

**RELAZIONE ESPLICATIVA DELLA  
CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA  
SULLA LOTTA CONTRO LA TRATTA  
DI ESSERI UMANI**

---

## **I Introduzione**

### **a. La tratta di esseri umani: il fenomeno ed il suo contesto**

2 La tratta di esseri umani costituisce un problema prioritario oggi in Europa. Annualmente, migliaia di persone, in gran parte donne e minori, cadono vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale o altro, sia nei propri Paesi che all'estero. Tutti gli indicatori vanno nel senso di un incremento nel numero delle vittime. La lotta contro la tratta di esseri umani attira l'attenzione del mondo intero, perché essa minaccia i diritti umani ed i valori fondamentali delle società democratiche.

3 La lotta contro questa persistente aggressione alle persone, è solo uno dei fronti su cui il Consiglio d'Europa sta combattendo in favore dei diritti della persona e della dignità umana.

4 La tratta di esseri umani, che intrappola le sue vittime, costituisce la forma moderna del vecchio commercio mondiale degli schiavi. Essa gestisce gli esseri umani come una merce da comprare e vendere e da obbligare a lavorare, di solito nell'industria del sesso, ma anche ad esempio, in agricoltura, nelle aziende, clandestine o meno, che sfruttano la manodopera, per una paga misera o per nulla. La maggioranza delle vittime della tratta sono donne, ma anche gli uomini possono essere vittime. Inoltre, molte delle vittime sono giovani, talvolta minori. Tutte cercano disperatamente dei mezzi di sussistenza, solo per veder poi la propria vita rovinata dallo sfruttamento e dall'avidità di guadagno.

5 Per essere efficace, una strategia per combattere la tratta di esseri umani, deve adottare un approccio multidisciplinare che comprenda la prevenzione, la protezione dei diritti umani delle vittime e l'azione giudiziaria contro i trafficanti, ed allo stesso tempo procuri che le leggi pertinenti degli Stati siano armonizzate e che vengano applicate uniformemente ed efficacemente.

6 Fenomeno mondiale, la tratta di esseri umani può essere praticata all'interno di un Paese o al di là delle sue frontiere. Spesso legata al crimine organizzato, per il quale rappresenta una delle attività più lucrative, la tratta deve essere combattuta in Europa tanto vigorosamente quanto la droga ed il riciclaggio dei capitali. Infatti, secondo alcune stime, la tratta di esseri umani è al terzo posto nel mondo come attività lucrativa illecita dopo il traffico di armi e di droga.

7 In questo contesto, *il Protocollo addizionale delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata finalizzato a prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori* ( da qui in poi " Protocollo di Palermo") ha posto le fondamenta della lotta internazionale contro la tratta. La Convenzione del Consiglio d'Europa, mentre considera il Protocollo di Palermo come un punto di partenza e tiene conto degli altri strumenti giuridici internazionali - universali o regionali - pertinenti nella lotta alla tratta di esseri umani, intende rafforzare la protezione garantita da quegli strumenti e sviluppare le disposizioni ivi contenute.

8 Il Protocollo di Palermo contiene la prima definizione comune (ripresa dalla Convenzione del Consiglio d'Europa) giuridicamente vincolante a livello internazionale dell'espressione "tratta di persone" ( vedi, sotto, i commenti all'articolo 4 della Convenzione). E' importante sottolineare a questo punto che la tratta di esseri umani deve essere distinta dal "traffico illecito di migranti". Il traffico illecito di migranti è oggetto di un distinto *Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (Protocollo contro il traffico illecito di migranti per terra, aria e mare, addizionale alla Convenzione della Nazioni Unite contro la criminalità*

*transnazionale organizzata*). Mentre lo scopo del traffico illecito dei migranti è il trasporto illegale oltre i confini per ottenerne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale, il fine della tratta di esseri umani è lo sfruttamento. Inoltre, la tratta di esseri umani non comporta necessariamente un elemento transnazionale e può esistere a livello puramente nazionale.

9 Esistono altri strumenti internazionali suscettibili di contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. Tra gli strumenti delle Nazioni Unite possiamo menzionare le seguenti Convenzioni:

- la Convenzione sul lavoro forzato del 28 giugno 1930 (n°29);
- la Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 2 dicembre 1949;
- la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 ed il suo Protocollo relativo allo status dei rifugiati;
- la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del dicembre 1979;
- la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989;
- la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile del 17 giugno 1999;
- il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita dei fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia del 25 maggio 2000.

10 L'esperienza ha mostrato che mettere in opera strumenti giuridici a livello regionale, rinforza in modo efficace l'azione a livello mondiale. Nel contesto europeo, *la Decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 relativa alla lotta contro la tratta di esseri umani e la Direttiva 2004/81/CE del Consiglio dell'Unione europea relativa al titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in azioni di favoreggiamento all'immigrazione clandestina e che cooperano con le autorità competenti*, regolano alcune delle questioni che riguardano la tratta di esseri umani. Anche *la Decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del 15 marzo 2001 sullo status delle vittime nei procedimenti penali*, è importante nel campo della tratta di esseri umani.

## **b. Azione del Consiglio d'Europa**

10. Posto che uno degli obiettivi primari del Consiglio d'Europa è la salvaguardia e la protezione dei diritti e della dignità della persona umana e che la tratta di esseri umani attenta direttamente i valori sui quali il Consiglio d'Europa si basa, è logico che trovare soluzioni a questo problema costituisce una priorità per l'Organizzazione. Ciò appare tanto più pertinente se si considera che il Consiglio d'Europa ha, tra i suoi 46 Stati membri, Paesi di origine, di transito e di destinazione delle vittime della tratta.

11. Dalla fine degli anni '80, il Consiglio d'Europa è stato perciò un punto focale nelle attività di lotta alla tratta di esseri umani<sup>1</sup>. In effetti la tratta riguarda un certo numero di argomenti che sono stati trattati nel quadro del Consiglio d'Europa, come, ad esempio, lo sfruttamento sessuale di donne e minori, la protezione delle donne contro la violenza, il crimine organizzato e l'emigrazione. Il Consiglio d'Europa ha assunto varie iniziative in questo scampo e in altri campi ad esso collegati: elaborazione di norme giuridiche e di strategie, attività di ricerca, cooperazione giuridica e tecnica, monitoraggio.

---

<sup>1</sup> Seminario organizzato dal Comitato direttivo per l'eguaglianza tra le donne e gli uomini (CDEG) sulla lotta contro la tratta delle donne, considerata come violazione dei diritti umani e della dignità umana (Strasburgo 1991).

---

*Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*

12. Nel 1991, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ha adottato la Raccomandazione N° R(91) 11 sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e sulla tratta di minori e di giovani adulti. Era il primo testo internazionale che trattava in modo globale queste questioni. Nel 1999, è stato costituito un Comitato di esperti sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento sessuale (PC-SE), in particolare per rivedere la Raccomandazione N° R ( 91) 11.

13. Attraverso il lavoro del Gruppo di esperti sulla tratta delle donne (1992-93), sotto l'autorità del Comitato direttore per l'eguaglianza tra le donne e gli uomini (CDEG), il Consiglio ha identificato i campi d'azione più urgenti in materia, sulla cui base un consulente aveva tracciato un piano generale di azione contro la tratta delle donne<sup>2</sup>. Il piano suggeriva delle piste di riflessione e di ricerca allo scopo di formulare delle raccomandazioni agli Stati membri su aspetti legislativi, giudiziari e repressivi della tratta; sull'aiuto, il sostegno e la riabilitazione delle vittime ed infine sui programmi di prevenzione e di formazione in materia.

14. Il problema della tratta ha suscitato la preoccupazione di tutti i Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, riuniti nel mese di ottobre del 1997 al Vertice di Strasburgo: la dichiarazione finale, adottata in quella occasione, considera esplicitamente tutte le forme di sfruttamento della donna come una minaccia per la sicurezza dei cittadini e la democrazia in Europa.

15. Numerose attività sono state organizzate a partire da quel Vertice. Il primo tipo di attività riguardava sia la sensibilizzazione che l'azione. Il Consiglio d'Europa ha organizzato vari seminari per sensibilizzare i Governi e la società civile a questa nuova forma di schiavitù<sup>3</sup>. L'obiettivo era quello di allertare i diversi attori ( polizia, giudici, operatori sociali, personale delle ambasciate, insegnanti ecc) del loro ruolo nei confronti delle vittime della tratta e sui pericoli che minacciano certe persone.

16. Inoltre, gli Stati membri sono stati incoraggiati ad elaborare piani d'azione nazionali contro la tratta. A tale scopo, il Consiglio ha preparato nel 1996 il sopra menzionato piano d'azione modello contro la tratta e da allora ha incoraggiato la elaborazione di piani d'azione nazionali e regionali, in particolare nell'Europa del sud est<sup>4</sup> e nel Caucaso del sud<sup>5</sup>.

17. Studi e ricerche sono stati condotti anche per comprendere il problema della tratta nei suoi diversi aspetti. In particolare, il Comitato direttore per l'eguaglianza tra donne ed uomini (CDEG) ha preparato uno studio *sull'impatto dell'uso delle nuove tecnologie informatiche sulla tratta di esseri umani*<sup>6</sup>.

18. Inoltre, numerosi seminari bilaterali e riunioni di esperti hanno avuto luogo in numerosi Stati membri, al fine di fornire loro l'assistenza tecnica necessaria per elaborare

---

2

3 Ad esempio, "Seminario internazionale sulla lotta contro la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale: il ruolo delle Organizzazioni non-governative" (Strasburgo, giugno 1998); " Seminario sulle buone e cattive pratiche con riferimento all'immagine della donna nei media: il caso della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale" (Strasburgo, settembre 1998).

4 Nel quadro del Patto di stabilità per l'Europa del sud est, il Consiglio d'Europa ha organizzato un seminario internazionale su "Azioni coordinate contro la tratta di esseri umani nell'Europa del sud est: verso una strategia regionale." Su invito delle autorità greche, il seminario ha avuto luogo ad Atene dal 29 giugno al 1 luglio 2000. E' stato organizzato in collaborazione con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, OSCE/ODIHR e l'Organizzazione Internazionale per la Migrazione e con il sostegno del Giappone.

5 Un seminario dal tema "Un piano d'azione regionale contro la tratta di esseri umani nel sud del Caucaso" si è tenuto a Tbilisi il 6 ed il 7 di Novembre 2002

6 EG-S-NT (2002) 9 Fin.

o rivedere la legislazione in questo campo e per aiutarli a prendere le misure necessarie a combattere questo flagello.

19. Un'iniziativa recente è stata il Progetto LARA, inteso a supportare la riforma della legislazione penale nell'Europa del sud-est al fine di prevenire e combattere la tratta di esseri umani. Il progetto è stato avviato nel luglio 2002 e completato nel novembre 2003. Questo progetto, che è stato realizzato nel quadro del Gruppo d'azione sulla tratta di esseri umani del Patto di stabilità, ha consentito ai Paesi coinvolti di adattare e rivedere la loro legislazione nazionale nel campo della tratta di esseri umani. Come risultato di questo Progetto, quasi tutti i Paesi hanno adottato piani d'azione nazionali globali di lotta contro la tratta di esseri umani, piani che comprendono la prevenzione, l'azione giudiziaria contro i trafficanti e la protezione delle vittime.

20. Le attività di sensibilizzazione hanno consentito di stabilire un quadro giuridico per lottare contro la tratta di esseri umani. Il Consiglio d'Europa ha adottato due specifici testi giuridici relativi alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, di cui la maggioranza delle vittime è costituita da donne e minori. Si tratta delle:

*- Raccomandazione N° R(2000) 11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale;*

*- Raccomandazione N° Rac (2001) 16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale.*

21. Questi testi propongono, per combattere la tratta, una strategia pan-europea che comprende delle definizioni, delle misure generali, un quadro metodologico e d'azione, dei mezzi di prevenzione, di assistenza e di protezione delle vittime, delle misure penali e una cooperazione giudiziaria e disposizioni per la cooperazione ed il coordinamento internazionale.

22. Infine, occorre sottolineare che durante la 5° Conferenza ministeriale europea sull'eguaglianza tra le donne e gli uomini ( Skopje, 22-23 gennaio 2003) dedicata al tema: "La democratizzazione, la prevenzione dei conflitti ed il consolidamento della pace: le prospettive ed il ruolo delle donne", i Ministri europei della parità tra le donne e gli uomini hanno convenuto che le attività intraprese dal Consiglio d'Europa per proteggere e promuovere i diritti fondamentali delle donne devono in primo luogo dare priorità all'obiettivo di combattere la violenza contro le donne e la tratta di esseri umani.

23. La tratta di esseri umani è una attività che può essere realizzata da gruppi del crimine organizzato – che usano frequentemente la corruzione per eludere la legge ed il riciclaggio di denaro per nascondere i profitti delle loro attività – ma può essere realizzata fuori da questo contesto. Di conseguenza, anche altri strumenti giuridici elaborati dal Consiglio d'Europa si applicano a questa questione, in particolare quelli che hanno per scopo la protezione dei diritti della persona umana, dei diritti dei minori, dei diritti sociali, dei diritti delle vittime e dei dati a carattere personale, quelli che hanno lo scopo di combattere contro la corruzione, il riciclaggio di denaro ed il crimine cibernetico nonché i trattati sulla cooperazione internazionale in materia penale. Pertanto, le seguenti convenzioni del Consiglio d'Europa possono giocare un ruolo nella lotta contro la tratta di esseri umani e la protezione delle vittime :

- la Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 [STE N°5];
- la Convenzione europea sull'estradizione del 13 dicembre 1957 [STE N° 24] e i suoi protocolli addizionali;
- la Convenzione europea sulla mutua assistenza in materia penale del 20 aprile 1959 [STE N° 30] ed i suoi protocolli addizionali;
- la Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 [STE N° 35] e la Carta sociale europea rivista del 3 maggio 1996 [STE N° 163];

- la Convenzione europea sull'indennizzo delle vittime di reati di violenza del 24 novembre 1983 [STE N°116] ;
- la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato dell'8 novembre 1990 [STE N°141];
- la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dell'infanzia del 25 gennaio 1996 [STE N° 160];
- la Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999 [STE N° 173] e la Convenzione civile sulla corruzione del 4 novembre 1999 [STE N°174];
- la Convenzione sul cibercriminalità del 23 novembre 2001 [STE N°185].

Ad esempio, "Seminario internazionale sulla lotta contro la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale: il ruolo delle Organizzazioni non-governative" (Strasburgo, giugno 1998); " Seminario sulle buone e cattive pratiche con riferimento all'immagine della donna nei media: il caso della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale" (Strasburgo, settembre 1998).

### L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

24. Nella sua *Raccomandazione 1545 (2002) per una campagna contro la tratta delle donne*, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa aveva raccomandato al Comitato dei Ministri, tra le altre cose, "di elaborare una Convenzione europea sulla tratta delle donne, aperta agli Stati non-membri e basata sulla definizione di tratta delle donne che figura nella Raccomandazione N° R (2000)<sup>11</sup> del Comitato dei Ministri sulla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale".

25. L'Assemblea parlamentare è tornata sul tema nel 2003, con la *Raccomandazione 1610 (2003) sull'emigrazione connessa alla tratta delle donne e alla prostituzione*. In questa Raccomandazione l'Assemblea raccomanda al Comitato dei Ministri:

" i. di avviare al più presto possibile la redazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani, che porterà un valore aggiunto agli altri strumenti internazionali grazie al suo approccio dedicato ai diritti umani e alla protezione delle vittime e all'inclusione della prospettiva di genere;

ii. di vigilare affinché la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani includesse delle disposizioni che mirassero a:

- a. introdurre il reato di tratta nel diritto penale degli Stati membri del Consiglio d'Europa;
- b. armonizzare le pene applicabili alla tratta;
- c. assicurare l'effettivo stabilimento della giurisdizione nei confronti dei trafficanti o presunti tali, in modo particolare facilitando l'estradizione e l'applicazione del principio 'aut dedere aut judicare' in tutti i casi che riguardano la tratta".

26. Nella Raccomandazione 1611(2003) sul traffico d'organi in Europa, l'Assemblea parlamentare ha suggerito di concepire, in cooperazione con gli organismi competenti, una strategia europea per combattere il traffico di organi e di progettare, nel quadro della redazione della futura Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, di includere un protocollo addizionale relativo al traffico di organi e di tessuti di origine umana.

27. La *Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare 1663 (2004) sulla schiavitù domestica: servitù, persone alla pari e "mogli acquistate per corrispondenza"*, raccomanda di combattere la schiavitù domestica in tutte le sue forme. Inoltre, l'Assemblea Parlamentare ha ritenuto che il Consiglio d'Europa dovesse avere "tolleranza zero" nei confronti della schiavitù e che, in quanto organizzazione

internazionale a difesa dei diritti dell'uomo, avesse il dovere di lottare contro tutte le forme di schiavitù e di tratta di esseri umani. L'Assemblea ha sottolineato che il Consiglio d'Europa ed i suoi Stati membri, dovevano promuovere e proteggere i diritti umani delle vittime e vegliare perché gli autori di tali crimini fossero assicurati alla giustizia, affinché la schiavitù potesse essere finalmente eliminata dall'Europa. L'Assemblea parlamentare ha anche espresso il suo sostegno alla redazione della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*.

### **c. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani**

28. Contemporaneamente a queste varie attività ed azioni, e anche per dare seguito alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri N° R (2000) 11, il Comitato direttivo per l'eguaglianza tra le donne e gli uomini (CDEG) ha preso l'iniziativa di dare un nuovo impulso alle attività del Consiglio d'Europa in questo settore e ha redatto uno studio di fattibilità sulla possibilità di elaborare una Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

29. Il Consiglio d'Europa ha stimato che fosse necessario redigere strumento giuridico vincolante che andasse oltre le raccomandazioni o le azioni specifiche. La percezione, da parte dell'opinione pubblica europea, del fenomeno della tratta di esseri umani e delle misure che devono essere adottate per combatterla in modo efficace, si sono evolute, rendendo così necessaria l'elaborazione di uno strumento giuridicamente vincolante, dedicato alla protezione dei diritti delle vittime e al rispetto dei diritti umani e che cercasse di conciliare gli aspetti relativi ai diritti umani con quelli relativi ai procedimenti penali.

30. Anche se esistono già altri strumenti internazionali in questo campo, una Convenzione del Consiglio d'Europa trae vantaggio dal quadro regionale più limitato, contiene disposizioni più precise e può andare oltre i livelli minimi concordati in altri strumenti internazionali. L'evoluzione del diritto internazionale dimostra che gli strumenti regionali sono molto spesso necessari per rafforzare le azioni mondiali. Così, gli strumenti europei adottati nel settore della protezione dei minori<sup>7</sup>, del riciclaggio dei capitali e del traffico di droga<sup>8</sup> hanno dimostrato di avere un impatto molto positivo sull'attuazione delle iniziative assunte a livello mondiale. L'elaborazione di una Convenzione del Consiglio d'Europa non mira dunque a competere con gli altri strumenti adottati a livello mondiale o regionale, ma a migliorare la protezione da essi accordata e a sviluppare le disposizioni che essi contengono, in particolare in relazione alla protezione dei diritti umani delle vittime della tratta.

31. In occasione della riunione "tripartita" (Genova, 14 febbraio 2003), i rappresentanti di alto livello del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), si sono dichiarati favorevoli alla redazione, da parte del Consiglio d'Europa, di una Convenzione sulla tratta degli esseri umani che avesse lo scopo di meglio assicurare la protezione delle vittime e di sviluppare la cooperazione internazionale a livello paneuropeo contro questo grave reato, ed anche hanno appoggiato l'idea di promuovere una legislazione a livello nazionale per combattere la tratta.

<sup>7</sup> Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 Gennaio 1996 [STE N°160] (in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo).

<sup>8</sup> Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato del 1990 [STE N°141] (in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe narcotiche e sostanze psicotrope del 1988); Accordo del Consiglio d'Europa del 1995 sul traffico illecito per mare, che attua l'articolo 17 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito delle droghe e delle sostanze psicotrope del 1995 [STE N°156].

32. L'esigenza del Consiglio d'Europa di rafforzare la sua azione è stata sottolineata dai Ministri degli Affari esteri nella 112esima (14-15 maggio 2003), 113esima (5-6 novembre 2003) e 114esima (12-13 maggio 2004) sessione del Comitato dei Ministri. Perciò, il Consiglio d'Europa ha avviato l'elaborazione di una Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Questa Convenzione, incentrata sulla protezione dei diritti delle vittime ed al rispetto dei diritti umani, si sarebbe proposta di conciliare gli aspetti relativi ai diritti umani e quelli relativi ai procedimenti giudiziari penali.

