato su modello conforme al tipo approvato con decreto del Ministro dell'interno. Esso non è valido per l'espatrio, salvo che sia diversamente disposto dalle convenzioni o dagli accordi internazionali.

10. Contro i provvedimenti di cui all'articolo 5 e al presente articolo è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale competente.

(1) Articolo così modificato dalla l. n. 189/02 e dalla l. n. 94/09.

[*Omissis*]

#### Art. 10-bis

#### *Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato*<sup>(1)</sup>

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 1, ovvero allo straniero identificato durante i controlli della polizia di frontiera, in uscita dal territorio nazionale.

3. Al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

4. Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'articolo 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'articolo 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato.

5. Il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 2, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dall'articolo 13, comma 14, si applica l'articolo 345 del codice di procedura penale.

6. Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione interna-

zionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6, del presente testo unico, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dalla l. n. 94/09 e in seguito modificato dal d.l. n. 89/11.

[*Omissis*]

## Art. 12

### *Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*<sup>(1)</sup>

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui: *a)* il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone; *b)* la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale; *c)* la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale; *d)* il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti; *e)* gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive.

*3-bis.* Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata.

*3-ter.* La pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai commi 1 e 3: *a)* sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento; *b)* sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto.



*3-quater.* Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale, concorrenti con le aggravanti di cui ai commi *3-bis* e *3-ter*, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.

*3-quinquies.* Per i delitti previsti dai commi precedenti le pene sono diminuite fino alla metà nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi di prova decisivi per la ricostruzione dei fatti, per l'individuazione o la cattura di uno o più autori di reati e per la sottrazione di risorse rilevanti alla consumazione dei delitti.

*3-sexies.* All'articolo *4-bis*, comma 1, terzo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo le parole: «609-*octies* del codice penale» sono inserite le seguenti: «nonché dall'articolo 12, commi 3, *3-bis* e *3-ter*, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

4. Nei casi previsti dai commi 1 e 3 è obbligatorio l'arresto in flagranza.

*4-bis.* Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari.

*4-ter.* Nei casi previsti dai commi 1 e 3 è sempre disposta la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato, anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti.

5. Fuori dei casi previsti dai commi precedenti, e salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite a norma del presente articolo, favorisce la permanenza di questi nel territorio dello Stato in violazione delle norme del presente testo unico, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa fino a lire trenta milioni. Quando il fatto è commesso in concorso da due o più persone, ovvero riguarda la permanenza di cinque o più persone, la pena è aumentata da un terzo alla metà.

*5-bis.* Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La condanna con provvedimento irrevocabile ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, anche se è stata concessa la sospensione condizionale della pena, comporta la confisca dell'immobile, salvo che appartenga a persona estranea al reato. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati. Le somme di denaro ricavate dalla vendita, ove disposta, dei beni confiscati sono destinate al potenziamento delle attività di prevenzione e repressione dei reati in tema di immigrazione clandestina.

6. Il vettore aereo, marittimo o terrestre, è tenuto ad accertarsi che lo straniero trasportato sia in possesso dei documenti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, nonché a riferire all'organo di polizia di frontiera dell'eventuale presenza a bordo dei rispettivi mezzi di trasporto di stranieri in posizione irregolare. In caso di inosservanza anche di un solo degli obblighi di cui al presente comma, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 3.500 a euro 5.500 per ciascuno degli stranieri trasportati. Nei casi più gravi è disposta la sospensione da uno a dodici mesi, ovvero la revoca della licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dall'autorità amministrativa italiana inerenti all'attività professionale svolta e al mezzo di trasporto utilizzato. Si osservano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

7. Nel corso di operazioni di polizia finalizzate al contrasto delle immigrazioni clandestine, disposte nell'ambito delle direttive di cui all'articolo 11, comma 3, gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza operanti nelle province di confine e nelle acque territoriali possono procedere al controllo e alle ispezioni dei mezzi di trasporto e delle cose trasportate, ancorché soggetti a speciale regime doganale, quando, anche in relazione a specifiche circostanze di luogo e di tempo, sussistono fondati motivi che possano essere utilizzati per uno dei reati previsti dal presente articolo. Dell'esito dei controlli e delle ispezioni è redatto processo verbale in appositi moduli, che è trasmesso entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, lo convalida nelle successive quarantotto ore. Nelle medesime circostanze gli ufficiali di polizia giudiziaria possono altresì procedere a perquisizioni, con l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 352, commi 3 e 4 del codice di procedura penale.