33. La proposta di preparare una Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani è stata approvata dal Comitato dei Ministri, nella 838esima riunione dei Delegati dei Ministri del 30 aprile del 2003, nel corso della quale è stato adottato il mandato specifico che istituiva un Comitato ad hoc sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CAHTEH). Questo Comitato multidisciplinare è stato incaricato di preparare una convenzione che ponesse l'accento, in modo equilibrato, sugli aspetti relativi ai diritti della persona umana delle vittime della tratta e a quelli relativi all'azione penale contro i trafficanti.

34. Nel settembre 2003, il Consiglio d'Europa ha iniziato il negoziato della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Il CAHTEH ha tenuto 8 riunioni a settembre ed a dicembre 2003; a febbraio, maggio, giugno/luglio, settembre/ottobre e dicembre 2004 e febbraio 2005 per definire il testo del progetto di Convenzione.

35. Il testo del progetto di Convenzione è stato approvato dal CAHTEH durante la sua riunione del dicembre 2004 ed è stato trasmesso al Comitato dei Ministri perché lo trasmettesse, per parere, all'Assemblea parlamentare. Nel gennaio 2005 l'Assemblea parlamentare, ha emesso il suo parere sul progetto di convenzione (Parere n° 253 (2005) del 26 gennaio 2005) ed il CAHTEH ha preso in esame detto parere nella sua ottava ed ultima riunione del febbraio 2005.

36. Il valore aggiunto apportato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa è costituito prioritariamente dall'affermazione che la tratta di esseri umani costituisce una violazione dei diritti umani ed una lesione della dignità e l'integrità dell'essere umano e che dunque una maggiore protezione è necessaria per tutte le vittime. In secondo luogo, la Convenzione, per il suo campo d'applicazione, si riferisce a tutte le forme di tratta (nazionale, transnazionale, legata o meno al crimine organizzato, a fini di sfruttamento), con particolare riferimento alle misure di protezione delle vittime ed alla cooperazione internazionale. In terzo luogo, la Convenzione stabilisce un meccanismo di controllo per assicurare una efficace attuazione delle disposizioni da parte delle Parti. Infine, la Convenzione integra nelle sue disposizioni la parità tra le donne e gli uomini.

37. La Convenzione comprende una Premessa e 10 capitoli. Il Capitolo I è relativo all'oggetto, al campo di applicazione, al principio di non-discriminazione e alle definizioni; il Capitolo II è relativo alla prevenzione, alla cooperazione e ad altre misure; il Capitolo III è relativo alle misure per proteggere e promuovere i diritti delle vittime e garantendo l'eguaglianza tra le donne e gli uomini; il Capitolo IV, è relativo al diritto penale sostanziale; il Capitolo V è relativo alle indagini, ai procedimenti giudiziari ed al diritto procedurale; il Capitolo VI è relativo alla cooperazione internazionale e alla cooperazione con la società civile; il Capitolo VII stabilisce il meccanismo di monitoraggio; infine i Capitoli VIII, IX e X riguardano le relazioni tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali, gli emendamenti alla Convenzione e le clausole finali.

---

## II. Commento alle disposizioni della Convenzione

### Titolo

38. Il titolo è conforme alla nuova denominazione ufficiale dei trattati del Consiglio d'Europa. A seguito della decisione del Segretario generale, il titolo ufficiale di qualsiasi nuovo trattato sarà d'ora in avanti "Convenzione (o accordo) del Consiglio d'Europa su..". Pertanto questa nuova terminologia è stata adottata per la Convenzione.

39. Inoltre, il termine "lotta", ripreso nel titolo della Convenzione, comporta la previsione di misure legislative ma anche di altre iniziative da assumere per combattere la tratta di esseri umani. Per lotta contro la tratta di esseri umani si devono intendere non solo le misure di diritto penale destinate a combattere la tratta, ma anche le misure di prevenzione e di assistenza alle vittime.

### Premessa

40. La premessa riafferma l'impegno dei firmatari nei confronti dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Inoltre, sottolinea che l'adesione alla Convenzione è aperta ad altri firmatari oltre che agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

41. La Convenzione si basa sul riconoscimento, già affermato nel paragrafo 5 della Premessa alla Raccomandazione N°R(2000)11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, che la tratta di esseri umani costituisce una violazione dei diritti umani ed un'offesa alla dignità e all'integrità dell'essere umano. Il riconoscimento della tratta come violazione dei diritti umani può avere conseguenze per quei sistemi giuridici che dispongono di misure di protezione speciali nel caso di violazione dei diritti fondamentali.

42. Il riconoscimento della tratta di esseri umani come violazione dei diritti umani appare direttamente o indirettamente in un grande numero di dichiarazioni e di strumenti giuridici internazionali. La Raccomandazione Rac (2002)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne contro la violenza, definisce la violenza contro le donne come fenomeno che include la tratta e afferma che la violenza contro le donne viola i loro diritti umani e le loro libertà fondamentali ed impedisce loro, parzialmente o totalmente, di esercitarli. La Convenzione inter-americana sulla prevenzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro le donne, afferma, nella Premessa, che la violenza contro le donne costituisce una violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La definizione di violenza contro le donne dell'articolo 2 di questa Convenzione, comprende la tratta di esseri umani tra le forme di violenza contro le donne. L'Unione europea, nella sua Decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea relativa alla lotta contro la tratta di esseri umani del 19 luglio 2002, afferma che "la tratta di esseri umani costituisce una violazione grave dei diritti fondamentali della persona e della dignità umana.." (paragrafo 3). Anche gli organi di sorveglianza dei trattati delle Nazioni Unite, in particolare il Comitato per i diritti dell'uomo ed il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, hanno identificato la tratta di esseri umani come una violazione dei diritti della persona umana<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Vedi, tra l'altro, i Documenti delle Nazioni Unite: CCPR/CO/79/LVA, del 6/11/2003 e A/53/38rev.1. Vedi anche, la *Decisione N° 557 del Consiglio permanente dell'OSCE: Piano d'azione dell'OSCE per combattere la tratta di esseri umani*, del 24 Luglio 2003 e la Dichiarazione di Budapest sulla "salute pubblica e la tratta di esseri umani" del 19-21 marzo 2003. Vedi anche, il secondo paragrafo della Premessa alla *Convenzione sulla prevenzione del traffico di donne e di minori a scopo di prostituzione* dell'Associazione dell'Asia del Sud per la cooperazione regionale (SAARC).

43. Inoltre, lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, all'articolo 7, stabilisce che: "Ai fini del presente Statuto, come crimine contro l'umanità s'intende uno qualsiasi dei seguenti atti quando è commesso nel quadro di un attacco generalizzato o sistematico diretto contro qualsiasi popolazione civile, con la consapevolezza dell'attacco: [...] (c) Riduzione in schiavitù; [...] Per "riduzione in schiavitù" s'intende il fatto di esercitare su una persona l'uno qualunque o l'insieme dei poteri legati al diritto di proprietà, anche nel quadro della tratta di esseri umani, in particolare di donne e di minori".

44. L'applicazione orizzontale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è argomento dibattuto da molti anni. Comunque, la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo offre chiare indicazioni a favore dell'applicabilità della Convenzione ai rapporti tra privati, nel senso che la Corte ha riconosciuto la responsabilità degli Stati contraenti, per quegli atti commessi da individui o gruppi di individui, quando questi Stati non hanno adottato adeguate misure di protezione. Il primo giudizio in questo senso è stato emesso con la sentenza X e Y contro l'Olanda<sup>10</sup>, nel quale la Corte giudicò che sussistesse un obbligo dello Stato di prevedere norme penali per assicurare una protezione efficace degli individui. La mancata adozione di tali misure, da quel momento, può comportare una violazione della Convenzione dei diritti dell'uomo. Nella sentenza Young, James e Webster contro il Regno Unito<sup>11</sup>, la Corte si è espressa nel modo seguente " secondo l'articolo 1 (art. 1), ogni Stato contraente riconosce " a tutti coloro che ricadano nella propria giurisdizione, i diritti e le libertà definiti nella Convenzione"; pertanto, quando la violazione di uno essi derivi da una mancata osservanza di questo obbligo da parte del legislatore nazionale, sullo Stato ne ricade la responsabilità. Ora, sebbene la causa immediata degli eventi che hanno dato luogo a questo caso sia stato l'accordo del 1975 tra le Ferrovie Britanniche ed i sindacati dei ferrovieri, fu la legge nazionale in vigore a quel tempo che rese legittimo il trattamento di cui si lamentavano gli interessati. La responsabilità dello Stato convenuto, per tutte le violazioni della Convenzione che ne sono derivate, poggia quindi su questa base; [...]” Da allora<sup>12</sup>, è stata riconosciuta la responsabilità degli Stati contraenti per quegli atti commessi da individui o da gruppi di individui, in violazione della Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo.

45. La tratta di esseri umani è diventata uno dei maggiori flagelli in Europa. Questo fenomeno che riguarda uomini, donne e minori, ha raggiunto un livello senza precedenti, così che possiamo parlare di una nuova forma di schiavitù. L'art.4 della Convenzione dei diritti dell'uomo proibisce la schiavitù ed il lavoro forzato e stabilisce che: " Nessuno può essere tenuto in schiavitù o in stato di servitù; 2. Nessuno può esser costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio [...]”. La definizione della "tratta di esseri umani", ripresa nell'art.4 della presente Convenzione, si riferisce in modo specifico alla "schiavitù" (vedi di seguito i commenti all'articolo 4).

46. Il principale valore aggiunto della presente Convenzione in relazione agli altri strumenti internazionali è quello della sua attenzione ai diritti umani ed alla protezione delle vittime. Pertanto il paragrafo 5 della Premessa afferma che il rispetto dei diritti e la protezione delle vittime, così come la lotta contro la tratta di esseri umani, devono essere i principali obiettivi.

47. In relazione al principio di non discriminazione, è necessario ricordare che la *Raccomandazione 1545 (2002) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, campagna contro la tratta delle donne*, chiedeva l'inclusione di una clausola di non-

<sup>10</sup> Corte europea DH, X e Y contro l'Olanda del 26 marzo 1985, Serie A n° 91, paragrafo 23

<sup>11</sup> Corte europea DH, Young James e Websters contro Regno Unito del 13 Agosto 1981, Serie A, n° 44, paragrafo 49.

<sup>12</sup> Vedi, tra le altre, le seguenti sentenze: Corte europea DH, Z e altri contro Regno Unito del 23 Settembre 1998, Raccolta delle sentenze e delle Decisioni 1998-VI, paragrafo 73; Corte europea DH, M.C. contro Bulgaria del 4 Dicembre 2003; richiesta n° 39272/98.

discriminazione basata su quella proposta dall'Assemblea nel Parere n° 216 (2000) sul progetto di Protocollo n° 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. (vedi oltre i commenti all'articolo 3).

48. La Premessa alla Convenzione fa riferimento anche alle Dichiarazioni dei Ministri degli Affari esteri degli Stati membri del Consiglio d'Europa in occasione delle Sessioni 112sima, 113sima e 114sima del Comitato dei Ministri, come sopra indicato.

49. La Premessa contiene un elenco dei più importanti strumenti giuridici internazionali che riguardano la tratta di esseri umani nel quadro del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea e delle Nazioni Unite. In particolare, occorre sottolineare che, come sopra detto, il Consiglio d'Europa attraverso il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare ha elaborato un importante numero di strumenti destinati conoscere e combattere la tratta di esseri umani sotto i suoi diversi aspetti. Il posto importante che questa Convenzione attribuisce al Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani in particolare di donne e minori, si riflette nell'adozione della definizione di "tratta di esseri umani" basata sul Protocollo. In quanto complemento e sviluppo di questo Protocollo delle Nazioni Unite, che si concentra sull'aspetto della prevenzione del crimine, la Convenzione del Consiglio d'Europa definisce chiaramente la tratta in primo luogo ed innanzitutto come una violazione dei diritti umani e mette l'accento sugli aspetti relativi alla protezione delle vittime. Lo scopo della Convenzione è quello di rafforzare la protezione assicurata dal protocollo e sviluppare le norme da esso enunciate.

50. Come sopra menzionato, nel corso del negoziato di questa Convenzione, sono stati presi in considerazione anche altri strumenti giuridici internazionali pertinenti.

51. In conclusione, il valore aggiunto di questa nuova Convenzione del Consiglio d'Europa, in rapporto agli altri strumenti giuridici internazionali esistenti è:

- il riconoscimento della tratta di esseri umani come violazione dei diritti della persona umana;
- l'attenzione particolare rivolta all'assistenza alle vittime e alla protezione dei loro diritti fondamentali;
- un campo d'applicazione globale che copre:
  - tutte le forme di tratta: nazionale o transnazionale, legate o meno alla criminalità organizzata;
  - tutte le vittime della tratta: la Convenzione si applica a ogni persona vittima della tratta, che sia una donna, un minore o un uomo;
- la messa in opera di un quadro giuridico completo per la protezione delle vittime e dei testimoni attraverso l'adozione di misure vincolanti;
- la messa in opera di un meccanismo di monitoraggio efficace ed indipendente. L'esperienza ha mostrato che, nei campi in cui tali meccanismi indipendenti esistono (ad esempio la tortura e le minoranze nazionali), questi godono di grande credibilità presso gli Stati Parte e la natura cooperativa di tali meccanismi è pienamente compresa e riconosciuta;
- che una Convenzione del Consiglio d'Europa trae beneficio da un contesto regionale più ristretto, contiene disposizioni più precise e va oltre le norme minime approvate in altri strumenti internazionali.

## **Capitolo I - Oggetto, campo d'applicazione, principio di non-discriminazione e definizioni**

### Articolo 1 – Oggetto della Convenzione

52. L'articolo 1 della Convenzione definisce dell'oggetto della Convenzione e indica, al primo comma, che essa ha l'obiettivo di:

- a. prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità tra le donne e gli uomini;
- b. proteggere i diritti umani delle vittime della tratta e delineare un quadro completo di protezione e di assistenza delle vittime e dei testimoni, che garantisca la parità tra le donne e gli uomini, ed assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci contro questi reati;
- c. promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta contro la tratta di esseri umani.

53. La lettera a) del primo comma, sottolinea la necessità di mettere in opera misure sia per prevenire che per combattere la tratta di esseri umani. Nel fare ciò, è importante tenere conto delle esigenze specifiche delle vittime della tratta, che siano donne, minori o uomini. In effetti la Convenzione, pur applicandosi egualmente alle donne, ai minori e agli uomini, riconosce che devono essere adottate misure specifiche intese a prevenire ed a combattere la tratta di esseri umani che garantiscano l'uguaglianza tra le donne e gli uomini ed un approccio integrato fondato sui diritti dei minori.

54. Per parità tra le donne e gli uomini si intende una visibilità, una autonomia, una responsabilità e una partecipazione uguale delle donne e degli uomini in tutte le sfere della vita pubblica e privata. Essa si oppone alla disuguaglianza - e non alla differenza – tra i sessi. L'uguaglianza tra le donne e gli uomini impone di accettare e di valorizzare in modo uguale la complementarietà delle donne e degli uomini e la diversità dei ruoli che essi ricoprono nella società. L'eguaglianza tra donne e uomini comprende non solo la non-discriminazione basata sul sesso, ma anche misure positive per raggiungere la parità tra le donne e gli uomini. La parità deve essere promossa sostenendo politiche specifiche a favore delle donne, che sono più suscettibili di essere esposte a pratiche che possono essere qualificate come torture o trattamenti disumani o degradanti ( violenze fisiche, stupro, mutilazioni genitali e sessuali, tratta al fine di sfruttamento sessuale). Queste violazioni dei diritti umani delle donne sono ancora comuni e sono aumentate in modo allarmante in alcune regioni d'Europa. Si osserva che la Raccomandazione Rac (2005) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne contro la violenza, considera la tratta di esseri umani come una forma di violenza contro le donne. La Dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla parità delle donne e degli uomini del 16 novembre 1988, è stata una pietra miliare: essa afferma che il principio di parità tra le donne e gli uomini è parte integrante dei diritti umani e che la discriminazione basata sul sesso costituisce un ostacolo all'esercizio delle libertà fondamentali.

55. In rapporto a ciò, occorre rilevare che la parità tra le donne e gli uomini non è riducibile al principio di non-discriminazione (previsto all'articolo 3), e che la presa in considerazione di questo aspetto fanno parte del mandato del Comitato ad hoc contro la tratta di esseri umani (CAHTEH). Inoltre si ricorda che il principio d'eguaglianza tra le donne e gli uomini fa parte integrante dei diritti umani e che la discriminazione basata sul sesso costituisce un ostacolo all'esercizio delle libertà fondamentali.

56. La lettera b) del comma 1 fa riferimento alla multidisciplinarietà necessaria per combattere la tratta di esseri umani in maniera efficace. La multidisciplinarietà non è solamente alla base di questa Convenzione, ma deve essere anche alla base di qualsiasi azione intrapresa a livello nazionale contro questo flagello.

57. In conformità all'articolo 1, due dei principali obiettivi di questa Convenzione sono la protezione dei diritti delle vittime della tratta e l'azione penale nei confronti dei responsabili. I redattori hanno ritenuto che questi due obiettivi sono connessi.

58. La lettera c) del primo comma, tratta della questione della cooperazione internazionale. In effetti, solo unendo le forze gli Stati potranno sconfiggere la tratta; isolati hanno scarse possibilità di successo. La cooperazione internazionale prevista dalla Convenzione non si limita al campo penale (campo in cui il Consiglio d'Europa ha già adottato numerosi testi di riferimento – vedi i commenti al Capitolo VI), ma copre anche la prevenzione della tratta, l'assistenza e la protezione delle vittime e pone questi argomenti al centro delle preoccupazioni degli Stati, sia che siano Stati di origine, di accoglienza o di transito.

59. Al fine assicurare una efficace attuazione da parte delle Parti, il comma 2 dell'articolo 1 prevede che la Convenzione crei uno specifico meccanismo di controllo, il "Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani" (di qui in avanti denominato "GRETA"). Si tratta di un valore aggiunto essenziale della Convenzione. GRETA in effetti è uno strumento destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni della Convenzione da parte delle Parti e a garantire la sua efficacia nel tempo (vedi i commenti al Capitolo VII)

## Articolo 2 – Campo d'applicazione

60. Questa disposizione fissa il campo d'applicazione della Convenzione. In primo luogo, determina che la Convenzione si applica a tutte le forme di tratta di esseri umani. La Convenzione, così, si applica a chiunque sia la vittima della tratta, donna, uomo o minore.

61. In secondo luogo, i redattori hanno voluto che la Convenzione chiarisse che si applica alla tratta nazionale o transnazionale, legata o meno alla criminalità organizzata. Tutto ciò perché fosse chiaro che la Convenzione ha un campo d'applicazione più ampio e mira anche a rafforzare – come è indicato nell'art.39 - il Protocollo di Palermo. L'articolo 1 comma 2, del Protocollo di Palermo dispone in effetti che le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata si applicano *mutatis mutandis* al Protocollo salvo che il Protocollo stesso stabilisca altrimenti e l'articolo 3 comma 1 della Convenzione delle Nazioni Unite precisa che essa si applica a certi reati quando hanno carattere transnazionale<sup>13</sup> e che vi è implicato un gruppo criminale organizzato<sup>14</sup>. In virtù dell'articolo 2 della Convenzione, i Capitoli dal II al VI si applicano dunque anche se la tratta è stata commessa solo a livello nazionale e non vi è implicato nessun gruppo criminale organizzato.

---

<sup>13</sup> L'articolo 3 comma 2 della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata*, stabilisce che "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, realizzazione o controllo, è avvenuta in un altro Stato;
- c) è commesso in uno Stato, ma implica un gruppo criminale organizzato che svolge attività criminali in più di uno Stato; o
- d) è commesso in uno Stato, ma ha effetti sostanziali in un altro Stato."

<sup>14</sup> L'articolo 2 comma a) della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata* stabilisce che: "l'espressione "gruppo criminale organizzato" indica un gruppo strutturato di tre o più persone che esiste da un certo tempo e agisce di concerto con l'obiettivo di perpetrare uno o più reati gravi o reati stabiliti in conformità alla presente Convenzione, allo scopo di trarne, direttamente o indirettamente, un beneficio finanziario o un altro vantaggio materiale".

62. In fine, nel caso di tratta transnazionale, la Convenzione si applica sia alle vittime che sono entrate o che sono legalmente presenti sul territorio del Paese che le accoglie, che a quelle che sono entrate o sono presenti illegalmente. Così, in alcuni casi, le vittime della tratta sono portate illegalmente in un paese, ma in altri casi esse entrano nel paese in modo legale come turisti, future spose, artisti, personale domestico, ragazze alla pari o richiedenti asilo, in funzione della legislazione dei diversi Stati. La Convenzione si applica ad entrambi i tipi di situazione. Tuttavia, certe specifiche disposizioni (articoli 13 e 14) non si applicano che alle vittime che soggiornano illegalmente.

### Articolo 3 - Principio di non discriminazione

63. Questa disposizione vieta la discriminazione nell'attuazione della Convenzione da parte delle Parti ed in particolare nel godimento delle misure destinate a proteggere ed a promuovere i diritti delle vittime, che sono stabiliti nel Capitolo III. Il significato di discriminazione contenuto nell'articolo 3 è identico a quello che è stato formulato nel contesto dell'articolo 14 nella Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDH).

64. La nozione di discriminazione è stata interpretata in modo costante dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua giurisprudenza relativa all'art.14 della Convenzione dei diritti dell'uomo. In particolare, questa giurisprudenza ha chiarito che non ogni distinzione o differenza di trattamento sia equivalente ad una discriminazione. Così la Corte ha giudicato, ad esempio, nella sentenza relativa alla questione Abdulaziz, Cabales e Balkandali contro Regno Unito, che "una differenza di trattamento è discriminatoria se "manca di giustificazione obiettiva e ragionevole", cioè se non persegue uno "scopo legittimo" o se non c'è un "ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si vuole raggiungere". ( sentenza del 28 Maggio 1985, serie A, N° 94, paragrafo 72).

65. Nella misura in cui non tutte le distinzioni o le differenze di trattamento equivalgono a discriminazione ed in ragione del carattere generale del principio di non discriminazione, non è stato considerato necessario né opportuno includere una clausola restrittiva nella presente Convenzione. Nel diritto nazionale della maggioranza, se non della totalità, degli Stati membri del Consiglio d'Europa, talune distinzioni basate sulla nazionalità sono ad esempio operate per certi diritti o prestazioni. Le situazioni nelle quali tali distinzioni sono perfettamente accettabili sono sufficientemente salvaguardate dal significato stesso della nozione di "discriminazione", così come descritta nel paragrafo precedente, poiché le distinzioni per le quali esiste una giustificazione oggettiva e ragionevole non costituiscono discriminazione. Inoltre, è opportuno ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, un certo margine di discrezionalità è lasciato alle autorità nazionali per determinare se e in quale misura delle differenze tra situazioni per altri aspetti analoghe giustificano distinzioni di trattamento giuridico. L'ampiezza del margine di discrezionalità varierà secondo le circostanze, il campo ed il contesto (vedi, ad esempio, la sentenza del 28 novembre, 1984 nella questione Rasmussen contro Danimarca, Serie A, N° 87, paragrafo 40).

66. La lista dei motivi di discriminazione indicati nell'articolo 3 è identica a quella contenuta nell'articolo 14 della Convenzione per i diritti dell'uomo e alla lista contenuta nel Protocollo N° 12 della Convenzione stessa. Questa soluzione è stata considerata preferibile ad altre, quale quella di includere espressamente alcuni motivi supplementari che riguardano la non-discriminazione (ad esempio, lo stato di salute, la disabilità fisica o mentale, l'orientamento sessuale e l'età). La ragione di ciò, non è stata la mancanza di consapevolezza del fatto che tali motivi potessero rivestire una particolare importanza in ragione della condizione delle vittime della tratta, ma piuttosto il fatto che tale inclusione è inutile dal punto di vista giuridico, perché la lista dei motivi di discriminazione non è

esaustiva e l'inclusione di qualsiasi altro motivo supplementare specifico potrebbe dar luogo a interpretazioni a contrario indesiderabili relative a discriminazioni basate su motivi non previsti. Si ricorda che Corte europea dei diritti dell'uomo ha già applicato l'articolo 14 in ordine a motivi di discriminazione non menzionati in questa disposizione ( vedi, ad esempio, per quel che riguarda il motivo dell'orientamento sessuale, la sentenza del 21 dicembre 1999 nella questione Salguiero da Silva Mouta contro Portogallo).

67. L'articolo 3 fa riferimento all'"attuazione della presente Convenzione da parte delle Parti". Questa espressione intende definire la portata del divieto di discriminazione. In particolare, l'articolo 3 vieta che una vittima venga discriminata nel godimento delle misure – previste nel Capitolo III della Convenzione – destinate a proteggere e promuovere i suoi diritti.

68. E' da notare che la Convenzione prevede essenzialmente delle obbligazioni positive a carico delle Parti. Così, l'articolo 12 richiede alle Parti di fornire certe prestazioni di assistenza alle vittime della tratta come, ad esempio, condizioni di vita in grado di assicurare la loro sussistenza, attraverso mezzi quali un alloggio conveniente e sicuro, un'assistenza psicologica e materiale e l'accesso alle cure mediche d'urgenza. In modo simile, l'articolo 14 prevede il rilascio di un permesso di soggiorno rinnovabile per le vittime della tratta di esseri umani. In virtù dell'articolo 3, queste misure devono essere applicate senza discriminazioni, cioè senza distinzioni ingiustificate.

69. In questo modo, l'articolo 3 della Convenzione potrebbe essere violato, anche in assenza della violazione di altre disposizioni della Convenzione, se le misure previste da queste disposizioni fossero messe in opera in modo diverso per certe categorie di persone ( ad esempio, in funzione del sesso, dell'età o della nazionalità) senza che questa differenza di trattamento possa essere ragionevolmente giustificata.

#### Articolo 4 - Definizioni

##### Introduzione relativa alle definizioni dell'articolo 4

70. I redattori ritengono che in virtù della Convenzione, le Parti non saranno obbligate a riprodurre alla lettera, nel loro leggi nazionali, le disposizioni contenute nell'articolo 4, a condizione che detta leggi coprano le disposizioni in modo compatibile con i principi della Convenzione e offrano un quadro equivalente per la sua attuazione.

##### Definizione di tratta di esseri umani

71. La definizione dell'articolo 4 della tratta di esseri umani non è la prima definizione giuridica internazionale del fenomeno. Ad esempio, *la Raccomandazione Rac N° R (2000) 11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale* dà una definizione di tratta. Detta definizione tuttavia ha un campo d'applicazione limitato, contrariamente alla definizione prevista nella presente Convenzione, alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale.

72. Per combattere efficacemente contro il fenomeno della tratta e soccorrere le vittime è fondamentale il ricorso ad una definizione di tratta di esseri umani che sia oggetto di consenso a livello internazionale. Pertanto la definizione di tratta di esseri umani ripresa all'articolo 4 (a) della Convenzione è identica a quella della tratta di persone contenuta nell'articolo 3 (a) del Protocollo di Palermo. L'articolo 4 da (b) a (d) della Convenzione è identico all'articolo 3 da (b) a (d) del Protocollo di Palermo. L'insieme dell'articolo 3 del Protocollo, forma in effetti un tutto che era conveniente riprendere tal quale nella presente Convenzione.

73. La definizione di tratta di esseri umani è essenziale nella misura in cui condiziona l'applicazione delle disposizioni contenute nei capitoli dal II al VI.

74. Secondo la definizione, la tratta di esseri umani consiste in una combinazione di tre elementi di base, ciascuno dei quali deve trovarsi nella lista indicata nella definizione:

- l'azione di: "reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggio o accoglienza di persone";
- per mezzo: "della 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".
- Scopo: "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".

75. La tratta di esseri umani è una combinazione degli elementi sopra indicati e non di alcuni di essi presi isolatamente. Ad esempio, "l'alloggiare" persone (azione), con l'uso "della minaccia dell'uso o con l'uso della forza" (mezzo) al fine di "lavoro forzato" (scopo), è una condotta che deve essere qualificata come tratta di esseri umani. O ancora: "il reclutamento" di persone (azione) con "l'inganno" (mezzo) al fine di "sfruttamento della prostituzione" (scopo).

76. Perché si abbia tratta di esseri umani, in linea di principio occorre la riunione di elementi appartenenti alle tre categorie sopra indicate (azione, mezzi, scopo). Tuttavia, un'eccezione è prevista per quanto riguarda i minori: in virtù dell'articolo 4 (c), il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di un minore a fini di sfruttamento, deve essere considerato come "tratta di esseri umani", anche se ciò non comporta nessuno dei mezzi elencati alla lettera (a) dell'articolo 4. Ai sensi dell'articolo 4(d), il termine "minore", indica qualsiasi persona minore di 18 anni di età.

77. Così il fenomeno della tratta supera largamente la semplice circolazione di persone organizzata a scopo di lucro. Quel che distingue la tratta dall'introduzione clandestina di emigranti sono gli elementi aggiuntivi critici che consistono nel ricorso ad uno dei mezzi indicati (forza, frode, abuso di una condizione di vulnerabilità e così via..) durante tutta l'azione o in una certa fase della stessa, a fini di sfruttamento.

78. Le azioni che la Convenzione prende in considerazione sono: "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o accoglienza di persone". La definizione intende comprendere l'intera sequenza delle azioni che portano allo sfruttamento delle vittime.

79. I redattori hanno esaminato la questione dell'uso delle nuove tecnologie dell'informazione in materia di tratta di esseri umani. Essi hanno ritenuto che la definizione di tratta di esseri umani contenuta nella Convenzione si applica anche quando la tratta viene praticata con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione. Così, ad esempio, quando la definizione si riferisce al reclutamento di una persona, questo reclutamento è considerato tale con qualsiasi mezzo sia stato effettuato (orale, a mezzo stampa, via internet, ecc.). Non si è ritenuto dunque necessario includere una nuova disposizione su questa questione nella Convenzione che rendesse le disposizioni di cooperazione internazionale contenute nella *Convenzione sulla cibercriminalità [STE N°185]* applicabili alla tratta di esseri umani.

80. Per quanto riguarda il "trasporto", si osserva che la Convenzione non richiede che ci sia un passaggio di frontiera perché questo sia da considerarsi elemento

costitutivo della tratta di esseri umani. In modo simile, l'articolo 2, che definisce il campo di applicazione della Convenzione, dispone che essa si applica sia alla tratta transnazionale che nazionale. La Convenzione non richiede neppure, nel caso di tratta transnazionale, che la vittima sia entrata illegalmente o sia illegalmente presente su un territorio. Può esservi quindi tratta di esseri umani anche quando un confine è stato attraversato legalmente e la presenza sul territorio è legale.

81. I mezzi sono:” la minaccia della forza o con o 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”.

82. La “frode” e l’“inganno” sono comportamenti frequentemente usati dai trafficanti, così come quando fanno credere alle vittime che otterranno un contratto di lavoro interessante, quando invece sono destinate ad essere sfruttate.

83. Con il termine abuso di una condizione di vulnerabilità, s'intende l'abuso di qualsiasi situazione in cui la persona coinvolta non ha altra scelta reale ed accettabile che quella di soggiacere all'abuso. Può quindi trattarsi di qualsiasi tipo di vulnerabilità, che può essere fisica, psicologica, affettivo, familiare, sociale od economica. Questa situazione potrebbe, ad esempio, essere una situazione amministrativa precaria o illegale, una situazione di dipendenza economica o uno stato di salute fragile. In breve, si tratta dell'insieme delle situazioni di estrema difficoltà che possono indurre un essere umano ad accettare di essere sfruttato. Gli individui che abusano di tale situazione commettono una flagrante violazione dei diritti della persona umana ed un oltraggio alla sua dignità ed alla sua integrità, alle quali non è possibile rinunciare in nessun caso.

84. I mezzi considerati sono dunque diversi: si può trattare del rapimento di donne a fini di sfruttamento sessuale, di adescamento di bambini per utilizzarli nella rete dei pedofili o della prostituzione, di violenze commesse dai prosseneti per tenere sotto il loro controllo le prostitute, dell'abuso della vulnerabilità di un/a adolescente o di una persona adulta vittima di violenze sessuali o di altro genere o dell'abuso della precarietà e della povertà di un adulto che spera di migliorare la propria situazione o quella della sua famiglia. Comunque, questi diversi casi riflettono differenze di grado piuttosto che di natura di un fenomeno che in ogni caso può essere definito come tratta e che si basa sull'uso di tali metodi.

85. Lo scopo deve essere lo sfruttamento della persona. La Convenzione prevede che: “lo sfruttamento comprende, almeno, 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 sevitù o l'espianto di organi”. Ciò significa che il legislatore nazionale può individuare altre forme di sfruttamento, ma deve almeno considerare le forme di sfruttamento menzionate come elementi costitutivi della tratta di esseri umani.

86. Le forme di sfruttamento specificate dalla definizione includono al tempo stesso lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento del lavoro e l'espianto di organi. In effetti, la criminalità tende a diversificare sempre di più le proprie attività per fornire persone da sfruttare in tutti i settori nei quali si presenti una domanda.

87. Con riferimento alla definizione, non c'è bisogno che una persona sia stata sfruttata, perché ci sia tratta di esseri umani. E' sufficiente che essa sia stata oggetto di una delle azioni indicate nella definizione grazie al ricorso ad uno dei mezzi specificati “a fini di sfruttamento”. La tratta di esseri umani di conseguenza esiste anche prima del reale sfruttamento della vittima.

88. Per quanto riguarda “ lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale”, si osserva che la Convenzione ne tratta solo nel contesto della tratta di esseri umani. I termini “ sfruttamento della prostituzione altrui” e “altre forme di sfruttamento sessuale” non sono definiti nella Convenzione. La Convenzione quindi non incide sul modo in cui gli Stati Parte trattano la questione della prostituzione nella loro legislazione nazionale.

89. La Convenzione non dà neppure una definizione di “lavoro forzato”. Esistono tuttavia in materia numerosi strumenti internazionali pertinenti, per esempio l'art.4 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, l'art. 8 del *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*, la *Convenzione concernente il lavoro forzato o obbligatorio* (Convenzione N° 29) dell'OIL e la *Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato* (Convenzione N° 105) dell'OIL (1957).

90. L'articolo 4 della Convenzione sui diritti dell'uomo proibisce, senza definirlo, il lavoro forzato. I suoi autori hanno preso a modello la Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato o obbligatorio N° 29 del 29 giugno 1930, che qualifica come forzato o obbligatorio “qualsiasi lavoro o servizio richiesto ad una persona dietro minaccia di una qualunque pena e per il quale la medesima persona non si è offerta spontaneamente”. Nella sentenza sul caso *Van der Mussele contro Belgio* (sentenza del 23 novembre 1983, Serie A, N° 70, paragrafo 37), la Corte ha constatato “il valore relativo” del criterio del previo consenso ed ha optato per un approccio che tiene conto di tutte le circostanze del caso. In particolare ha osservato che, secondo il caso e le circostanze, una persona “non sarebbe stata considerata come se avesse dato in anticipo il suo pieno consenso” a compiere certe attività”. Da allora, la validità del consenso deve essere valutata alla luce di tutte le circostanze del caso.

91. L'articolo 4 (b) della presente Convenzione si inquadra in questa giurisprudenza della Convenzione dei diritti dell'uomo in quanto considera che il consenso di una vittima della “tratta di esseri umani” allo sfruttamento considerato, così come è definito alla lettera (a) dell'articolo 4, è irrilevante se è stato usato uno qualsiasi dei mezzi di cui si riferisce la lettera (a).

92. Con riferimento alla definizione di “servizi forzati”, la Corte ha ugualmente giudicato, nella sentenza *Van der Mussele contro il Belgio*, che l'espressione “lavoro forzato”, usata nell'articolo 4 della Convenzione per i diritti dell'uomo, doveva essere intesa in modo estensivo e comprendere il concetto di “servizi forzati” (sentenza del 23 novembre 1983, Serie A, N°70, paragrafo 33). Da allora, per quanto riguarda la Convenzione per i diritti dell'uomo, non si fa più distinzione tra i due concetti.

93. “La schiavitù” non viene definita nella Convenzione, ma molti strumenti internazionali e la legislazione nazionale di molti Paesi definiscono o trattano della schiavitù e delle pratiche analoghe ad essa (ad esempio, la *Convenzione di Ginevra sulla schiavitù* del 25 settembre 1926, così come emendata dal Protocollo di New York del 7 dicembre 1953; la *Convenzione addizionale relativa all'abolizione della schiavitù, alla tratta degli schiavi e alle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù* del 7 settembre 1956; la *Convenzione relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile* (Convenzione N° 182 dell'OIL ).

94. La definizione di tratta di esseri umani non si riferisce direttamente al problema delle adozioni illegali. Tuttavia, quando un'adozione illegale può essere assimilata ad una pratica vicina alla schiavitù, come definita dalla lettera d) dell'articolo 1 della *Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, alla tratta degli schiavi e alle*

*istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù*, essa rientra egualmente nel campo di applicazione della Convenzione.

95. Gli organi della Convenzione per i diritti dell'uomo, hanno definito il termine "servitù". Per la Commissione europea per i diritti dell'uomo, si tratta dell'obbligo di vivere e lavorare sulla proprietà altrui e fornire certi servizi, pagati o meno, unito all'impossibilità di cambiare condizione ( Domanda N° 7906/77, D.R.17, p. 59; vedi anche la relazione della Commissione sul caso *Van Droogenbroeck* del 9 luglio 1980, Serie B, Vol 44, p.30, paragrafi da 78 a 80). Ne emerge che la servitù è una forma particolare di schiavitù, che si differenzia da questa ultima meno per la natura che per il grado. Sebbene la servitù costituisca una condizione di vita e implichi una "forma particolarmente grave di negazione della libertà". (caso *Van Droogenbroeck*, sentenza del 24 giugno 1982, Serie A, N° 50, p.32, paragrafo 58), non possiede tutte le caratteristiche del diritto di proprietà tipiche della schiavitù.

96. Lo sfruttamento comprende anche "l'espianto di organi" Il principio per il quale il corpo umano o parti di esso non possono in quanto tali essere l'oggetto di un profitto finanziario fa parte dell'acquis giuridico del Consiglio d'Europa. Questo principio, che figurava già nella Risoluzione del Comitato dei Ministri (78) 29 e che è stato confermato, in particolare, nella dichiarazione finale della terza Conferenza dei Ministri europei della sanità (Parigi,1987), è stato stabilito nell'articolo 21 della *Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina* [STE N° 164]. Il principio è stato poi riaffermato nel suo *Protocollo addizionale relativo al trapianto di organi e di tessuti di origine umana* (STE N° 186) aperto alla ratifica nel gennaio del 2002. L'art.22 di questo protocollo proibisce esplicitamente il traffico di organi e di tessuti. Si deve anche sottolineare che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato un rapporto sul "traffico di organi in Europa"(Doc. 9822, 3 giugno 2003, Commissione per gli affari sociali, la salute e la famiglia, Relatrice: Sig.a Ruth-Gaby Vermut-Mangold, Svizzera, SOC) e la *Raccomandazione 1611 (2003) sul traffico di organi in Europa*.

97. L'articolo 4 (b) precisa che il consenso di una vittima della "tratta di esseri umani", allo sfruttamento previsto, nel senso di cui alla lettera (a) dell'art.4, è indifferente laddove sia stato usato uno qualsiasi dei mezzi indicati nella lettera (a). La questione del consenso non è semplice e non è facile determinare dove finisce la libera scelta e dove inizia la coercizione. Nella tratta, alcune persone non fanno affatto quello che le aspetta, altre fanno perfettamente quello che si tratta, ad esempio, di prostituirsi. Comunque, anche se una persona desidera trovare un lavoro, ed eventualmente prostituirsi, ciò non significa che essa voglia acconsentire a subire abusi di ogni tipo. Per questa ragione, l'articolo 4 (b) prevede che esiste tratta di esseri umani sia quando la vittima acconsente sia quando non acconsente ad essere sfruttata.

98. Dal combinato delle lettere (b) e (c) dell'articolo 4 risulta che il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di un minore a fini di sfruttamento, sono considerati come tratta di esseri umani. E' senza importanza se i mezzi riportati nella lettera (a). siano stati usati o meno. E' altresì senza importanza se il minore abbia acconsentito o meno ad essere sfruttato.

#### Definizione di "vittima"

99. Il concetto di vittima è stato utilizzato molte volte nella Convenzione. I redattori hanno ritenuto che fosse essenziale definirlo. In particolare, le misure previste nel Capitolo III, sono destinate ad essere applicate alle persone che sono vittime ai sensi della Convenzione.

100. La Convenzione definisce la "vittima" come "qualsiasi persona fisica che è soggetta alla tratta di esseri umani, così come definita nel presente articolo". Come

spiegato in precedenza, vittima è qualsiasi persona che subisca una combinazione di elementi (azione – mezzi - scopo), indicati nell'articolo 4 (a) della Convenzione. Tuttavia, in applicazione dell'articolo 4 (c), quando questa persona è un minore, deve essere considerato come vittima anche se non è stato usato nessuno dei mezzi indicati nell'articolo 4 (a).

## **Capitolo II – Prevenzione, cooperazione ed altre misure**

101. Il Capitolo II contiene varie disposizioni relative alla prevenzione, nel senso più ampio del termine. Alcune disposizioni si riferiscono a misure di prevenzione, intese in senso stretto (articoli 5 e 6), mentre altre sono relative a misure specifiche in materia di controllo, sicurezza e cooperazione (articoli 7, 8 e 9) per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani.