8. I beni sequestrati nel corso di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati previsti dal presente articolo, sono affidati dall'autorità giudiziaria procedente in custodia giudiziale, salvo che vi ostino esigenze processuali, agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia ovvero ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale. I mezzi di trasporto non possono essere in alcun caso alienati. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 100, commi 2 e 3, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

*8-bis.* Nel caso che non siano state presentate istanze di affidamento per mezzi di trasporto sequestrati, si applicano le disposizioni dell'articolo 301-*bis*, comma 3, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e successive modificazioni.

*8-ter.* La distruzione può essere direttamente disposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dalla autorità da lui delegata, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente.

*8-querter.* Con il provvedimento che dispone la distruzione ai sensi del comma *8-ter* sono altresì fissate le modalità di esecuzione.

*8-quinquies.* I beni acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca sono, a richiesta, assegnati all'amministrazione o trasferiti all'ente che ne abbiano avuto l'uso ai sensi del comma 8 ovvero sono alienati o distrutti. I mezzi di trasporto non assegnati, o trasferiti per le finalità di cui al comma 8, sono comunque distrutti. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati. Ai fini della determinazione dell'eventuale indennità, si applica il comma 5 dell'articolo 301-*bis* del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e successive modificazioni.

9. Le somme di denaro confiscate a seguito di condanna per uno dei reati previsti dal presente articolo, nonché le somme di denaro ricavate dalla vendita, ove disposta, dei beni confiscati, sono destinate al potenziamento delle attività di prevenzione e repressione dei medesimi reati, anche a livello internazionale mediante interventi finalizzati alla collaborazione e alla assistenza tecnico-operativa con le forze di polizia dei Paesi interessati. A tal fine, le somme affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnate, sulla base di specifiche richieste, ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'interno, rubrica «Sicurezza pubblica».

*9-bis.* La nave italiana in servizio di polizia, che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato.

*9-ter.* Le navi della Marina militare, ferme restando le competenze istituzionali in materia di difesa nazionale, possono essere utilizzate per concorrere alle attività di cui al comma *9-bis*.

*9-quater.* I poteri di cui al comma *9-bis* possono essere esercitati al di fuori delle acque territoriali, oltre che da parte delle navi della Marina militare, anche da parte delle navi in servizio di polizia, nei limiti consentiti dalla legge, dal diritto internazionale o da accordi bilaterali o multilaterali, se la nave batte la bandiera nazionale o anche quella di altro Stato, ovvero si tratti di una nave senza bandiera o con bandiera di convenienza.

*9-quinquies.* Le modalità di intervento delle navi della Marina militare nonché quelle di raccordo con le attività svolte dalle altre unità navali in servizio di polizia sono definite con decreto interministeriale dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti.

*9-sexies.* Le disposizioni di cui ai commi *9-bis* e *9-quater* si applicano, in quanto compatibili, anche per i controlli concernenti il traffico aereo.

<sup>(1)</sup> Articolo così modificato dal d.lgs. n. 113/99, dal d.l. n. 51/02, dalla l. n. 189/02, dalla l. n. 34/2003, dal d.lgs. n. 87/03, dal d.l. n. 241/04, dalla l. n. 146/06, dal d.l. n. 92/08 e dalla l. n. 94/09.

[*Omissis*]

## Art. 18

*Soggiorno per motivi di protezione sociale*<sup>(1)</sup>

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed integrazione sociale sono comunicate al Sindaco.

3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti predetti.

4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Esso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in per-

messo di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.