### Articolo 5 – Prevenzione della tratta di esseri umani

102. La tratta di esseri umani è un fenomeno multiforme e settoriale, le cui implicazioni riguardano molti settori della società. Per essere efficace, e data anche la natura del fenomeno, l'azione di prevenzione della tratta deve essere coordinata. Il primo comma dell'articolo 5 è quindi inteso a promuovere un approccio multidisciplinare del coordinamento, e richiede che le Parti adottino misure per stabilire o rafforzare il coordinamento a livello nazionale, tra i vari organismi responsabili della prevenzione e della lotta contro la tratta di esseri umani. Questo paragrafo stabilisce la necessità del coordinamento di tutti i settori, la cui azione risulta essenziale per prevenire e combattere la tratta, vale a dire del coordinamento tra le istanze competenti in campo sociale, di polizia, dell'emigrazione, doganali, giudiziarie, amministrative ed anche tra le organizzazioni non governative, le altre organizzazioni competenti e gli altri soggetti della società civile.

103. Il comma 2 dell'articolo 5 offre una lista esemplificativa di politiche e di programmi di prevenzione che le Parti devono stabilire o sostenere, in particolare nei confronti delle persone vulnerabili alla tratta e dei professionisti interessati. I redattori hanno ritenuto fosse importante includere tra i destinatari di tali politiche e programmi "professionisti interessati", vale a dire tutte le persone che possono venire in contatto con le vittime della tratta nello svolgimento della propria attività professionale (polizia, assistenti sociali, medici, ecc.). Tali misure sono di natura diversa e possono avere effetto a breve, medio e lungo termine. Ad esempio, *le ricerche* in materia di lotta contro la tratta sono essenziali per la messa a punto di metodi efficaci di prevenzione. *Le campagne d'informazione, di sensibilizzazione ed educative* costituiscono misure importanti di prevenzione a breve termine, in particolare nei Paesi di origine. *Le iniziative sociali ed economiche* intervengono sulle cause profonde e strutturali della tratta e richiedono investimenti a lungo termine. E' generalmente riconosciuto che il miglioramento delle condizioni economiche e sociali nei Paesi di origine e la lotta contro la povertà estrema, sarebbero il modo più efficace di prevenire la tratta. Inoltre, tra le iniziative sociali ed economiche, quelle che mirano a migliorare la formazione e ad accrescere le possibilità occupazionali per le persone suscettibili di essere i bersagli privilegiati dei trafficanti, per la loro stessa natura favoriscono efficacemente la prevenzione della tratta di esseri umani.

104. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 5, le Parti devono promuovere un approccio preventivo basato sui diritti della persona umana. Per questo i redattori hanno considerato che le politiche ed i programmi adottati in applicazione del comma 2 dovessero essere basati su un approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini così

come su un approccio fondato sui diritti dei minori. Una delle strategie più importanti per realizzare una parità effettiva tra donne ed uomini è l'approccio integrato di parità come descritto nella *Raccomandazione n°R(98)14 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa all'approccio integrato di parità tra donne e uomini*. L'approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini è concetto molto presente nei testi internazionali, in specie in quelli delle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite sulle donne e nei testi europei con l'adozione nel 1996 da parte della Commissione Europea (Comunicazione della Commissione del 21 Febbraio 1996, "Integrare le pari opportunità per donne ed uomini in tutte le politiche e attività della Comunità", COM (96) 67 finale) ed il suo consolidamento con la Strategia quadro comunitaria sulla parità tra i sessi (2001-2005). Questo approccio è stato definito dal Gruppo di specialisti del Consiglio d'Europa sull'approccio integrato come consistente *"nella (ri)organizzazione, il miglioramento, l'evoluzione e la valutazione dei processi di assunzione delle decisioni, al fine di inserire la prospettiva della parità tra le donne e gli uomini in tutti i campi ed a tutti i livelli, da parte degli attori generalmente deputati alla messa in opera delle politiche"*. Questi principi devono essere utilizzati da ciascuna delle Parti in tutti gli stadi di queste politiche e programmi, vale a dire nel loro sviluppo, nella loro attuazione e nella loro valutazione.

105. Il comma 4 pone l'obbligo alle Parti di adottare le misure necessarie ed appropriate per rendere possibile alle persone di emigrare e di immigrare legalmente. E' essenziale che chi desidera emigrare disponga di informazioni precise sulle opportunità legali della migrazione, sulle condizioni di lavoro, sui propri diritti e doveri. Questa disposizione ha come scopo quello di contrastare la propaganda ingannevole di coloro che reclutano persone per farne oggetto di tratta e di permettere a queste persone, attraverso una migliore informazione, di meglio identificare e così di evitare di accettare le offerte dei trafficanti. E' competenza di ognuna delle Parti deve definire, in relazione alla sua organizzazione interna, quali siano gli "servizi interessati", anche se i redattori avevano in mente principalmente, ma non esclusivamente, i servizi per i visti e per l'immigrazione.

106. Il comma 5 prescrive alle Parti di adottare misure preventive specifiche per i minori. La disposizione fa riferimento, in particolare, alla creazione di un "ambiente protetto" per i minori così da renderli meno vulnerabili alla tratta e di permettere loro di crescere senza essere oggetto di violenza e di vivere dignitosamente. E' opportuno ricordare che il concetto di "ambiente protettivo", promosso dall'UNICEF, si basa su otto elementi essenziali:

- la protezione dei diritti dei minori a prescindere dalle mentalità, dalle tradizioni, dagli usi, dai comportamenti e dalle pratiche;
- l'impegno del governo a rispettare, proteggere e rendere operativo il diritto del minore alla protezione;
- un dibattito ed un dialogo costruttivi sulle tematiche che riguardano la protezione dei minori;
- l'elaborazione di una legislazione a tutela e la sua effettiva attuazione;
- la capacità delle persone che sono in rapporto ed in contatto minori, delle famiglie e delle comunità, di proteggere i minori.
- la preparazione dei minori alla vita sociale, alla conoscenza e alla partecipazione;
- la realizzazione di un sistema di sorveglianza continua e di denuncia nei casi di abuso;
- la messa in opera e l'accesso a programmi e servizi di riabilitazione e di reinserimento in favore dei minori vittime della tratta.

107. Infine, il comma 6 riconosce il ruolo importante delle organizzazioni non-governative, di altre organizzazioni competenti e di altri soggetti della società civile, nella prevenzione della tratta di esseri umani e nella protezione o assistenza delle vittime. Per

questa ragione, in ottemperanza a questo comma, le Parti, pur restando responsabili dell'esecuzione degli obblighi che derivano dall'articolo 5, devono, a seconda dei casi, coinvolgere tali organismi nella messa in opera delle misure di prevenzione.

#### Articolo 6 – Misure per scoraggiare la domanda

108. Questo articolo pone un obbligo positivo alle Parti di adottare o di rinforzare le misure dirette a scoraggiare la domanda tanto dello sfruttamento sessuale, che di lavoro o servizi forzati, di schiavitù e pratiche similari, di servitù e di espianto di organi. Dedicando un articolo separato ed indipendente a questo argomento, i redattori hanno voluto sottolineare l'importanza di intervenire sulla domanda allo scopo di prevenire e combattere il traffico stesso.

109. Lo scopo delle misure è quello di ottenere una dissuasione efficace. Le misure possono essere di natura legislativa, amministrativa, educativa, sociale, culturale o di altro tipo.

110. L'articolo comprende una lista minima di tali misure. Un elemento essenziale è la ricerca delle migliori pratiche, metodi e strategie idonee a scoraggiare in modo efficace la domanda dei clienti. I media e la società civile sono attori chiave nell'identificare la domanda come una delle maggiori cause della tratta e di conseguenza le misure che cercano massimizzare la consapevolezza e la percezione del loro ruolo e della loro responsabilità in questo settore sono ugualmente menzionate. Parimenti, potrebbero essere condotte campagne d'informazione mirate a gruppi interessati ben individuati, con il coinvolgimento, se opportuno, di personalità politiche e autorità pubbliche. Infine, le misure educative giocano una parte importante nello scoraggiare la domanda. Ad esempio, programmi educativi per gli alunni nei corsi scolastici non solo potrebbero utilmente informarli del fenomeno della tratta, ma anche sensibilizzarli alle questioni della parità tra le donne e gli uomini, della dignità e dell'integrità degli esseri umani e delle conseguenze della discriminazione basata sul sesso.

#### Articolo 7 – Misure alle frontiere

111. L'articolo 7, ispirato all'articolo 11 del Protocollo di Palermo, riguarda una gamma di misure preventive destinate a prevenire ed a scoprire alle frontiere i casi di tratta transnazionale di esseri umani. I redattori hanno convenuto che una migliore gestione del controllo e della cooperazione alle frontiere contribuirebbe a lottare efficacemente contro la tratta di esseri umani.

112. Ai sensi del primo comma, le Parti devono rinforzare, per quanto possibile, le misure di controllo, in modo da assicurare che le persone autorizzate possano entrare o lasciare il territorio della Parte interessata. Tali misure devono prese nel rispetto degli impegni relativi alla libera circolazione delle persone: questo aspetto è di particolare rilievo nel quadro della Comunità europea, in cui gli Stati membri hanno sviluppato un insieme di disposizioni sul controllo e sulla sorveglianza delle frontiere esterne (diritto comunitario in materia di cooperazione di polizia e doganale).

113. Il comma 2 prescrive che le Parti devono adottare misure a carattere legislativo o di altro tipo idonee per evitare che i mezzi di trasporto usati dai trasportatori commerciali, vengano adoperati per commettere i crimini di cui al Capitolo IV.

114. La tipologia delle misure è lasciata alla discrezionalità delle Parti. Ad esempio, il comma 3 prevede l'obbligo per i trasportatori commerciali di verificare se i passeggeri

sono in possesso dei documenti di viaggio necessari per entrare nello Stato di accoglienza, accompagnato dalle opportune sanzioni se ciò non avviene (comma 4). Occorre comunque sottolineare che l'obbligo dei trasportatori commerciali, comprese tutte le società di trasporto o tutti i proprietari od operatori di qualsiasi mezzo di trasporto, riguarda unicamente l'obbligo di verificare il possesso dei documenti e non di valutare la loro validità o autenticità. La natura delle sanzioni, da applicare nei casi di contravvenzione agli obblighi del comma 3, non è definita ed è lasciata quindi alla discrezionalità delle Parti la scelta delle misure appropriate secondo il proprio diritto interno.

115. Il comma 5 ha per oggetto le sanzioni delle persone implicate nei crimini descritti nel Capitolo IV. Quindi a ciascuna delle Parti incorre l'obbligo di adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie a permettere di rifiutare l'ingresso di quelle persone sul proprio territorio o a revocare i loro visti.

116. Infine, con il comma 6, i redattori hanno cercato di promuovere la cooperazione tra i servizi di controllo alle frontiere. L'introduzione di nuovi tipi di intervento operativo (osservazione e ricerca transnazionale, riconoscimento e istituzionalizzazione dello scambio diretto di informazioni tra servizi), riveste un sicuro ruolo nella elaborazione di misure o di strategie preventive relative alla sicurezza e all'ordine pubblico realizzate in cooperazione sui due lati della frontiera. L'introduzione di nuove modalità operative e di nuove tecniche di intervento rendono i servizi transfrontalieri attori importanti nel combattere la tratta. E' per questo che il comma 6 richiede che le Parti rafforzino la cooperazione tra i loro servizi di controllo ai confini, in particolare stabilendo e mantenendo canali diretti di comunicazione.

#### Articolo 8 – Sicurezza e controllo dei documenti

117. L'articolo 8, ispirato dall'articolo 12 del Protocollo di Palermo, obbliga ciascuna delle Parti ad adottare le misure necessarie ad assicurare la qualità dei documenti di viaggio o d'identità e a proteggerne l'integrità e la sicurezza. Per "documenti di viaggio o d'identità", i redattori intendono qualsiasi tipo di documento richiesto per entrare o lasciare il territorio di uno Stato secondo la sua legge nazionale o qualsiasi documento comunemente usato per stabilire l'identità di una persona in un paese, secondo la legislazione di quel paese.

118. Occorre notare che i redattori avevano in mente non solo i casi in cui i documenti siano stati illecitamente falsificati, modificati, riprodotti o rilasciati, ma situazioni in cui documenti creati o rilasciati legittimamente sono stati alterati, modificati o falsificati.

119. Tali misure possono includere, ad esempio, l'introduzione di requisiti minimi per migliorare la sicurezza dei passaporti e degli altri documenti di viaggio, che comprendano criteri qualitativi tecnici, requisiti di sicurezza aggiuntivi comprese norme di prevenzione più sofisticati contro i rischi di contraffazione, di falsificazione, di falso e di frode. Ciò include anche misure amministrative e di controllo per prevenirne l'emissione, il rilascio e l'utilizzazione illeciti, misure per premunirsi contro l'uso improprio e misure che facilitino la scoperta dei casi in cui tali documenti sono stati illecitamente falsificati, alterati, riprodotti, rilasciati o usati.

#### Articolo 9 – Legittimità e validità dei documenti

120. I documenti di viaggio e d'identità costituiscono degli strumenti essenziali nel quadro della tratta, in specie di quella transnazionale. Perciò la cooperazione tra le Parti

nel campo della verifica della legittimità e della validità dei documenti di viaggio o d'identità costituisce un'importante misura preventiva.

121. In ottemperanza al disposto di questo articolo, ispirato all'articolo 13 del Protocollo di Palermo, una Parte ha l'obbligo di procedere alla verifica della legittimità e della validità dei documenti di viaggio o d'identità che sono stati emessi o si suppone siano stati emessi dalle proprie autorità, in caso di richiesta formulata da un'altra Parte e quando esiste il sospetto che i documenti siano stati usati per la tratta di esseri umani. Il controllo è effettuato sulla base delle norme di legge della Parte a cui è stata rivolta la richiesta.

122. La Parte alla quale è stato richiesto deve verificare la "legittimità e la validità" dei documenti di viaggio o d'identità rilasciati o che si suppone siano stati rilasciati a suo nome. Con ciò s'intende che la Parte a cui è stata rivolta la richiesta deve controllare sia la regolarità formale che quella sostanziale dei documenti stessi. Così, i documenti usati per la tratta di esseri umani possono essere dei puri e semplici falsi e perciò non rilasciati dalla Parte che ha ricevuto la richiesta. Essi possono anche essere stati emessi dalla Parte a cui viene rivolta la richiesta, ma più tardi alterati per essere contraffatti. In tali casi i documenti sono formalmente irregolari. Tuttavia, anche documenti che non sono stati né contraffatti né alterati, possono essere usati per la tratta di esseri umani. Ad esempio, i documenti possono essere preparati sulla base di informazioni false o menzognere o possono essere perfettamente validi, ma essere usati da persone che non ne sono le legittime titolari. In tali casi, è la regolarità materiale che manca. L'articolo 9 obbliga le Parti a cooperare per scoprire tutte queste situazioni.

123. Bisogna notare in particolare che le Parti hanno il dovere di procedere diligentemente e che è indispensabile che la Parte a cui è stata fatta la richiesta fornisca una risposta alla parte richiedente entro un ragionevole lasso di tempo, che varierà naturalmente in funzione della complessità dei controlli che la richiesta rende necessari. E' tuttavia indispensabile che la risposta arrivi entro un lasso di tempo che permetta alla Parte richiedente di prendere le opportune misure, se ciò è necessario.

### **Capitolo III – Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini.**

124. Il Capitolo III contiene le disposizioni intese a proteggere ed assistere le vittime della tratta di esseri umani. Alcune delle disposizioni contenute in questo capitolo si applicano a tutte le vittime (Articoli 10, 11, 12, 15 e 16). Altri, invece, si applicano in modo specifico alle vittime presenti senza permesso di soggiorno nel territorio della Parte che le accoglie (Articoli 13 e 14) o alle vittime che si trovano in una situazione di legalità, ma con un permesso di soggiorno di breve durata. Inoltre, alcune misure si applicano anche alle persone che non sono state ancora formalmente identificate come vittime, ma che si hanno motivi ragionevoli per credere che lo siano (Articolo 10(2), Articolo 12(1) e (2) e Articolo 13).

125. Questo Capitolo costituisce una parte essenziale della Convenzione; che vuole far perno sul tema della protezione dei diritti delle vittime della tratta e nella stessa prospettiva proclamata nei Principi e direttive relativi ai diritti dell'uomo e alla tratta di esseri umani: raccomandazioni delle Nazioni Unite: "i diritti fondamentali delle vittime della tratta devono determinare l'azione intesa a prevenire e a combattere la tratta e ad offrire protezione, assistenza e risarcimento alle vittime"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Principi, comma 1

126. Il Capitolo III è composto da 8 articoli. In primo luogo l'articolo 10 tratta dell'identificazione delle vittime della tratta che è indispensabile per poterle far beneficiare dei diritti previsti nella Convenzione. L'articolo 11, ha per tema la protezione della vita privata delle vittime. L'articolo 12, specifica le misure di assistenza a cui le vittime hanno diritto. Gli articoli 13 e 14, stabiliscono, per le vittime prive di permesso di soggiorno, un periodo di ristabilimento e di riflessione ed anche un permesso di soggiorno. L'articolo 15 è relativo all'indennizzo delle vittime della tratta per il danno subito. L'articolo 16 tratta del loro rimpatrio o ritorno. L'articolo 17 è relativo alla parità tra le donne e gli uomini.

### Articolo 10 – Identificazione delle vittime

127. Al fine di proteggere ed assistere le vittime della tratta di esseri umani, è della massima importanza identificarle correttamente. L'articolo 10 intende consentire questa identificazione per poterle far beneficiare delle misure indicate nel Capitolo III della Convenzione. L'identificazione delle vittime è un problema cruciale che spesso è delicato e richiede indagini approfondite. La mancata corretta identificazione di una vittima della tratta, significherebbe probabilmente che alla vittima continueranno ad essere negati i suoi diritti fondamentali e priverà l'accusa dei testimoni necessari per ottenere la condanna degli autori della tratta di esseri umani. Attraverso la procedura di identificazione, le autorità competenti cercano e valutano le varie circostanze, in relazione alle quali possono considerare che una persona è vittima della tratta.

128. Il comma 1 pone degli obblighi alle Parti allo scopo di identificare le vittime e, nei casi appropriati, di rilasciare permessi di soggiorno alle condizioni di cui all'articolo 14 della Convenzione. Questa disposizione mira a far sì che si tenga conto del fatto che le autorità nazionali spesso non sono sensibili al problema della tratta di esseri umani. Le vittime, spesso, vedono il proprio passaporto o il loro documento d'identità preso o distrutto dai trafficanti. In questi casi, esse rischiano di essere trattate innanzitutto come immigranti illegali, prostitute o lavoratori clandestini ed essere punite o rimpatriate nei loro rispettivi Paesi senza aver ricevuto alcun aiuto. Per evitare ciò, l'articolo 10, al primo comma, richiede che le Parti si assicurino, da un lato, che le loro autorità competenti dispongano di persone che sono state formate e qualificate nella prevenzione e nella lotta alla tratta di esseri umani e nell'identificazione delle vittime, specie dei minori, e nel loro sostegno, e, d'altra parte, che le stesse autorità cooperino tra di loro e con le organizzazioni che svolgono attività di assistenza.

129. Per "autorità competenti", s'intendono le autorità pubbliche che possono entrare in contatto con le vittime della tratta, come la polizia, l'ispettorato del lavoro, le dogane, i servizi per l'immigrazione, le ambasciate ed i consolati. E' dunque essenziale che queste strutture abbiano a disposizione del personale in grado di identificare le vittime e di indirizzarle verso le organizzazioni ed i servizi in grado di assisterle.

130. La Convenzione non richiede che le autorità competenti dispongano di specialisti nelle materie che riguardano la tratta di esseri umani, ma piuttosto richiede che il personale a disposizione abbia ricevuto una formazione e che sia qualificato in modo che le vittime possano essere identificate. La Convenzione nello stesso modo richiede che le autorità collaborino tra loro e con le organizzazioni che svolgono un ruolo di assistenza. Le organizzazioni di assistenza possono essere organizzazioni non-governative (ONG) incaricate di fornire aiuto e sostegno alle vittime.

131. Anche se il processo di identificazione non è terminato, non appena le autorità competenti ritengono che sussistano ragionevoli motivi per credere che la persona è una vittima, non la espellono dal territorio dello Stato di accoglienza. L'identificazione di una vittima della tratta è una procedura che richiede un certo tempo. Questa procedura può richiedere uno scambio d'informazioni con altri Stati o Parti o con organizzazioni di assistenza alle vittime e tutto ciò può rallentare la procedura di identificazione. Ora, molte

vittime sono in una situazione di soggiorno illegale nel Paese nel quale sono state sfruttate. Il comma 2 intende dunque evitare che queste persone vengano immediatamente allontanate dal territorio, prima di essere state identificate come vittime. Il Capitolo III della Convenzione riconosce dei diritti alle persone che sono vittime della tratta di esseri umani. Questi diritti sarebbero teorici ed illusori se queste persone fossero allontanate dal territorio prima di essere identificate come vittime.

132. La Convenzione non richiede una certezza assoluta - che per definizione risulta impossibile prima che il processo d'identificazione sia completato - per non allontanare la persona dal territorio. La Convenzione stabilisce che sono sufficienti "ragionevoli" motivi per credere che una persona sia vittima della tratta, perché essa non venga allontanata fino a che non sia stato completato il procedimento di identificazione che deve permettere di determinare definitivamente se la persona sia o meno vittima della tratta.

133. L'espressione "allontanata dal territorio" si riferisce al tempo stesso sia all'allontanamento verso il Paese di origine sia verso un Paese terzo.

134. La procedura d'identificazione prevista all'articolo 10 è indipendente dall'eventuale procedimento penale contro gli autori della tratta. Non è dunque necessaria una condanna penale per iniziare o completare la procedura di identificazione.

135. Anche se la procedura d'identificazione può essere condotta più rapidamente di un eventuale procedimento penale, le vittime hanno comunque bisogno di assistenza anche prima di venire identificate come tali. Per questo motivo la Convenzione prevede che le persone, per le quali "esistono ragionevoli motivi per credere" che sono state vittime della tratta, godano, durante la procedura d'identificazione, delle misure di assistenza di cui all'articolo 10 commi 1 e 2.

136. Il comma 3 tiene conto dell'esigenza che i minori hanno bisogno di speciali misure di protezione, ma che è talvolta difficile determinare se una persona sia di età inferiore o superiore ai 18 anni. Il comma 3, di conseguenza, chiede alle Parti di presumere che una vittima sia un minore se ci sono motivi per crederlo e se esiste incertezza circa la sua età. Nell'attesa che venga verificata la sua età, al minore devono essere accordate speciali misure di protezione, in conformità ai loro diritti, così come definiti, in particolare, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

137. Il comma 4 prevede le misure che devono essere adottate dalle Parti quando esse hanno a che fare con casi di minori vittime della tratta non accompagnati. Così, le Parti devono provvedere a far rappresentare il minore da un tutore legale, da un'organizzazione o da un'autorità che sia incaricata di agire nel superiore interesse del minore (a); le Parti devono fare i necessari passi per stabilire la sua identità e nazionalità (b); e fare ogni sforzo per ritrovare la sua famiglia quando questo sia nel suo superiore interesse. La famiglia del minore deve essere rintracciata solo quando ciò corrisponda al superiore interesse del minore, visto che talvolta è proprio la famiglia del minore la causa della tratta.

#### Articolo 11 – Protezione della vita privata

138. Lo scopo dell'articolo 11 è la protezione della vita privata delle vittime della tratta. Questa protezione è essenziale sia per la sicurezza fisica delle vittime, visto che possono essere minacciate dagli autori del reato, ma anche per non ipotecare il loro reinserimento sociale, sia nel paese di origine che in quello di accoglienza. In effetti, essere vittime della tratta determina sovente nelle vittime e nelle loro famiglie un sentimento di vergogna e un rischio di stigmatizzazione.

139. La prima frase del comma 1 riprende l'obiettivo dell'insieme dell'articolo: la protezione della vita privata delle vittime e della loro identità. Il resto dell'articolo 11 prevede misure specifiche per raggiungere questo obiettivo. E' da notare che questo argomento è trattato anche dall'articolo 30 della Convenzione, che riguarda la protezione della vita privata delle vittime e della loro identità nel contesto specifico dei procedimenti giudiziari.

140. Il comma 1 si riferisce anche alla questione del trattamento dei dati personali delle vittime della tratta. A causa dei possibili pericoli per la vittima se i dati che la riguardano circolassero senza alcuna garanzia o controllo, la Convenzione chiede che tali dati vengano trattati e conservati nel modo prescritto dalla Convenzione per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatico dei dati personali [STE N° 108].

141. La Convenzione N° 108 prevede, in particolare, che i dati personali non possano essere registrati che per finalità determinate e legittime e che non possano essere utilizzati in modo incompatibile con dette finalità. Essa prevede anche che i dati stessi devono essere conservati in una forma che consenta l'identificazione delle persone solo per un periodo che non oltrepassi quello necessario alle finalità per le quali sono stati registrati. La Convenzione N° 108 rende altresì obbligatoria l'adozione di misure di sicurezza adeguate ad impedire l'accesso non autorizzato, l'alterazione o una divulgazione dei dati stessi. Si sottolinea che ai sensi del primo comma dell'articolo 11, le Parti devono rispettare, per quello che riguarda i dati personali delle vittime della tratta, le condizioni di cui alla Convenzione N° 108, indipendentemente dalla sua ratifica.

142. Il comma 2 prevede misure di speciale protezione per i minori. Sarebbe infatti particolarmente dannoso che la loro identità fosse diffusa attraverso i media o altri mezzi. Questa disposizione si riferisce anche "agli elementi che permettono l'identificazione", nella misura in cui, talvolta, senza fare menzione del nome del minore vittima, i media possono rivelare elementi - come il luogo dove abitano o dove, eventualmente, lavorano - che possono permettere la loro identificazione.

143. Le Parti sono libere di decidere quali misure adottare per assicurare che l'identità o gli elementi che permettano l'identificazione dei minori vittime della tratta non siano resi pubblici. A tale scopo, alcune legislazioni stabiliscono sanzioni penali per chiunque renda pubblica qualsiasi informazione che possa rivelare l'identità delle vittime di certi reati.

144. Tuttavia è previsto che le informazioni sull'identità dei minori vittime della tratta siano rese pubbliche quando ciò è giustificato da circostanze eccezionali, allo scopo di rintracciare i membri della famiglia o di assicurare comunque il benessere e la protezione del minore.

145. Infine, il comma 3 esorta le Parti ad adottare misure che incoraggino i media a salvaguardare la vita privata delle vittime e la loro identità. Per evitare una indebita interferenza con la libertà di espressione dei media, si afferma che tali misure debbano essere prese nel rispetto dell'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e con una precisa finalità: proteggere la vita privata e l'identità delle vittime. "L'auto-regolamentazione" è relativa al settore privato, la "co-regolamentazione" è la regolamentazione messa in opera nel quadro di una collaborazione tra il settore privato e le pubbliche autorità mentre la "regolamentazione" si riferisce a disposizioni formulate in maniera indipendente dalle pubbliche autorità.

## Articolo 12 – Assistenza alle vittime della tratta di esseri umani

146. Le vittime che riescono a sfuggire al controllo dei trafficanti, si trovano generalmente in una posizione di grande precarietà e vulnerabilità. L'articolo 12 al primo

comma stabilisce le misure di assistenza che le Parti devono assicurare alle vittime della tratta. Al riguardo, bisogna sottolineare che l'articolo 12 si applica a tutte le vittime della tratta, sia nazionale che transnazionale. Questa disposizione si applica anche alle vittime a cui non è stato rilasciato il permesso di soggiorno, alle condizioni stabilite negli Articoli 10(2) e 13(2).

147. Le persone che devono beneficiare delle misure di assistenza sono tutte quelle che sono state identificate come vittime alla conclusione della procedura d'identificazione di cui all'articolo 10. Queste persone hanno diritto all'insieme delle misure di assistenza stabilite dall'articolo 12. Durante il procedimento di identificazione, le persone per le quali "ci siano ragionevoli motivi di credere" che sono state vittime della tratta, beneficeranno esclusivamente delle misure stabilite dall'articolo 12 (1) e (2) e non dell'insieme delle misure previste dall'articolo 12. Durante il periodo di recupero e di riflessione (articolo 13) queste persone beneficeranno anche delle misure stabilite dall'articolo 12 (1) e (2).

148. Il comma 1 stabilisce che le misure da prendere vengano prese da "ciascuna delle Parti". Questo non significa che tutte le Parti della Convenzione debbano fornire misure di assistenza a ciascuna singola vittima, ma che la Parte, nel cui territorio si trova la vittima, si debba assicurare che le misure di assistenza specificate nelle lettere da (a) fino ad (f) le vengano fornite. Una volta che la vittima ha lasciato il territorio, le misure previste dall'articolo 12 non sono più applicate, poiché le parti sono responsabili solo delle persone che ricadono sotto la propria giurisdizione.

149. Ai sensi del comma 5, l'assistenza può essere fornita in cooperazione con le organizzazioni non-governative, altre organizzazioni competenti o altri soggetti della società civile impegnati nell'assistenza delle vittime. Vi sono tuttavia Parti che rimangono responsabili di soddisfare gli obblighi previsti dalla Convenzione. Conviene allora che adottino le misure necessarie ad assicurare che le vittime ricevano l'assistenza alla quale hanno diritto, in particolare assicurandosi che i servizi di accoglienza, di protezione e di assistenza alle vittime siano finanziati in tempo utile ed a sufficienza.

150. Lo scopo delle prestazioni previste dalle lettere da (a) ad (f), è quello di "assistere le vittime nel loro recupero psicologico, fisico e sociale". Le misure devono, perciò, essere attuate avendo ben presente la specificità di questo scopo.

151. Sebbene non fosse giuridicamente necessario, dal momento che le Parti possono sempre adottare delle misure più favorevoli di quelle previste da qualsiasi disposizione della Convenzione, i redattori hanno voluto espressamente indicare che le misure di assistenza menzionate sono misure minime. Le Parti sono quindi libere di concedere misure di assistenza aggiuntive.

152. Il comma (a) prevede che vengano assicurati alle vittime "condizioni di vita capaci di assicurare la loro sussistenza, attraverso misure quali: un alloggio adeguato e sicuro, l'assistenza psicologica e materiale". L'obbligo delle Parti è quello di fornire alle vittime condizioni di vita capaci di assicurare la loro sussistenza. Tuttavia i redattori hanno considerato necessario di fare riferimento, come esempio, all'alloggio adeguato e sicuro e all'assistenza psicologica e materiale, in quanto misure particolarmente pertinenti nel quadro dell'assistenza alle vittime della tratta.

153. Per quanto riguarda l'alloggio delle vittime della tratta, si osserva che, anche se l'articolo 31 della *Carta sociale europea rivista* [STE N°163] riconosce il diritto di ognuno all'alloggio, le caratteristiche particolari della situazione in cui si trovano le vittime, spesso richiede che vengano adottate misure speciali per assisterle nella loro riabilitazione fisica, psicologica e sociale. E' per questa ragione che il comma (a) precisa che la sistemazione deve essere "adatta e sicura". E' infatti opportuno che le vittime possano usufruire di uno spazio adatto e protetto in cui possano sentirsi la sicuro dai trafficanti.

154. Il tipo di alloggio adeguato dipende dalle circostanze personali in cui si trova la vittima ( ad esempio, essa può vivere nella strada o avere già un alloggio e in questo caso è necessario che sia idoneo e non presenti problemi di sicurezza, ecc.). Quando si tratta di tratta di esseri umani, i rifugi speciali e protetti costituiscono una soluzione particolarmente appropriata che è stata già adottata in vari Paesi. Questi rifugi, il cui personale è costituito da persone qualificate a svolgere assistenza alle vittime della tratta, che sono in grado di accogliere le vittime 24 ore su 24 ed è in grado di far fronte alle emergenze. Questi rifugi hanno lo scopo di permettere alle vittime di ritrovare un senso di sicurezza e dare loro aiuto e stabilità. Al fine di garantire la sicurezza delle vittime è molto importante prendere precauzioni come tenere i loro indirizzi segreti e regolare le visite di persone estranee. C'è infatti da temere, in un primo tempo, che i trafficanti provino a riprendere il controllo delle vittime. La protezione e l'aiuto che il rifugio fornisce ha lo scopo di consentire alle persone di cui si fa carico di riacquistare la propria autonomia.

155. Nel caso di minori, occorre prevedere un alloggio adeguato alle loro specifiche esigenze. I minori vittime della tratta sono talvolta posti in istituti di detenzione. In alcuni casi questo è accaduto a causa della scarsità di posti disponibili presso gli istituti preposti alla sicurezza dei minori stessi. Mettere un minore in un istituto di detenzione non può in alcun caso essere considerato come un alloggio adeguato.

156. L'assistenza psicologica è necessaria per aiutare la vittima a superare il trauma subito ed a reintegrarla nella società. L'assistenza materiale è prevista perché si deve tener conto del fatto che molte vittime, una volta uscite dall'ambiente della tratta, si ritrovano totalmente prive di risorse materiali. L'assistenza materiale prevista dalla lettera (a) è intesa a fornire loro mezzi di sussistenza. L'assistenza materiale è distinta dall'aiuto finanziario perché può prendere la forma di un aiuto in natura (come cibo, vestiario, ecc.) e non essere erogata necessariamente sotto forma di denaro.

157. La lettera (b) prevede che venga assicurato alle vittime l'accesso alle cure mediche d'urgenza. L'articolo 13 della *Carta sociale europea rivista* [STE N°163] riconosce anche il diritto di qualsiasi persona, senza risorse adeguate, alla assistenza sociale e sanitaria. L'aiuto sanitario è spesso necessario alle vittime della tratta che sono state sfruttate o che hanno subito violenza. L'aiuto sanitario può anche permettere di conservare una traccia delle violenze subite, in maniera che le vittime possano, se lo desiderano, adire le vie legali. Una assistenza medica completa è riservata solo per le vittime che risiedono legalmente sul territorio di una delle Parti ai sensi dell'articolo 12, comma (3).

158. Il comma (c) prevede che, se necessario, venga fornito alle vittime un aiuto linguistico. In effetti molte vittime non conoscono o conoscono appena la lingua del paese dove sono state portate per essere sfruttate. L'ignoranza della lingua rafforza il loro senso di isolamento e costituisce uno dei fattori che le inibisce dal far valere i propri diritti. In tal caso, c'è bisogno di un aiuto linguistico per assisterle nello svolgimento delle pratiche. Questa è una misura essenziale per garantire l'accesso ai diritti che costituisce pre-requisito e condizione indispensabile per l'accesso delle vittime alla giustizia. Questa disposizione non si riduce al diritto di poter usufruire di un interprete nei procedimenti giudiziari.

159. Le lettere (d) ed (e) si riferiscono in modo più specifico all'assistenza nel senso di informazioni da fornire alle vittime. In effetti la loro situazione si caratterizza in generale per lo sconforto e la sottomissione nei confronti dei trafficanti, dovuti alla paura e alla mancanza di informazioni sui mezzi per sottrarsi dalla loro situazione.

160. La lettera (d) stabilisce che è necessario fornire alle vittime consigli ed informazioni, in particolare riguardo ai diritti che la legge loro riconosce ed ai servizi

messi a loro disposizione, in una lingua che possano comprendere. Queste informazioni riguardano, ad esempio: l'esistenza di procedure di protezione e di assistenza, le scelte possibili offerte alle vittime, i rischi che corrono, le condizioni relative alla regolarizzazione della permanenza sul territorio, le varie possibili forme per ottenere giustizia, il funzionamento del sistema penale (comprendente, ad esempio, le conseguenze di un'indagine o di un processo, la durata di un processo, i doveri dei testimoni, le possibilità di ottenere un risarcimento da parte degli autori del reato o da altre persone od entità e le possibilità della effettiva esecuzione del giudizio). Le informazioni ed i consigli devono rendere capaci le vittime di valutare la propria situazione e di operare una scelta pienamente consapevole tra le varie possibilità che vengono loro offerte.

161. Questi consigli ed informazioni, anche se riguardano "in particolare i diritti che la legge riconosce loro", deve essere distinta dal gratuito patrocinio da parte di un avvocato nominato d'ufficio nel quadro delle procedure d'indennizzo, di cui si tratta in maniera specifica nell'articolo 15 comma (2).

162. Allo stesso modo, il comma (e). concerne l'assistenza generica da fornire alle vittime per far sì che i loro interessi siano presi in considerazione nei procedimenti penali. L'articolo 15 (2) riguarda, più specificatamente, il diritto all'assistenza di un avvocato difensore.

163. Il comma (f). riconosce il diritto dei minori all'istruzione.

164. Per l'articolo 12 comma (2), ciascuna delle Parti deve tenere in debito conto i bisogni delle vittime in materia di sicurezza e di protezione. Questi bisogni possono essere molto diversi a seconda della loro situazione personale. Questi bisogni possono essere determinati da situazioni o da caratteristiche come l'età o il sesso o discendere da altre circostanze come il tipo di sfruttamento subito, il paese di origine, i tipi ed il grado di violenza sofferta, l'isolamento dalla propria famiglia e dal proprio ambiente culturale, dalla conoscenza della lingua del paese in cui si trova, dalle risorse materiali e finanziarie di cui dispone. Risulta, pertanto, essenziale, prevedere misure che tengano pienamente conto della sicurezza delle vittime. Ad esempio, è necessario che qualsiasi sistemazione abitativa sia tenuta segreta o protetta da qualsiasi tentativo da parte dei trafficanti di catturare di nuovo le vittime.

165. Nel comma 3, a ciascuna delle Parti viene richiesto di fornire alle vittime legalmente residente sul territorio che non posseggono adeguate risorse e che si trovano in stato di necessità, l'assistenza medica, o di altro tipo, necessaria. Le vittime legalmente residenti sono, in particolare, i cittadini e le persone con il permesso di soggiorno di cui all'articolo 14. Inoltre, l'articolo 13 della *Carta sociale europea rivista* [STE N°163] – che prevede che a qualsiasi persona che sia priva di risorse sufficienti e incapace di assicurarsi tali risorse con i suoi mezzi o di riceverle da altre fonti, deve venir garantita un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure necessarie al proprio stato – si applica ai cittadini ed alle persone legalmente residenti sul territorio. Questa assistenza medica non è solamente relativa all'accesso alle cure d'urgenza, come previsto nel comma 1 lettera b). Ad esempio, l'assistenza medica può consistere nell'assistenza ad una vittima durante la gravidanza o nella malattia da AIDS.

166. Il comma 4 stabilisce che ciascuna delle Parti adotti disposizioni per le quali le vittime legalmente residenti sul proprio territorio, abbiano il permesso di accedere al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione. I redattori hanno ritenuto che queste misure sono auspicabili per aiutare le vittime a reintegrarsi socialmente, in particolare nella prospettiva di accrescere la loro autonomia. Comunque, la Convenzione non stabilisce un diritto soggettivo all'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione. Sta, infatti, alle Parti, di decidere le condizioni dell'accesso. Così al comma 3 l'espressione "legalmente residente" si riferisce alle vittime che sono in possesso del permesso di soggiorno di cui all'articolo 14, che abbiano la

nazionalità della Parte interessata. L'autorizzazione in questione non implica necessariamente il rilascio alla persona interessata di un documento amministrativo che le permetta di lavorare.

167. Come già sopra indicato, le organizzazioni non-governative spesso giocano un ruolo cruciale nell'assistenza alle vittime. Per questo motivo, il comma 5 specifica che ciascuna delle Parti deve adottare misure, secondo la propria convenienza ed alle condizioni stabilite dalle proprie leggi, per cooperare con le organizzazioni non-governative, le altre organizzazioni competenti o gli altri soggetti della società civile impegnati nell'assistenza alle vittime.

168. I redattori hanno voluto chiaramente precisare che, conformemente all'articolo 12 (6) della Convenzione, le misure di assistenza non sono condizionate dall'accordo delle vittime di cooperare con le autorità competenti nelle indagini e nei processi penali.

169. Alcune Parti possono decidere, come consentito dall'articolo 14, di concedere dei permessi di soggiorno solo alle vittime che cooperano con le autorità competenti. Tuttavia, il comma 6 dell'articolo 12 stabilisce che ognuna delle Parti adotti le misure legislative o quelle altre necessarie per assicurare che l'assistenza data ad una vittima non sia subordinata alla sua volontà di testimoniare.

170. Si deve anche rilevare e che, nella legislazione di molti Paesi, è obbligatorio testimoniare per le persone alle quali viene richiesto. Il comma 6 non pregiudica le attività portate avanti dalle autorità competenti in tutte le fasi delle procedure nazionali applicabili ed in particolare durante le indagini e le procedure penali. Quindi il comma 6 non può essere invocato da una persona per rifiutarsi di testimoniare quando, per legge le viene richiesto di farlo.

171. Il comma 7 prescrive che i servizi forniti alla vittima debbano esserlo su una base informata e consensuale. Risulta, infatti, essenziale che le vittime siano d'accordo di accettare i servizi offerti loro. Così, ad esempio, la vittima deve essere d'accordo a consentire la ricerca di malattie come l'AIDS perché tali ricerche siano lecite. Inoltre, i servizi forniti devono tenere conto delle specifiche esigenze di persone in posizione di vulnerabilità e dei diritti dei minori in materia di alloggio, istruzione e salute.