6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

*6-bis.* Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovano in una situazione di gravità e attualità di pericolo.

7. L'onere derivante dal presente articolo è valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1997 e in lire 10 miliardi annui a decorrere dall'anno 1998.

<sup>(1)</sup> Articolo così modificato dal d.l. n. 300/06.

[*Omissis*]

## Art. 22

### *Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato*<sup>(1)</sup>

1. In ogni provincia è istituito presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato.

2. Il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare allo sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa: *a)* richiesta nominativa di nulla osta al lavoro; *b)* idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero; *c)* la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza; *d)* dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

3. Nei casi in cui non abbia una conoscenza diretta dello straniero, il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia può richiedere, presentando la documentazione di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 2, il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte nelle liste di cui all'articolo 21, comma 5, selezionate secondo criteri definiti nel regolamento di attuazione.

4. Lo sportello unico per l'immigrazione comunica le richieste di cui ai commi 2 e 3 al centro per l'impiego di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, competente in relazione alla provincia di residenza, domicilio o sede legale. Il centro per l'impiego provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri centri ed a renderle disponibili su sito internet o con

ogni altro mezzo possibile ed attiva gli eventuali interventi previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. Decorso venti giorni senza che sia stata presentata alcuna domanda da parte di lavoratore nazionale o comunitario, anche per via telematica, il centro trasmette allo sportello unico richiedente una certificazione negativa, ovvero le domande acquisite comunicandole altresì al datore di lavoro. Ove tale termine sia decorso senza che il centro per l'impiego abbia fornito riscontro, lo sportello unico procede ai sensi del comma 5.

5. Lo sportello unico per l'immigrazione, nel complessivo termine massimo di quaranta giorni dalla presentazione della richiesta, a condizione che siano state rispettate le prescrizioni di cui al comma 2 e le prescrizioni del contratto collettivo di lavoro applicabile alla fattispecie, rilascia, in ogni caso, sentito il questore, il nulla osta nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi determinati a norma dell'articolo 3, comma 4, e dell'articolo 21 e, a richiesta del datore di lavoro, trasmette la documentazione, ivi compreso il codice fiscale, agli uffici consolari, ove possibile in via telematica. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio.

*5-bis.* Il nulla osta al lavoro è rifiutato se il datore di lavoro risulti condannato negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per: *a)* favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; *b)* intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'articolo 603-*bis* del codice penale; *c)* reato previsto dal comma 12.

*5-ter.* Il nulla osta al lavoro è, altresì, rifiutato ovvero, nel caso sia stato rilasciato, è revocato se i documenti presentati sono stati ottenuti mediante frode o sono stati falsificati o contraffatti ovvero qualora lo straniero non si rechi presso lo sportello unico per l'immigrazione per la firma del contratto di soggiorno entro il termine di cui al comma 6, salvo che il ritardo sia dipeso da cause di forza maggiore. La revoca del nulla osta è comunicata al Ministero degli affari esteri tramite i collegamenti telematici.

6. Gli uffici consolari del Paese di residenza o di origine dello straniero provvedono, dopo gli accertamenti di rito, a rilasciare il visto di ingresso con indicazione del codice fiscale, comunicato dallo sportello unico per l'immigrazione. Entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo sportello unico per l'immigrazione che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno che resta ivi conservato e, a cura di quest'ultimo, trasmesso in copia all'autorità consolare competente ed al centro per l'impiego competente.

[*Omissis*]

12. Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il

rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato.

12-*bis*. Le pene per il fatto previsto dal comma 12 sono aumentate da un terzo alla metà: *a*) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; *b*) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; *c*) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-*bis* del codice penale.

12-*ter*. Con la sentenza di condanna il giudice applica la sanzione amministrativa accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente.

12-*quater*. Nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo di cui al comma 12-*bis*, è rilasciato dal questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6.

12-*quinquies*. Il permesso di soggiorno di cui al comma 12-*quater* ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Il permesso di soggiorno è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o accertata dal questore, ovvero qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

13. Salvo quanto previsto per i lavoratori stagionali dall'articolo 25, comma 5, in caso di rimpatrio il lavoratore extracomunitario conserva i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati e può goderne indipendentemente dalla vigenza di un accordo di reciprocità al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, anche in deroga al requisito contributivo minimo previsto dall'articolo 1, comma 20, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

14. Le attribuzioni degli istituti di patronato e di assistenza sociale, di cui alla legge 30 marzo 2001, n. 152, sono estese ai lavoratori extracomunitari che prestino regolare attività di lavoro in Italia.

15. I lavoratori italiani ed extracomunitari possono chiedere il riconoscimento di titoli di formazione professionale acquisiti all'estero; in assenza di accordi specifici, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la commissione centrale per l'impiego, dispone condizioni e modalità di riconoscimento delle qualifiche per singoli casi. Il lavoratore extracomunitario può inoltre partecipare, a norma del presente testo unico, a tutti i corsi di formazione e di riqualificazione programmati nel territorio della Repubblica.

16. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli statuti e delle relative norme di attuazione.

<sup>(1)</sup> Articolo così modificato dalla l. n. 189/02, dalla l. n. 289/02, dal d.l. n. 92/08, dalla l. n. 94/09, dalla l. n. 92/12 e dal d.lgs. n. 109/12.

[*Omissis*]

## Art. 35

*Assistenza sanitaria per gli stranieri  
non iscritti al Servizio sanitario nazionale*

1. Per le prestazioni sanitarie erogate ai cittadini stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale devono essere corrisposte, dai soggetti tenuti al pagamento di tali prestazioni, le tariffe determinate dalle regioni e province autonome ai sensi dell'articolo 8, commi 5 e 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

2. Restano salve le norme che disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri in Italia in base a trattati e accordi internazionali bilaterali o multilaterali di reciprocità sottoscritti dall'Italia.

3. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti: *a)* la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto del Ministro della sanità 6 marzo 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani; *b)* la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176; *c)* le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; *d)* gli interventi di profilassi internazionale; *e)* la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

4. Le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani.

5. L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano.

6. Fermo restando il finanziamento delle prestazioni ospedaliere urgenti o comunque essenziali a carico del Ministero dell'interno, agli oneri recati dalle rimanenti prestazioni contemplate nel comma 3, nei confronti degli stranieri privi di risorse economiche sufficienti, si provvede nell'ambito delle disponibilità del Fondo sanitario nazionale, con corrispondente riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza.

[*Omissis*]



## 9. L. n. 228/03, Misure contro la tratta di persone (estratti)

[*Omissis*]

## Art. 12

*Fondo per le misure anti-tratta*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per le misure anti-tratta.

2. Il Fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Al Fondo di cui al comma 1 sono assegnate le somme stanziare dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 600, 601 e 602 del codice penale e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 4-*bis* e 4-*ter* del medesimo articolo.

4. All'articolo 80, comma 17, lettera *m*), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ad esclusione delle somme stanziate dall'articolo 18».

5. Il comma 2 dell'articolo 58 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, è abrogato.

## Art. 13

*Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale*

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 16-*bis* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.

2. Qualora la vittima del reato di cui ai citati articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo allo stesso Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

[*Omissis*]

10. Regione Emilia-Romagna, l. reg. n. 3/11, Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile (estratto)

[*Omissis*]

#### Art. 11

##### *Politiche a sostegno delle vittime*

1. La Regione, mediante specifici strumenti nell'ambito delle proprie politiche sociali e sanitarie, nell'esercizio delle proprie competenze di programmazione, regolazione e indirizzo, prevede interventi a favore delle vittime di fenomeni di violenza, di dipendenza, di sfruttamento e di tratta connessi al crimine organizzato e mafioso. Gli interventi di cui al presente comma sono realizzati anche mediante i programmi di protezione di cui all'art. 12 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2) e i programmi di assistenza di cui all'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228 (Misure contro la tratta di persone).