### Articolo 13 – Periodo di recupero e di riflessione

172. L'articolo 13 è stato concepito per venir applicato alle vittime della tratta di esseri umani che risultano illegalmente presenti sul territorio di una delle Parti o che sono legalmente residenti con un permesso di soggiorno a breve termine. Queste vittime, quando vengono identificate, sono, come le altre vittime della tratta, estremamente vulnerabili a causa della difficile situazione che hanno vissuto. Per di più, corrono il rischio di venire espulse dal territorio.

173. Pertanto, l'articolo 13 comma 1), introduce, in favore delle vittime in situazione di soggiorno illegale, un periodo di recupero e di riflessione, durante il quale esse non possono essere espulse da territorio in cui si trovano. La Convenzione contiene una disposizione che richiede alle Parti di stabilire, con la propria legge nazionale, un periodo della durata minima di 30 giorni. Questo periodo minimo costituisce una garanzia importante per le vittime e serve a svariati obiettivi. Uno degli obiettivi di questo periodo è quello di consentire alla vittima di ristabilirsi e di sfuggire all'influenza dei trafficanti. Il ristabilimento della vittima comporta, ad esempio, che si sia rimessa dalle ferite e dai colpi fisici che ha subito. Ciò implica anche che abbia recuperato un minimo di stabilità psicologica. Il comma 3 dell'articolo 13, consente alle Parti di non osservare questo periodo se motivi di ordine pubblico lo impediscono o se si evidenzia che lo status di

vittima è stato invocato in modo indebito. Questa disposizione mira a garantire che lo status di vittima non venga usato in modo illegittimo.

174. Un altro scopo di questo periodo è quello di permettere alle vittime di addivenire ad una decisione sulla loro “cooperazione con le autorità competenti”. Con ciò s’intende che le vittime devono decidere se cooperare con le autorità di polizia nelle procedure penali contro gli autori della tratta di esseri umani. Da questa prospettiva, è probabile che questo periodo migliori la qualità della testimonianza della vittima. In effetti, le dichiarazioni di una vittima, che desidera rendere testimonianza alle autorità, possono risultare non affidabili se è ancora traumatizzata per quello che ha subito. Con “decisione consapevole” s’intende che la vittima deve disporre di una certa serenità e conoscere le misure di protezione e dell’assistenza di cui potrà beneficiare così come dei possibili procedimenti giudiziari a carico degli autori della tratta. Una tale decisione richiede che la vittima non sia più sotto l’influenza dei trafficanti.

175. Il periodo di recupero e di riflessione stabiliti nell’articolo 13 comma 1) non devono essere confusi con il permesso di soggiorno previsto dall’articolo 14 comma 1). Trattandosi di un periodo che deve dare alle vittime la possibilità di ristabilirsi e di sfuggire all’influenza dei trafficanti e /o di prendere una decisione consapevole sulla propria cooperazione con le autorità competenti, il periodo, in sé, non è condizionato alla cooperazione della vittima con le autorità incaricate delle indagini e delle azioni giudiziarie.

176. La decisione di cooperare o di non cooperare con le autorità competenti non esclude l’obbligo di testimoniare quando questo viene richiesto da un giudice. L’articolo 13 comma 1) non può quindi servire da base giuridica ad una persona, che a ciò fosse tenuta per legge, per rifiutarsi di testimoniare. Per questa ragione, l’articolo 13 comma 1) specifica che questa disposizione “non pregiudica le attività avviate dalle autorità competenti in tutte le fasi del procedura penale applicabile ed in particolare non pregiudica l’attività investigativa ed il perseguimento dei fatti criminosi”.

177. La Convenzione specifica che la durata del periodo di recupero e di riflessione deve essere di almeno 30 giorni. Questo periodo di recupero e del periodo di riflessione deve essere di almeno 30 giorni ed essere di una durata compatibile con l’oggetto e lo scopo dell’articolo 13. In questo momento, Paesi che hanno nella loro legislazione nazionale un periodo di questa natura, prevedono una durata di un mese, 45 giorni, due mesi, tre mesi o non determinata. Si osserva che un periodo di tre mesi è previsto nella dichiarazione fatta in occasione del terzo forum ministeriale regionale del Patto di stabilità per l’Europa del sud-est che ha avuto luogo a Tirana l’11 dicembre 2002. Il Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani che la Commissione europea ha costituito con Decisione del 25 marzo 2003, ha raccomandato, nel proprio parere del 16 aprile 2004, un periodo di almeno tre mesi.

178. L’espressione “non sarà possibile mettere in atto alcun ordine di espulsione contro di essa” significa che la vittima non deve essere espulsa dal territorio, durante il periodo di recupero e di riflessione. Sebbene libere di scegliere quale tipo di metodo usare, le Parti debbono definire un quadro giuridico che permetta alla vittima di rimanere sul territorio per tutta la durata del periodo. A tal fine, in conformità al proprio diritto interno, ciascuna delle Parti fornirà alle vittime, senza tardare, i documenti idonei che le autorizzino a restare sul proprio territorio durante il periodo di recupero e di riflessione.

179. Per aiutare le vittime a ristabilirsi e non ricadere sotto l’influenza dei trafficanti durante questo periodo, è essenziale che esse beneficino di un’assistenza e di una protezione adeguate. Per questa ragione, l’articolo 13 comma 2) stabilisce che le vittime hanno diritto ai benefici delle misure contenute nell’articolo 12 commi 1) e 2).

---

## Articolo 14 – Permesso di soggiorno

180. L'articolo 14 comma 1) prevede che alle vittime della tratta di esseri umani saranno rilasciati permessi di soggiorno rinnovabili. Il rilascio di un permesso di soggiorno risponde sia alle esigenze delle vittime che alla necessità di combattere la tratta.

181. L'espulsione immediata delle vittime risulta insoddisfacente sia per le vittime stesse che per le autorità di polizia che combattono la tratta. Per le vittime, questo significa dover iniziare ancora dalla linea di partenza dopo un fallimento - di cui, nella maggior parte dei casi, esse non parleranno - impedendo così che altre future vittime cadano nella stessa trappola. A ciò si aggiunga la paura di rappresaglie da parte dei trafficanti; sia nei confronti delle vittime stesse, sia contro le loro famiglie o i loro parenti nel Paese di origine. Per le forze di polizia, se le vittime continuano a vivere in maniera clandestina nel Paese o se vengono espulse immediatamente, non possono dare informazioni utili per combattere efficacemente la tratta. Più grande è la fiducia delle vittime nel modo in cui saranno protetti i loro diritti ed i loro interessi, migliori saranno le informazioni che si otterranno da loro. Perciò il rilascio di un permesso di soggiorno è una misura suscettibile di incoraggiare le vittime a cooperare.

182. I due criteri fissati dall'articolo 14 comma 1) per il rilascio del permesso di soggiorno sono che il soggiorno delle vittime sia necessario "per la loro situazione personale" o che sia necessario "in ragione della loro cooperazione con le autorità competenti ai fini dell'inchiesta o del procedimento penale". Questi criteri hanno lo scopo di permettere alle Parti di scegliere tra il rilascio di un permesso di soggiorno in cambio della cooperazione con le autorità di polizia e il rilascio di un permesso di soggiorno sulla base delle esigenze delle vittime o di adottare queste due scelte simultaneamente.

183. In questo modo, perché alla vittima venga rilasciato un permesso di soggiorno, occorre, a seconda del sistema adottato dalla Parte, o che la vittima si trovi in una situazione personale tale da far ritenere irragionevole costringerla a lasciare il territorio o che siano in corso una indagine o un procedimento penale in cui la vittima cooperi con le autorità. Le Parti hanno anche la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno in entrambe le situazioni.

184. 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.

185. Il criterio della cooperazione con le autorità competenti è stato introdotto allo scopo di prendere in considerazione il fatto che spesso le vittime della tratta non osano rivolgersi alle autorità nazionali del Paese in cui si trovano per paura di essere rinviate immediatamente nei rispettivi Paesi di origine a causa della loro posizione rispetto al permesso di soggiorno.

186. Nel caso dei minori, il loro superiore interesse è prioritario rispetto ai due criteri sopra menzionati. La Convenzione stabilisce infatti che il permesso di soggiorno per i minori vittime debba essere "rilasciato in funzione del superiore interesse del minore e, se opportuno, rinnovato alle stesse condizioni". (articolo 14 comma 2)). L'espressione "laddove giuridicamente necessario" è stata introdotta allo scopo di tener conto del fatto che certi Stati non richiedono un permesso di soggiorno per i minori.

187. La Convenzione lascia la decisione della durata del permesso di soggiorno alla discrezione delle Parti, sebbene le Parti stesse debbano stabilire una durata del periodo compatibile con lo scopo della disposizione. Per fare un esempio, la *Direttiva del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 relativa al permesso di soggiorno rilasciato ai cittadini dei Paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani o che*

---

*sono stati oggetto di un aiuto all'immigrazione clandestina e che cooperano con le autorità competenti*, stabilisce un periodo minimo di 6 mesi.

188. Anche se la Convenzione non specifica la durata del permesso di soggiorno, stabilisce tuttavia che essere rinnovabile. Il comma 3 stabilisce che il mancato rinnovo del permesso o il suo ritiro siano soggetti alle condizioni stabilite dalla disposizioni di legge interna del Paese in questione.

189. L'oggetto dell'articolo 14 comma 4) è quello di fare in modo che una Parte che rilasci un permesso di soggiorno ai sensi del comma 1, ne tenga conto quando la vittima richiede un altro tipo di permesso di soggiorno. Questa disposizione ha lo scopo di incoraggiare la Parte a prendere in considerazione il fatto che si tratta di una persona che è stata vittima della tratta di esseri umani. Comunque, questa disposizione di per sé non pone alcun obbligo alle Parti di rilasciare un altro tipo di permesso di soggiorno a persone che hanno ricevuto il permesso di soggiorno in virtù del comma 1).

190. Il comma 5) costituisce un'applicazione particolare del principio stabilito dall'articolo 40 comma 4) della Convenzione.

### Articolo 15 – Indennizzo e risarcimento legale

191. Scopo di questo articolo è quello di assicurare che le vittime della tratta di esseri umani siano risarcite per i danni sofferti. L'articolo si compone di quattro commi. Il primo comma riguarda le informazioni da dare alle vittime. Il secondo concerne il loro diritto ad essere assistite da un difensore. Il terzo stabilisce il diritto delle vittime a un indennizzo ed il quarto riguarda le garanzie dell'indennizzo.

192. Nessuno può far valere i propri diritti se non li conosce. Il comma 1, perciò, chiede alle Parti di assicurare che, dal loro primo contatto con le autorità competenti, le vittime abbiano accesso all'informazione sui procedimenti giudiziari ed amministrativi pertinenti in una lingua che possano comprendere. E' d'importanza capitale che esse siano informate delle procedure che possono seguire per ottenere il risarcimento per il danno subito. E' anche essenziale che le vittime che si trovano illegalmente sul territorio siano informate dei loro diritti in ordine alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione. Sarebbe infatti molto difficile per loro ottenere un risarcimento se non potessero restare nel Paese in cui hanno luogo i procedimenti.

193. Si fa riferimento ai "procedimenti giudiziari ed amministrativi" per tener conto della diversità dei sistemi nazionali. Ad esempio, l'indennizzo delle vittime può essere una materia per i tribunali (sia civili che penali) o talvolta materia per le autorità amministrative specificatamente incaricate del risarcimento delle vittime di reati. Nel caso di vittime illegalmente presenti, a cui potrebbe essere rilasciato un permesso di soggiorno sulla base dell'articolo 14, l'informazione sui procedimenti per ottenerlo è altrettanto essenziale. Tradizionalmente, il rilascio dei permessi di soggiorno richiede una procedura amministrativa, ma questa può essere soggetta ad un controllo giudiziario. E' importante che le vittime siano informate di tutte le procedure pertinenti.

194. Le vittime devono essere informate delle procedure pertinenti fin dal loro primo contatto con le autorità competenti. Per "autorità competenti", s'intende la vasta gamma di autorità pubbliche con cui le vittime possono avere il loro primo contatto come la polizia, l'ufficio del pubblico ministero, l'ispettorato del lavoro, le dogane o i servizi per l'immigrazione. Non devono essere necessariamente questi servizi a fornire le necessarie informazioni alle vittime. E' peraltro evidente che fin dal primo contatto le vittime devono venire indirizzate a persone, servizi od organizzazioni capaci di fornire loro le informazioni necessarie.

195. Il comma 2 stabilisce che ciascuna delle Parti deve prevedere, nella sua normativa interna, il diritto ad un difensore e all'assistenza legale gratuita per le vittime, secondo le condizioni stabilite dal proprio diritto interno. Le procedure giudiziarie ed amministrative risultano spesso molto complesse. Per questa ragione, l'assistenza di un difensore è una misura necessaria perché le vittime possano far valere utilmente i propri diritti.

196. Questa disposizione non dà automaticamente alla vittima il diritto all'assistenza legale gratuita. Le condizioni alle quali questa assistenza viene accordata devono essere stabilite da ciascuna delle Parti della Convenzione. Le Parti devono tenere conto non solo dell'articolo 15 comma 2) ma anche dell'articolo 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Anche se l'articolo 6 comma 3) (c) della Convenzione europea per i diritti dell'uomo non prevede l'assistenza gratuita di un avvocato nominato d'ufficio che per l'accusato di reati penali, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza *Airey contro Irlanda* del 9 ottobre 1979) riconosce, in certe circostanze, anche il diritto all'assistenza gratuita di un avvocato nominato d'ufficio in materia civile sulla base dell'articolo 6 (1) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che è stato interpretato nel senso di aver stabilito il diritto di ricorrere al tribunale per una decisione su diritti ed obblighi di carattere civile (sentenza *Golder contro Regno Unito* del 21 febbraio 1975). Infatti la Corte considera che l'effettivo ricorso ad un tribunale possa richiedere l'assistenza gratuita di un avvocato. La Corte ritiene quindi che deve essere accertato se comparire in tribunale senza l'assistenza di un legale è efficace, nel senso di verificare se la persona saprebbe presentare i propri argomenti in modo adeguato e soddisfacente. Nel far ciò la Corte ha preso in considerazione la complessità delle procedure ed il carattere emotivo di una situazione - che potrebbe risultare scarsamente compatibile con il grado di obiettività richiesto nel patrocinare in tribunale - nel decidere se una persona fosse in una posizione tale da poter presentare la propria causa in modo efficace. Se non è così, la persona di cui trattasi deve ottenere l'assistenza gratuita di un avvocato nominato d'ufficio. Pertanto, anche in assenza di una normativa che conceda il gratuito patrocinio nella cause civili, sta al giudice valutare se, nell'interesse della giustizia, una persona indigente che presenta istanza deve beneficiare dell'assistenza legale quando è nell'impossibilità di pagare un avvocato.

197. Il comma 3 stabilisce il diritto delle vittime ad un indennizzo. L'indennizzo ha lo scopo di una riparazione a carattere pecuniario del danno subito. Questo danno può essere sia materiale (ad esempio il costo del trattamento medico) che morale, dovuto alle sofferenze subite. Ai sensi di questo comma, il diritto delle vittime all'indennizzo si esercita nei confronti degli autori del reato. Sono dunque essi che devono indennizzare le vittime. Se, nel processo contro gli autori della tratta, i giudici del tribunale penale non hanno il potere di determinare la responsabilità civile nei confronti delle vittime, deve data la possibilità alle vittime di presentare la loro istanza a giudici del tribunale civile che abbiano competenza per decidere sulla questione e rifondere i danni e gli interessi compensatori.

198. Comunque, anche se è il reo ad essere responsabile del risarcimento alla vittima, per ordine del tribunale civile o, in alcuni Paesi, del tribunale penale, o a seguito di una transazione giudiziale o extra- giudiziale tra la vittima ed il reo, in pratica raramente ha luogo un risarcimento totale o perché il reo non è stato trovato o perché è scomparso o perché ha organizzato la propria insolvibilità. Il comma 4, perciò, richiede alle Parti di provvedere affinché sia garantito il risarcimento alle vittime. La decisione sui mezzi per garantire il risarcimento viene lasciata alle Parti che sono responsabili di stabilire la base giuridica per il risarcimento stesso, il quadro amministrativo e le modalità di funzionamento dei regimi di risarcimento. Al riguardo, il comma 4 suggerisce di stabilire un fondo per l'indennizzo o l'introduzione di altre misure o programmi per l'assistenza sociale e per l'integrazione sociale delle vittime che potrebbero essere finanziati dai beni di origine criminale.

199. Nel decidere il regime d'indennizzo, le Parti possono usare come modello, i principi contenuti nella *Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti* [STE N° 116], che riguarda l'armonizzazione, a livello europeo, dei principi guida sul risarcimento delle vittime dei reati di violenza e del dare loro forza vincolante. Gli Stati membri dell'Unione europea devono anche tenere presente la *Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato*.

#### Articolo 16 – Rimpatrio e ritorno delle vittime

200. L'articolo 16 è in parte ispirato all'articolo 8 del Protocollo di Palermo. L'articolo è relativo allo stesso tempo al ritorno volontario e a quello non volontario, delle vittime della tratta di esseri umani, sebbene i redattori abbiano specificato che questo ritorno dovrebbe essere preferibilmente volontario.

201. Il comma 1 dell'articolo 16, fa obbligo alla Parte di cui la vittima sia un cittadino o in cui abbia il diritto di risiedere in modo permanente di facilitare ed accettare il ritorno della vittima senza ritardi ingiustificati o irragionevoli. In questo contesto occorre richiamare l'articolo 13, comma 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che stabilisce il diritto al ritorno della vittima nel proprio Paese, così come l'articolo 3 (2) del Protocollo n°4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali il quale stabilisce che "nessuno può essere privato del diritto ad entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino". L'articolo 12 (4) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, stabilisce ugualmente che "nessuno può arbitrariamente essere privato del diritto d'ingresso nel suo proprio Paese", che comprende il diritto al ritorno per chi, senza essere cittadino di quel Paese, vi abbia stabilito la propria residenza.

202. Il ritorno di una vittima della tratta non è sempre senza rischi. Perciò i redattori hanno voluto precisare nel testo della Convenzione che il ritorno di una vittima deve avvenire tenendo in debito conto i diritti, la sicurezza e la dignità della persona. La disposizione si applica tanto alla parte che facilita ed accetta il ritorno della vittima quanto, ai sensi del comma 2, alla Parte rinvia una vittima in un altro Stato. Tali diritti includono, in particolare, il diritto di non essere oggetto di trattamenti disumani o degradanti; il diritto alla protezione della vita privata e familiare e la protezione della propria identità. Il ritorno di una vittima terrà anche conto dello stato di qualsiasi procedimento giudiziario relazionato al fatto che la persona sia una vittima, allo scopo di non pregiudicare né i diritti che la vittima potrebbe esercitare nel corso della procedura, né la stessa procedura.

203. I redattori hanno ritenuto che a questo riguardo era importante tenere a mente la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 3. Così, nel caso *Soering contro Regno Unito* (7 luglio 1989, serie A N° 161), nel contesto dell'extradizione, la Corte ha stimato che "una tale decisione poteva sollevare un problema in relazione all'articolo 3 e di conseguenza impegnare la responsabilità di quello Stato in rapporto alla Convenzione, se c'erano motivi sostanziali e verificati per credere che la persona in oggetto, se estradata allo Stato richiedente, colà avrebbe corso un rischio reale di essere soggetta a tortura o a pene o a trattamenti degradanti". Nel caso *Cruz Varaz e altri contro Svezia* (20 marzo 1991, serie A, N° 201) la Corte ha deciso che questi principi devono essere applicati anche alle decisioni di espulsione. Nella sentenza *D. contro Regno Unito* (2 marzo 1997, raccolta delle sentenze e delle decisioni, (1997-III), la Corte ha precisato che la responsabilità degli Stati Parte è coinvolta anche quando per i comportamenti dannosi denunciati non sono imputabili, direttamente o indirettamente, le autorità pubbliche del Paese di destinazione.

204. I commi 3 e 4 di questo articolo sono relativi alle misure specifiche di cooperazione internazionale tra la Parte d'accoglienza e la Parte di cui la vittima è cittadina o in cui aveva diritto di risiedere in modo permanente al momento dell'ingresso nel territorio della Parte d'accoglienza. Così, su richiesta di quest'ultima, la Parte a cui viene richiesto, ha un obbligo di diligenza nel facilitare il ritorno della vittima, facendo controlli allo scopo di identificare se la vittima è una dei suoi cittadini o se la vittima ha il diritto di residenza permanente sul suo territorio, così come, se questi controlli risultano positivi e se la vittima non è più in possesso dei documenti necessari, di rilasciare i documenti di viaggio o qualsiasi altra autorizzazione necessaria a mettere in grado la vittima di viaggiare e di rientrare nel proprio Paese.