2. La «Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati» di cui all'articolo 7 della legge regionale n. 24 del 2003 interviene a favore delle vittime dei reati del crimine organizzato e mafioso o di azioni criminose messe in atto dalla mafia e dalla criminalità organizzata, sulla base dei presupposti, modalità e condizioni previste dal medesimo articolo.

[*Omissis*]

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ALESSANDRA ANNONI

*Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Catanzaro*

GIOVANNI BARBARIOL

*Consulente legale dell'Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione del Comune di Padova*

COSTANZA BERNASCONI

*Professore associato di Diritto penale, Università di Ferrara*

DORA CASALINO

*Centro Donna Giustizia, Ferrara*

MARCO FERRERO

*Avvocato in Padova*

SERENA FORLATI

*Professore associato di Diritto internazionale, Università di Ferrara*

MARCO VENTUROLI

*Assegnista di ricerca in Diritto penale, Università di Ferrara*

FRANCESCO SALERNO

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Ferrara*

LAURA SALVADEGO

*Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università di Ferrara*



PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ GIURIDICA  
DELL'UNIVERSITÀ DI FERRARA

---

1. FRIGNANI A., *L'«injunction» nella «common law» e l'inibitoria nel diritto italiano* (1974), pp. XX-666.
2. COSTATO L., *I domini collettivi nel Medio Polesine* (1968), pp. IV-196.
3. LEGA C., *Il rapporto giuridico di previdenza sociale* (1969), pp. IV-304.
4. ZAMORANI P., *Precam habere* (1969), pp. XII-320.
5. LEZIROLI G., *Enti canonici ed enti ecclesiastici* (1974), pp. IV-128.
6. LEGA G., *La organizzazione periferica degli enti di previdenza sociale* (1974), pp. VIII-173.
7. COLORNI V., *L'eguaglianza come limite della legge nel diritto intermedio e moderno* (1976), pp. VIII-204.
8. FABRIS P., *Il patto di non concorrenza nel diritto del lavoro* (1976), pp. VIII-240.
9. ZAMORANI P., *Possessio e animus*, I (1977), pp. 274.
10. LEZIROLI G., *Aspetti della libertà religiosa* (1977), pp. 244.
11. MANFREDINI A., *Contributi allo studio dell'«iniuria» in età repubblicana*, pp. IV-276.
12. MANFREDINI A., *La diffamazione verbale nel diritto romano. I. Età repubblicana* (1979), pp. VIII-296.
13. CIACCIA CAVALLARI B., *La rinnovazione nel processo di cognizione* (1981), pp. IV-440.
14. COLORNI V., *Judaica minora* (1983), pp. XVI-830.
15. DE MAESTRI L., *Il processo delle misure di sicurezza* (1983), pp. IV-192.
16. ZACCARIA G., *Ermeneutica e giurisprudenza. I fondamenti filosofici nella teoria di Hans Georg Gadamer* (1984), pp. IV-104.
17. ZACCARIA G., *Ermeneutica e giurisprudenza. Saggio sulla metodologia di Josef Esser* (1984), pp. XVI-228.
18. BIGNARDI A., *«Controversiae agrorum» e arbitrati internazionali* (1984), pp. IV-220.
19. FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche* (1984), pp. VIII-332.
20. SCARANO USSANI V., *L'utilità e la certezza* (1987), pp. IV-224.
21. ZACCARIA A., *La prestazione in luogo dell'adempimento fra novazione e negozio modificativo del rapporto* (1987), pp. VI-402.
22. TOSCHI A., *Il segreto nell'istruzione penale* (1988), pp. IV-344.
23. COCOZZA F., *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo* (1988), pp. IV-240.
24. NANNINI U. G., *Il consenso al trattamento medico* (1989), pp. VIII-584.
25. COCOZZA F., *Il Governo nel procedimento legislativo* (1989), pp. IV-266.
26. DESANTI L., *Sileat omnibus perpetuo divinandi curiositas* (1990), pp. VI-246.
27. LEZIROLI G., *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici* (1990), pp. IV-324.
28. COLORNI V., *Judaica minora. Nuove ricerche* (1991), pp. VI-114.
29. BRUNELLI G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica* (1991), pp. VI-274.
30. LEGA C., *Diritto della bonifica* (1992), pp. XII-276.
31. BIGNARDI A., *De suo iure agere oportet. Contributo allo studio di una «regula iuris»* (1992), pp. VIII-240.