205. Il comma 5 fa obbligo a ciascuna delle Parti di stabilire programmi di rimpatrio tramite l'adozione di misure legislative o altre misure necessarie, che abbiano lo scopo di evitare la ri-vittimizzazione delle persone dopo il rimpatrio. Queste disposizioni sono rivolte a ciascuna delle Parti, che sarà responsabile della messa in opera delle misure stabilite. Allo stesso tempo, ciascuna delle Parti dovrà mettere in atto tutti i mezzi per favorire la reintegrazione sociale delle vittime. Per quanto riguarda i minori, questi programmi devono tenere presente il loro diritto all'istruzione e stabilire misure al fine di assicurare che siano presi in carico o accolti dalla loro famiglia o da strutture di accoglienza idonee.

206. Il comma 6 stabilisce che ciascuna delle Parti adotti le misure legislative e di altro genere necessarie allo scopo di rendere disponibili alle vittime le informazioni sui servizi e sulle organizzazioni che potrebbero assisterle al loro ritorno. La lista di questi servizi viene formulata in maniera esemplificativa dato che essi possono variare a seconda delle Parti.

207. Il comma 7 dell'articolo 16 riprende, nel contesto del rimpatrio e del ritorno, il principio formulato nell'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Quando le autorità prendono una decisione che riguarda il rimpatrio di un minore vittima, l'interesse superiore del minore deve essere tenuto nella massima considerazione. Ai sensi di questa disposizione, le autorità devono valutare i rischi che potrebbero derivare dal ritorno del minore in uno Stato così come la sua sicurezza, prima di mettere in atto qualsiasi misura di rimpatrio.

#### Articolo 17 – Parità tra donne e uomini

208. La tratta di esseri umani, quando è condotta allo scopo di sfruttamento sessuale, riguarda principalmente le donne, sebbene le donne possono essere vittime della tratta anche per altri scopi. A questo riguardo, bisogna ricordare che, con l'obiettivo di porre fine a quello che era comunemente chiamata "la tratta delle bianche", si sono tenute a Parigi due conferenze internazionali, nel 1902 e nel 1910. Questa attività è culminata nella firma della Convenzione internazionale relativa alla repressione della tratta delle bianche (Parigi, 4 maggio 1910), più tardi completata dalla Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli (30 settembre 1921) e dalla Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne maggiorienni (Ginevra, 11 ottobre 1933). La Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui (New York, 2 dicembre 1949) ha, in parte, abrogato e sostituito le disposizioni degli strumenti internazionali precedenti.

209. Lo sviluppo delle comunicazioni e degli squilibri economici nel mondo hanno fatto sì che la tratta delle donne, soprattutto a scopo di sfruttamento sessuale, divenisse un fenomeno più internazionale che mai. Dapprima è esistita "la tratta delle bianche"<sup>16</sup>, poi la tratta dal Sud verso il Nord e ora esiste la tratta di esseri umani dalle regioni più

---

<sup>16</sup> Accordo sulla repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 18 maggio 1904

svantaggiate verso le regioni più prospere, a prescindere dalla loro posizione geografica (ma in particolare verso l'Europa dell'Ovest).

210. Lo scopo dell'articolo 17 non è quello di evitare le discriminazioni basate sul sesso nel godimento delle misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime. Questo scopo è già perseguito dall'articolo 3 della Convenzione. Lo scopo principale dell'articolo 17 è quello di attirare l'attenzione sul fatto che le donne, secondo i dati disponibili, sono il principale gruppo preso di mira dalla tratta di esseri umani e sul fatto che le donne suscettibili di diventare vittime, sono spesso emarginate ancor prima di divenire vittime della tratta, essendo più spesso degli uomini vittime della povertà e della disoccupazione. Perciò, le misure di protezione e di promozione dei diritti delle donne vittime della tratta, devono tener conto di questo doppio fattore di emarginazione, come donne e come vittime. In breve, queste misure devono tenere conto della realtà sociale in cui vengono messe in opera e soprattutto del fatto che la società è composta da donne e da uomini e che le loro esigenze non sono sempre le stesse.

211. Come sopra indicato a proposito dell'articolo 1, la parità tra le donne e gli uomini, non è ridicibile alla non discriminazione basata sul sesso, essa può implicare l'adozione di misure positive volte a realizzare la parità tra le donne e gli uomini. La parità deve essere raggiunta sostenendo delle politiche specifiche a favore delle donne che sono più verosimilmente esposte a pratiche che possono essere qualificate come tortura o trattamento disumano o degradante (violenza fisica, stupro, mutilazioni sessuali e genitali, tratta a scopo di sfruttamento). Come affermano il Programma d'Azione di Vienna, adottato dalla Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo (Vienna, 14 - 25 giugno 1993) e la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata dall'Assemblea generale (dicembre 1993), gli Stati membri sono allarmati "di constatare che le donne stentano a raggiungere la parità giuridica, sociale, politica ed economica nella società, in ragione, in particolare della persistenza e del carattere endemico della violenza contro le donne (...)".

212. Per lungo tempo, in Europa, la parità tra le donne e gli uomini è stata definita come il dare a uomini e donne eguali diritti. Oggigiorno, è riconosciuto che la parità di diritto non conduce automaticamente alla parità di fatto. Vero è che lo stato giuridico delle donne è migliorato negli ultimi 30 anni in Europa, ma la parità effettiva è ancora lontana dall'essere una realtà. Gli squilibri tra donne ed uomini continuano ad influenzare tutti i settori e diventa sempre più chiaro che c'è bisogno di nuovi approcci, nuove strategie e nuovi metodi per realizzare la parità. L'approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini è una di queste strategie.

213. Il Comitato direttivo per l'eguaglianza tra donne ed uomini del Consiglio d'Europa (CDEG) nel suo Rapporto del 1998 sull'approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini : Quadro concettuale, metodologia e presentazione delle "buone pratiche", ha adottato la seguente definizione:

*L'approccio integrato consiste nella (ri)organizzazione, il miglioramento, lo sviluppo e la valutazione dei processi di assunzione delle decisioni, in modo tale che la prospettiva della parità tra le donne e gli uomini venga inserita in tutti i campi e a tutti i livelli, da parte di coloro che sono generalmente coinvolti nell'attuazione delle politiche..*

214. A seguito dell'adozione di questa relazione da parte del Comitato direttivo per l'eguaglianza tra uomini e donne del Consiglio d'Europa (CDEG), il Comitato dei Ministri ha adottato la Raccomandazione N°R (98) 14 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sull'approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini, invitandoli a trarre ispirazione dal rapporto del CDEG e a mettere in opera questa strategia a livello nazionale. Il Comitato dei Ministri ha anche adottato un Messaggio ai Comitati direttivi del Consiglio d'Europa sull'approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini, incoraggiandoli ad usare questa strategia nei loro programmi di attività.

215. A seguito di queste raccomandazioni del Comitato dei Ministri, l'articolo 17 indica che, quando le misure contenute nel Capitolo III verranno sviluppate, messe in opera e valutate, le Parti della Convenzione ricorreranno all'approccio integrato di parità tra le donne e gli uomini che, come sopra indicato, è una strategia per raggiungere l'obiettivo della parità.

#### **Capitolo IV – Diritto penale sostanziale**

216. Il Capitolo IV consta di nove articoli. Gli articoli 18, 19 e 20 obbliga a rendere penalmente rilevanti determinati atti. Questo tipo di armonizzazione facilita l'azione contro il crimine sia a livello nazionale che internazionale per molteplici motivi. In primo luogo, l'armonizzazione delle legislazioni interne è un modo per evitare che atti illeciti siano commessi di preferenza in una delle Parti che in precedenza aveva delle leggi meno restrittive. In secondo luogo, diviene possibile promuovere lo scambio di dati e di esperienze comuni utili. Le definizioni condivise possono anche rendere migliori le possibilità di ricerche e di promuovere la comparabilità dei dati a livello nazionale e regionale, rendendo più facile l'avere una visione globale della criminalità. Infine, la cooperazione internazionale (in particolare l'estradizione e la mutua assistenza legale) ne risulta facilitata, ad esempio per quello che concerne le leggi sulla doppia incriminazione.

217. I reati considerati in questi articoli rappresentano una base consensuale minima che non preclude che siano completati nel diritto interno.

218. I redattori hanno anche considerato la possibilità d'introdurre una norma relativa alla criminalizzazione del riciclaggio dei profitti provenienti dalla tratta di esseri umani. Poiché la tratta di esseri umani costituisce un'attività criminale estremamente lucrativa, essi hanno riconosciuto l'importanza della questione. L'articolo 6 della *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato* [STE N° 141], richiede alle Parti di considerare il riciclaggio un reato penale. Comunque, l'articolo 6 comma 4) di questa Convenzione permette tuttavia alle Parti di limitare il reato al riciclaggio di profitti derivanti da certi crimini connessi. Poiché al momento della preparazione della presente Convenzione, un Comitato di esperti del Consiglio d'Europa preparava una proposta di protocollo addizionale alla Convenzione n° 141 di cui una disposizione obbligava a considerare la tratta di esseri umani come un reato connesso al riciclaggio, i redattori hanno deciso di non includere una analoga disposizione nella Convenzione. In effetti essi hanno giudicato preferibile che la questione del riciclaggio fosse trattata da uno strumento giuridico trasversale – relativo alla cooperazione in numerosi campi della criminalità – come la Convenzione n°141 piuttosto che in uno strumento specifico come la presente Convenzione.

219. Si osserva che, nel caso degli Stati membri dell'Unione europea, l'articolo 1 della *Decisione quadro del Consiglio del 26 giugno 2001 sul riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato*, stabilisce che gli Stati membri debbano prendere le misure necessarie non per formulare o non mantenere alcuna riserva rispetto all'articolo 6 della Convenzione del 1990 in caso di reato grave<sup>17</sup>.

220. Questo capitolo contiene anche ulteriori disposizioni connessi al carattere di reato attribuito agli atti previsti dagli articoli da 18 a 20. Le disposizioni riguardano la

---

<sup>17</sup> Tali reati, in ogni caso, includono quei reati che sono punibili con la privazione della libertà o con una misura di sicurezza di una durata massima superiore ad un anno o, per gli Stati che per i reati prevedono nel loro diritto interno una soglia minima, i reati punibili con la privazione della libertà o con una misura di sicurezza per un periodo minimo che superiore a i sei mesi.

complicità e il tentativo di commettere il reato (articolo 21), la responsabilità delle persone morali (articolo 22), le sanzioni e le misure repressive (articolo 23), le circostanze aggravanti (articolo 24) e le precedenti sentenze di condanna (articolo 25).

221. L'articolo 26 è relativo alla questione della non-responsabilità penale delle vittime della tratta.

### Articolo 18 – Reato di tratta di esseri umani

222. L'articolo 18 ha per oggetto il conferimento del carattere di reato alla tratta di esseri umani. L'obbligo contenuto nell'articolo 18 è identico a quello previsto dall'articolo 5 del Protocollo di Palermo ed è molto simile a quello contenuto nell'articolo 1 della *Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani*.

223. Nell'articolo 18 alle Parti viene richiesto di considerare reato la tratta di esseri umani così come definita nell'articolo 4, sia come singolo reato che come insieme di più reati che devono comprendere, come minimo, tutti i comportamenti che possono rientrare in questa definizione. E' così necessario usare la definizione contenuta nell'articolo 4 per determinare gli elementi costitutivi del reato o dei reati che l'articolo 18 della Convenzione chiede alle Parti di stabilire.

224. Come esposto in precedenza, la tratta di esseri umani è una combinazione di elementi che dovrà essere considerata reato, mentre potranno non esserlo i singoli elementi costitutivi. Così, ad esempio, la Convenzione non crea nessun obbligo di dare carattere penale *al sequestro, alla frode, alle minacce, al lavoro forzato, alla schiavitù o allo sfruttamento della prostituzione altrui*, presi isolatamente.

225. In accordo con la definizione, il reato di cui all'articolo 18 si concretizza in una fase molto precoce: una persona non deve essere stata necessariamente sfruttata perché si configuri il reato di tratta di esseri umani. E' sufficiente che sia stata oggetto di uno degli atti che vengono indicati nella definizione come mezzi finalizzati allo sfruttamento. La tratta di esseri umani si realizza quindi prima del reale sfruttamento della persona.

226. Ai sensi dell'articolo 4 (b), nel caso di minaccia di uso o di uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, d'inganno, di frode, di abuso di potere o di una situazione di vulnerabilità, o di offerta o di accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra persona, il consenso della vittima non elude la responsabilità penale dell'autore del reato.

227. Ai sensi dell'articolo 4 (c) e (d), nessuno di questi mezzi è richiesto perché sussista il reato se una persona minore di 18 anni di età è coinvolta come vittima. Di conseguenza, per provare la tratta di esseri umani, l'accusa ha bisogno di stabilire solamente che c'è stato un atto come il reclutamento o il trasporto di un minore a scopo di sfruttamento perché vi sia tratta di esseri umani.

228. Il reato deve essere commesso "intenzionalmente" perché esista la responsabilità penale dell'autore. L'interpretazione del termine "intenzionalmente" è lasciata al diritto interno. E' anche necessario tenere a mente che l'articolo 4 (a) prevede un elemento di intenzionalità specifico per il quale gli atti elencati vengano commessi "a scopo di sfruttamento". Ai sensi della Convenzione, perciò, la tratta di esseri umani esiste solo quando è presente quel tipo d'intenzione specifica.

---

## Articolo 19 – Reato di utilizzo dei servizi di una vittima

229. Questa disposizione stabilisce che le Parti devono prevedere venga considerato reato l'utilizzo consapevole dei servizi di una vittima della tratta.

230. Molte ragioni hanno spinto i redattori ad includere questa disposizione nella Convenzione. Il principale era il desiderio di scoraggiare la domanda di persone da sfruttare, poiché favorisce la tratta di esseri umani.

231. Questa disposizione riguarda sia i clienti di una vittima della tratta a scopo di sfruttamento sessuale sia di una vittima di lavoro o di servizi forzati, di schiavitù o di pratiche analoghe alla schiavitù, di servitù o di espianto di organi.

232. Così, ad esempio, potrebbe essere penalmente responsabile, in applicazione di questa disposizione, l'imprenditore che ricorresse, avendone la consapevolezza, a mano d'opera – vittima di tratta di esseri umani – resa disponibile da un trafficante. In un caso tale, l'imprenditore potrebbe essere considerato come responsabile in base all'articolo 18, anche se non ha lui stesso reclutato le vittime della tratta (questo atto è stato compiuto dal trafficante) e non ha usato nessuno dei mezzi indicati nella definizione di tratta, ma sarebbe responsabile in applicazione dell'articolo 19. In applicazione di questa disposizione potrebbe anche essere pienamente responsabile il cliente di una prostituta che sapesse perfettamente che quella persona è vittima della tratta di esseri umani. Un persona che ricorresse, avendone la consapevolezza, ai servizi di un trafficante per procurarsi un organo, potrebbe ugualmente rientrare nel campo di applicazione di questa norma.

233. E' da osservare che è l'utilizzazione dei servizi che sono oggetto dello sfruttamento che viene presa in considerazione dall'articolo 4 lettera a). L'oggetto di questa disposizione non è dunque quello di impedire che la vittime della tratta esercitino una professione né di ipotecare il loro reinserimento sociale, ma di punire coloro che partecipano allo sfruttamento della vittima, acquistando i servizi oggetto dello sfruttamento. Allo stesso modo, la disposizione non riguarda l'uso dei servizi di una prostituta come tale. Una tale situazione rientra nel campo di applicazione dell'articolo 19 solo se la prostituta è sfruttata nel quadro della tratta di esseri umani, vale a dire quando l'insieme dei fattori previsti nella definizione di cui all'articolo 4 sono tutti presenti. In effetti, come sopra esposto, per quanto riguarda lo sfruttamento della prostituzione altrui e le altre forme di sfruttamento sessuale, la Convenzione ne tratta solo nel contesto della tratta di esseri umani. La Convenzione non definisce né l'espressione "sfruttamento della prostituzione altrui" né le "altre forme di sfruttamento sessuale". La Convenzione dunque non ha ricadute sul modo in cui gli Stati Parte trattano il problema della prostituzione nel proprio diritto interno.

234. Per essere punibile ai sensi dell'articolo 19, la persona che usa i servizi resi da una vittima della tratta, deve farlo "sapendo che quella persona è una vittima della tratta di esseri umani". In altre parole, chi usufruisce dei servizi deve essere consapevole che la persona di cui si avvale è una vittima della tratta e non può essere punito se non possiede questa consapevolezza. Provare questa consapevolezza può essere una questione difficile per le autorità che si occupano delle procedure penali. Questa difficoltà è comune con un certo numero di altre disposizioni di diritto penale, quando si richiede la prova di un fattore non materiale del reato. Comunque, le difficoltà della dimostrazione della prova non costituiscono un argomento determinante per non rendere perseguibile penalmente un comportamento.

235. Il problema della dimostrazione della prova è talvolta superabile – nel rispetto del principio della presunzione d'innocenza - deducendo l'intenzione dell'autore dalle circostanze di fatto. Questo modo di procedere è stato espressamente raccomandato in

altre convenzioni internazionali. Così, ad esempio, l'articolo 6 comma 2 c), della *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato* [STE N° 141], afferma che: "la conoscenza, l'intenzione o la motivazione necessarie in quanto elementi costitutivi di uno dei reati previsti in questo comma, possano essere desunti da circostanze di fatto oggettive". In modo simile, l'articolo 6 comma 2 (f), relativo al reato di riciclaggio dei proventi del reato, della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata* precisa che "la conoscenza, l'intenzione o la motivazione in quanto elementi costitutivi di un reato previsto nel comma 1 del presente articolo, possono essere desunti da circostanze di fatto oggettive".

236. Consapevoli del valore di una misura come quella stabilita nell'Articolo 19, e anche consci dei problemi che sorgono nella dimostrazione della prova, è stato ritenuto che questa disposizione deve incoraggiare le Parti ad adottare questa misura, ma senza che ciò costituisca un obbligo giuridico.

### Articolo 20 – Reati relativi ai documenti di viaggio o d'identità

237. Lo scopo dell'articolo 20 è quello di considerare reato determinati atti relativi ai documenti di viaggio o d'identità, quando vengono commessi per permettere la tratta di esseri umani. Questi documenti costituiscono strumenti importanti nel quadro della tratta transnazionale. Documenti falsi sono spesso usati per far transitare ed entrare le vittime nei Paesi nei quali verranno sfruttate. Di conseguenza identificare i canali attraverso cui passano i documenti falsi, può condurre a far luce sulle reti criminali che praticano la tratta di esseri umani.

238. Le lettere (a) e (b) dell'articolo 20 sono ispirate all'articolo 6 comma 1 del *Protocollo sul traffico di migranti per terra, aria e mare, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*. Si prendono ivi in considerazione gli atti relativi alla fabbricazione di documenti di viaggio o d'identità falsi o il procurare o fornire tali documenti. Tuttavia, - diversamente dall'articolo 6 comma 1 b) ii) del protocollo delle Nazioni Unite, la Convenzione non riguarda il possesso del documento fraudolento.

239. I documenti di viaggio o d'identità di cui all'articolo 20, sono i documenti ufficiali come le carte d'identità o i passaporti. L'articolo 3 (c) del *Protocollo contro il traffico illecito di migranti per terra, aria e mare, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, definisce come segue "i documenti di viaggio o d'identità fraudolenti":

- (i) che sia stato contraffatto o modificato in modo sostanziale, da qualcuno che non sia una persona o una autorità legalmente autorizzata a fare o rilasciare documenti di viaggio o d'identità in nome di uno Stato; o
- (ii) che sia stato rilasciato o ottenuto in modo irregolare con false dichiarazioni, corruzione o costrizione o in qualsiasi altra maniera illegale; o
- (iii) che sia stato usato da una persona diversa dal suo legittimo titolare.

240. Ovviamente le vittime della tratta di esseri umani possono aver ricevuto documenti falsi dai trafficanti. Al riguardo, la Convenzione, così come il Protocollo contro il traffico di migranti per terra, aria e mare (articolo 5), non considera colpevoli le persone che sono state oggetto delle azioni qui indicate.

241. L'articolo 20 (c), tiene conto del fatto che i trafficanti, molto spesso, sequestrano i documenti di viaggio e d'identità delle vittime della tratta in modo da poter esercitare pressioni su di loro. I redattori hanno stimato che definire reato questo comportamento

era molto utile nella misura in cui è relativamente semplice fornirne la prova e quindi potesse costituire uno strumento di repressione efficace contro i trafficanti.