32. CIACCIA CAVALLARI B., *La contestazione nel processo civile. I. La contestazione tra norme e sistema* (1992), pp. XXII-190.
33. CIACCIA CAVALLARI B., *La contestazione nel processo civile. II. La non contestazione: caratteri ed effetti* (1993), pp. VI-156.
34. NAPPI P., *Tutela giurisdizionale e contratti agrari* (1994), pp. XVI-516.
35. PUGIOTTO A., *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesis, uso, implicazioni* (1994), pp. VI-702.
36. DESANTI L., *De confirmando tutore vel curatore* (1995), pp. VI-372.
37. PASTORE B., *Giudizio, prova, ragion pratica. Un approccio ermeneutico* (1996), pp. X-278.
38. FORMIGONI W., *ΠΙΘΑΝΩΝ a Paulo epitomatorum libri VIII. Sulla funzione critica del commento del giurista Iulius Paulus* (1996), pp. VI-190.
39. VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale* (1999), pp. XII-302.
40. AVIO A., *I diritti inviolabili nel rapporto di lavoro* (2001), pp. VIII-244.
41. DELLE MONACHE S., *La «contemplatio domini». Contributo alla teoria della rappresentanza* (2001), pp. XIV-478.
42. MAGRI M., *La legalità costituzionale dell'amministrazione. Ipotesi dottrinali e casistica giurisprudenziale* (2002), pp. XVI-412.
43. PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali* (2003), pp. XII-462.
44. DESANTI L., *Restitutionis post mortem onus. I fedecommessi da restituirsi dopo la morte dell'onerato* (2003), pp. X-494.
45. GRAZIOSI A., *L'esibizione istruttoria nel processo civile italiano* (2003), pp. XII-434.
46. FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale* (2005), pp. X-202.
47. BENELLI F., *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione* (2006), pp. VIII-180.
48. SCHIAVO S., *Il falso documentale tra prevenzione e repressione. Impositio fidei criminaliter agere civiliter agere* (2007), pp. X-314.
49. MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale* (2007), pp. X-358.
50. NASCOSI A., *Il tentativo obbligatorio di conciliazione stragiudiziale nelle controversie di lavoro* (2007), pp. X-374.
51. MAZZO M., *La responsabilità del produttore agricolo* (2007), pp. VIII-264.
52. VERONESI P., *Il corpo e la Costituzione. Concretezza dei "casi" e astrattezza della norma* (2007), pp. X-358.
53. FINESSI A., *Frazionamento volontario del credito e obbligazione plurisoggettiva* (2007), pp. X-330.
54. BERNARDI A. - PASTORE B. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare* (2008), pp. X-248.
55. DESANTI L. - FERRETTI P. - MANFREDINI A. D. (a cura di), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà* (2009), pp. VIII-468.

---

I volumi sopra elencati dal n. 1 al n. 55 relativi alle «Pubblicazioni della Facoltà Giuridica dell'Università di Ferrara» sono stati pubblicati dall'Editore Giuffrè - Milano.

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

---

1. A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, 2011.
2. S. BORELLI - M. MAGRI (a cura di), *La riforma dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009)*, 2011.
3. L. COSTATO - P. BORGHI - L. RUSSO - S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*. Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, 2011.
4. S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI - S. LORENZON (a cura di), *I diritti dei lavoratori nelle Carte europee dei diritti fondamentali*, 2012.
5. R. VOLANTE, *Il mutuo nel diritto comune. Il problema del valore finanziario dai Glossatori a Potbier*, 2012.

\* \* \*

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

---

1. S. FORLATI (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, 2013.

Finito di stampare  
nel maggio 2013  
Ink Print Service - Napoli