242. La lettera c) – a differenza delle lettere a) e b) - non fa riferimento ai documenti fraudolenti. Il motivo di ciò, è che la legislazione di alcuni Paesi non offre una tutela particolare a questo tipo di documenti la cui sottrazione o distruzione non costituisce quindi un reato. Alcuni membri del Comitato del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CAHTEH), hanno ritenuto tuttavia che, per quanto riguarda le pressioni e le intimidazioni subite dalla vittima, l'effetto fosse esattamente lo stesso sia che i documenti sequestrati alle vittime fossero autentici sia che fossero falsi. I redattori hanno quindi deciso di eliminare il riferimento ai documenti falsi, in modo tale da lasciare alle Parti la libertà di decidere se ritenere reato il fatto di trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere un documento di viaggio o d'identità falso.

#### Articolo 21 – Complicità e tentativo di reato

243. Lo scopo di questo articolo è quello di stabilire reati aggiuntivi connessi al tentativo di commettere certi reati definiti dalla Convenzione e alla complicità per commetterli.

244. Il comma 1 chiede alle Parti di riconoscere come reati tutti gli atti di complicità per commettere uno qualsiasi dei reati stabiliti ai sensi degli articoli 18 e 20 della Convenzione. La responsabilità sorge nel caso di complicità quando la persona che commette un reato stabilito dalla Convenzione, viene aiutata da un'altra persona che ha la stessa volontà che quel reato venga commesso. E' stato ritenuto difficilmente concepibile che il reato stabilito in virtù dell'articolo 19 (usare dei servizi di una vittima) possa dar luogo ad un atto di complicità.

245. Riguardo al comma 2, sul tentativo di reato, si è ugualmente ritenuto che fosse difficilmente concepibile il reato definito nell'articolo 19 della Convenzione potesse dar luogo ad un tentativo di reato. Il tentativo di commettere alcuni degli atti trattati nell'articolo 20, è stato egualmente considerato come qualcosa di troppo lieve per costituire reato. Inoltre, alcuni sistemi giuridici limitano i reati per i quali è sanzionato il tentativo di commetterli. Di conseguenza le Parti sono tenute a considerare reato il tentativo di commetterlo solo nel caso dei reati stabiliti in applicazione degli articoli 18 e 20 lettera a).

246. Come per tutti i reati stabiliti in virtù della Convenzione, il tentativo e la complicità devono essere commessi intenzionalmente.

#### Articolo 22 – Responsabilità delle persone giuridiche

247. L'articolo 22 è in linea con la tendenza attuale della giurisprudenza, che riconosce la responsabilità delle persone giuridiche. L'intenzione è quella di rendere le società commerciali, le associazioni e le persone giuridiche, responsabili delle azioni criminose commesse per loro conto da persone che esercitino un potere di direzione all'interno della struttura. L'articolo 22 prevede anche la responsabilità nel caso in cui una persona che esercita un potere di direzione ometta di supervisionare o controllare un impiegato o un agente della persona giuridica, nel caso in cui questa omissione renda più facile a questo impiegato o agente il commettere uno dei reati definiti nella Convenzione.

248. Ai sensi del comma 1, perché si determini la responsabilità devono essere soddisfatte quattro condizioni. In primo luogo deve essere stato commesso un reato definito dalla Convenzione; in secondo luogo, il reato deve essere stato commesso per conto della persona giuridica; in terzo luogo, deve averlo commesso una persona che eserciti un potere di direzione (anche se come complice). Il termine "persona che esercita

un potere di direzione” indica una persona fisica che occupa un grado elevato nell’organizzazione, come il direttore. In quarto luogo, la persona che esercita il potere di direzione deve aver agito nell’esercizio dei propri poteri – potere di rappresentanza, potere di assumere decisioni o di esercitare il controllo – cioè la persona fisica dimostra di aver agito nel quadro del proprio potere di impegnare la responsabilità della persona giuridica. In breve, il comma 1 richiede che le Parti statuiscano in ordine alla responsabilità delle persone giuridiche solo per i reati commessi da persone che esercitino un potere di direzione.

249. Inoltre, il comma 2 richiede alle Parti di statuire in ordine alla responsabilità della persona giuridica quando il reato è stato commesso non dalla persona che esercita un potere di direzione, come previsto nel comma 1, ma da un’altra persona che abbia agito sotto l’autorità della persona giuridica, ad esempio, uno dei suoi impiegati o agenti che agisca nell’ambito dei propri poteri. Le condizioni da soddisfare perché si determini la responsabilità, sono: 1) il reato è stato commesso da un impiegato o agente della persona giuridica; 2) il reato è stato commesso per conto della persona giuridica; e 3) è stato possibile che il reato venisse commesso, perché la persona che esercita il potere di direzione non ha controllato l’impiegato o l’agente in questione. In questo caso, la mancanza del controllo deve essere interpretata come comprensiva del fatto di non aver adottato misure appropriate e ragionevoli per impedire agli impiegati e agli agenti di realizzare attività criminose per conto della persona giuridica. Questi misure appropriate e ragionevoli potrebbero dipendere da vari fattori, come la natura dell’impresa, le sue dimensioni, le disposizioni legislative applicabili o le buone pratiche in vigore, ecc.

250. La responsabilità prevista in questo articolo può essere penale, civile o amministrativa. Sta a ciascuna delle Parti di stabilire, in base al proprio ordinamento giuridico, per una sola forma di responsabilità o per tutte queste forme di responsabilità, purché la forma di responsabilità scelta soddisfi i criteri indicati al secondo comma dell’articolo 23, vale a dire che le sanzioni o le misure devono risultare “efficaci, adeguate e dissuasive”, ed includere delle sanzioni pecuniarie.

251. Il comma 4 chiarisce che la responsabilità della persona giuridica non esclude la responsabilità della persona fisica. In concreto, responsabilità può essere definita al tempo stesso a più, ad esempio la responsabilità di un organo, distinta dalla responsabilità della persona giuridica nel suo insieme e dalla responsabilità individuale, che può combinarsi con una o con l’altra.

### Articolo 23 – Sanzioni e misure

252. Questo articolo è strettamente connesso agli articoli dal 18 al 21, che definiscono i vari tipi di atti che devono essere punibili penalmente. In conformità agli obblighi imposti da questi articoli, si richiede alle Parti di far derivare le conseguenze dalla gravità delle infrazioni e di stabilire quindi sanzioni penali che siano “effettive, proporzionate e dissuasive”. Nel caso di persone fisiche, per un reato stabilito ai sensi dell’articolo 18, le Parti devono prevedere pene detentive che possano dar luogo anche all’extradizione. Si sottolinea che l’articolo 2 della *Convenzione europea sull’extradizione* [STE N° 24] prevede che daranno luogo ad estradizione i reati punibili, in base alle leggi sia della Parte richiedente che della Parte a cui viene rivolta la richiesta, con una pena detentiva o con una sanzione che comporti privazione della libertà per un periodo massimo di almeno un anno o da una pena più severa.

253. Le persone giuridiche, la cui responsabilità deve essere stabilita ai sensi dell’articolo 22, sono anch’esse esposte a sanzioni “efficaci, adeguate e dissuasive”, che possono essere di natura penale, amministrativa o civile. Le parti sono tenute, in applicazione del comma 2, a prevedere la possibilità di comminare sanzioni pecuniarie alle persone giuridiche.

254. Il comma 3 pone un obbligo generale alle Parti di adottare strumenti giuridici appropriati idonei a permettere la confisca o altre forme di sequestro previsto da legge (ed esempio la cosiddetta confisca “civile”) degli strumenti e dei proventi del reato definiti in attuazione dell’articolo 18 e dell’articolo 20 lettera a) della Convenzione. Il comma 3 deve essere letto alla luce della *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro dei proventi di reato* [STE N°141]. Quella Convenzione si basa sull’idea che la confisca dei profitti del crimine sia uno strumento efficace di lotta alla criminalità. Dal momento che la tratta di esseri umani è sempre realizzata allo scopo di ottenere un profitto economico, è evidente che dovrebbero essere adottate misure atte a privare i criminali dei beni che risultano connessi al reato o che derivano dal reato stesso. Visto che risulta difficile immaginare che i comportamenti di cui all’articolo 19 e 20 lettere b) e c) possano dar luogo a ricavati consistenti o che richiedano particolari tipi di mezzi, il comma 3 si riferisce solo agli articoli 18 e 20 lettera a).

255. L’articolo 1 della Convenzione sul riciclaggio, definisce i termini “confisca”, “strumenti”, “proventi” e “beni” usati in questo articolo. Con il termine “confisca”, s’intende qualsiasi sanzione od misura penale comminata da un tribunale in seguito ad una procedura relativa ad un reato, che determina la privazione definitiva del bene. I “strumenti” comprendono tutta la gamma degli oggetti che sono utilizzati o destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, per commettere i reati di cui agli articoli 18 e 20 lettera a). Con il termine “proventi” si intende qualsiasi vantaggio economico o guadagno finanziario ottenuto grazie al reato. Può trattarsi di qualsiasi “bene”, secondo l’interpretazione di questo termine più avanti riportata. La formulazione di questo comma tiene conto del fatto che possono esistere differenze nella legislazione nazionale per quanto riguarda il tipo di bene che può essere confiscato in seguito ad un reato. Può essere possibile confiscare cose che costituiscono (direttamente) il prodotto del reato o altri di beni appartenenti ai criminali che, sebbene non siano stati direttamente acquisiti grazie al reato, corrispondono nel valore ai proventi acquisiti illegalmente, il cosiddetto “patrimonio sostitutivo”. Il termine “bene”, quindi, in questo contesto, deve essere inteso, come qualsiasi bene, materiale o immateriale, mobile o immobile, documento o strumento giuridico che compri un titolo di proprietà o un diritto sulla stessa. Si sottolinea che le Parti non sono vincolate a prevedere la confisca penale dei patrimoni sostitutivi, poiché i termini “o di privare altrimenti” consentono anche la confisca detta “civile”.

256. Il comma 4 dell’articolo 23 stabilisce la chiusura di qualsiasi struttura usata per commettere il reato di tratta di esseri umani. Questa misura è prevista anche nell’articolo 45 della *Raccomandazione n°R (2000) 11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta contro la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale* nonché, nel contesto dello sfruttamento sessuale dei minori, nell’articolo *Raccomandazione Rac(2001) 16 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla difesa dei bambini dallo sfruttamento sessuale*. L’articolo 4 prevede anche misure di interdizione temporanea o permanentemente per gli autori della tratta di esseri umani dall’esercizio dell’attività nel corso della quale è stato commesso questo reato.

257. La Convenzione prevede queste misure in modo che un’azione possa essere intrapresa contro le strutture che potrebbero essere usate come copertura della tratta di esseri umani, come le agenzie matrimoniali, di collocamento, di viaggio, gli alberghi o i servizi di accompagnamento. Le misure devono anche permettere di ridurre il rischio di fare ulteriori vittime, eliminando i luoghi nei quali è noto che le vittime della tratta sono state reclutate o sfruttate (luoghi come bar, alberghi, ristoranti o negozi d’abbigliamento...) e interdicendo alle persone di esercitare le attività delle quali si sono servite per praticare la tratta.

258. Questa disposizione non obbliga le Parti a stabilire la chiusura delle strutture come sanzione penale. Le Parti possono, ad esempio, ricorrere a misure amministrative

di chiusura. Con struttura si intende qualsiasi luogo in cui si verificano fatti di tratta di esseri umani. Il provvedimento si applica a chiunque eserciti un diritto nella struttura, sia che si tratti di persona fisica che giuridica.

259. Per evitare di penalizzare persone che non sono coinvolte nella tratta di esseri umani (ad esempio, il proprietario della struttura nella quale la tratta di esseri umani è stata praticata a sua insaputa), la disposizione precisa che la chiusura della struttura deve avvenire “senza pregiudizio dei diritti dei terzi in buona fede”.

#### Articolo 24 – Circostanze aggravanti

260. L'articolo 24 richiede che le Parti facciano in modo che certe circostanze (menzionate alle lettere a., b., c., d.) siano considerate come circostanze aggravanti nella determinazione delle sanzioni applicate ai reati stabiliti in conformità all'articolo 18 della presente Convenzione.

261. La prima delle circostanze aggravanti è prevista quando la tratta degli esseri umani ha deliberatamente o per negligenza grave messo in pericolo la vita della vittima. Questa circostanza aggravante è prevista anche dall'articolo 3 comma 2) della *Decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani*. Questa circostanza si verifica, ad esempio, quando le condizioni in cui le vittime della tratta che vengono trasportate sono così cattive da mettere la loro stessa vita in pericolo.

262. La seconda delle circostanze aggravanti è prevista quando il reato di tratta è commesso contro un minore, cioè, ai sensi della Convenzione, contro una persona di meno di 18 anni di età.

263. La terza circostanza aggravante è prevista quando la tratta è commessa da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni.

264. La quarta circostanza aggravante è prevista quando la tratta di esseri umani è commessa nel quadro di un'organizzazione criminale. La Convenzione non definisce la nozione di “organizzazione criminale”. Nell'applicare questa disposizione, comunque, le Parti possono ispirarsi ad altri strumenti internazionali che definiscono il concetto. Ad esempio, l'articolo 2 a) della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, definisce “gruppo criminale organizzato” un “gruppo strutturato di tre o più persone che esiste da un certo periodo di tempo ed agisce di concerto con lo scopo di commettere uno o più reati gravi o infrazioni stabiliti ai sensi della presente Convenzione, allo scopo di trarne, direttamente o indirettamente un beneficio finanziario o un altro vantaggio materiale”. La Raccomandazione R (2001)11 del Comitato dei ministri agli Stati membri relativa ai principi guida per la lotta contro il crimine organizzato nonché l'Azione comune del 21 dicembre 1998 adottata dal Consiglio dell'Unione europea sulla base dell'articolo K.3 del Trattato dell'Unione europea, relativo al reato di partecipazione ad una organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea, danno una definizione molto simile di “gruppo criminale organizzato” e di “organizzazione criminale”.

#### Articolo 25 - Precedenti penali

265. La tratta di esseri umani è spesso praticata a livello transnazionale da organizzazioni criminali i cui membri possono essere stati giudicati e condannati in più di un Paese. A livello interno, molti sistemi giuridici prevedono un'aggravante della pena se una persona è stata già oggetto di condanne penali. In generale, solo la condanna da parte di un tribunale nazionale può costituire recidiva e quindi comportare un'aggravante della pena. Tradizionalmente, la recidiva basata su precedenti penali derivanti dal

giudizio di tribunali stranieri veniva rigettata, in nome del campo di applicazione nazionale del diritto penale, delle differenze tra le legislazioni e di una certa sfiducia degli Stati nei confronti delle decisioni di tribunali stranieri.

266. Questi argomenti sono oggi meno pertinenti nella misura in cui l'internazionalizzazione delle norme di diritto penale – che corrisponde alla internazionalizzazione della criminalità - tende ad armonizzare la legislazione dei vari Paesi. Inoltre, nello spazio di pochi decenni, i Paesi hanno adottato strumenti, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la cui attuazione ha contribuito a costruire una base di garanzie comuni atte ad ispirare una maggiore fiducia nella giustizia dell'insieme degli Stati partecipanti.

267. Il principio di recidiva internazionale è stato già stabilito in un certo numero di strumenti giuridici internazionali. Così l'articolo 36 comma 2 iii) della *Convenzione di New York del 30 marzo 1961 sugli stupefacenti*, prevede che le sentenze di condanna pronunciate all'estero saranno prese in considerazione allo scopo di stabilire la recidiva, sotto riserva delle disposizioni costituzionali di ciascuna Parte, del suo sistema giuridico e della sua legislazione nazionale. L'articolo 1 della *Decisione- quadro del Consiglio dell'Unione europea del dicembre 2001 che modifica la Decisione- quadro 2000/38/JAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali ed altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro*, prevede l'obbligo per gli Stati membri dell'Unione europea di considerare come determinanti per la recidiva le condanne definitive pronunciate da un altro Stato membro relative a reati relativi alla falsificazione di denaro.

268. Resta il fatto che, a livello internazionale, non esiste un concetto armonizzato di recidiva e che la legislazione di alcuni Paesi non contempla affatto questo concetto. Inoltre, il fatto che le condanne pronunciate all'estero non sono sempre portate a conoscenza del giudice chiamato a pronunciare una condanna costituisce un'ulteriore difficoltà pratica.

269. Per andare incontro a queste difficoltà, l'articolo 25 stabilisce la possibilità di prendere in considerazione le condanne definitive pronunciate da una Parte nel quadro della valutazione della pena. Per attuare questa disposizione, le Parti possono stabilire, nella propria legislazione, che i precedenti penali derivanti da sentenze di Paesi stranieri - come le condanne da parte di tribunali nazionali - comportano un aggravio della pena. Esse possono anche stabilire che i tribunali, nell'ambito dei loro poteri generali di valutazione delle circostanze individuali che determinano il livello della pena, tengano conto di quelle condanne.

270. Questa disposizione tuttavia non comporta l'obbligo per i tribunali o i pubblici ministeri di avviare procedure per scoprire se le persone indagate siano state oggetto di condanne definitive pronunciate da tribunali di un'altra Parte. Occorre tuttavia rilevare l'articolo 13 della *Convenzione europea sulla cooperazione giudiziaria in materia penale* [STE N°30], consente alle autorità giudiziarie di una delle Parti di richiedere ad un'altra Parte gli estratti del casellario giudiziario e tutte le informazioni relative allo stesso, per le esigenze di un caso penale.

271. Allo scopo di restare entro il quadro della presente Convenzione, i redattori dell'articolo 25 avevano in mente le condanne precedenti basate sull'attuazione a livello nazionale degli articoli 18 e 20 a. Nel caso di procedimenti penali per i reati previsti dall'articolo 19 e per quelli previsti dalla parte restante dell'articolo 20, i precedenti penali basati su queste disposizioni possono essere presi in considerazione.

---

## Articolo 26 – Norme che escludono la pena

272. L'articolo 26 prevede l'obbligo per Parti di adottare e/o mettere in opera misure legislative che diano la possibilità di non comminare sanzioni alle vittime sulle base dei motivi indicati nell'articolo stesso.

273. In particolare, il requisito secondo cui le vittime sono state costrette ad essere coinvolte in attività illecite dovrà essere inteso come comprensivo, almeno, del caso in cui le vittime che sono state oggetto di uno dei mezzi illeciti di cui all'articolo 4, quando tale coinvolgimento risulti da coercizione.

274. Ciascuna delle Parti può ottemperare all'obbligo stabilito nell'articolo 26, prevedendo disposizioni di diritto penale sostanziale o di procedura penale o qualsiasi altra misura, che dia la possibilità di non punire le vittime quando si sussista il requisito di diritto sopra menzionato, nel rispetto dei principi fondamentali di ogni sistema giuridico nazionale.

## **Capitolo V – Indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale**

275. Questo capitolo contiene disposizioni affinché la procedura penale delle Parti venga adattata per perseguire un duplice obiettivo: proteggere le vittime della tratta ed facilitare l'incriminazione degli autori del reato.

276. I redattori hanno esaminato l'opportunità di introdurre in questo Capitolo un articolo per facilitare la raccolta delle prove con il ricorso a speciali tecniche investigative e con la confisca dei proventi del crimine. Dal momento che questa materia è già stata trattata dall'articolo 4 della *Convenzione sul riciclaggio, il sequestro e la confisca dei proventi del reato* [STE N° 141], si è ritenuto preferibile non introdurre una analoga disposizione nella Convenzione. Si è ritenuto infatti che una eventuale revisione delle disposizioni della Convenzione N° 141 relativa a questa problematica avrebbero potuto generare delle incoerenze o delle contraddizioni con la presente Convenzione. E' stato pertanto giudicato preferibile non riprendere in questa Convenzione specifica una disposizione contenuta in una Convenzione come la N°141, concepita per essere applicata ad un vasto numero di reati e non ad un particolare settore del crimine.

## Articolo 27 – Inchieste su denuncia e d'ufficio

277. L'articolo 27 comma 1) deve consentire alle pubbliche autorità di perseguire i reati stabiliti in virtù della presente Convenzione, senza la necessità di una denuncia da parte della vittima. L'obiettivo di questa disposizione è quello di evitare che gli autori del reato minaccino ed esercitino pressioni sulle vittime affinché non sporgano denuncia alle autorità. Alcuni Stati richiedono che, per essere perseguiti, i reati commessi fuori dal loro territorio debbano essere oggetto di una denuncia da parte della vittima o di una notifica da parte di un'autorità straniera. L'espressione "almeno quando il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio" rende possibile a questi Stati di non modificare la propria legislazione in materia.

278. L'articolo 27 comma 2) si ispira all'articolo 11 comma 2) della *Decisione – quadro del Consiglio dell'Unione europea del 15 marzo 2001 relativa allo status delle vittime nei processi penali*. Il suo scopo è di rendere più semplice alla vittima lo sporgere denuncia, permettendole di farlo presso le autorità competenti del proprio Stato di residenza. Se l'autorità competente presso cui la denuncia viene presentata, decide di non esercitare essa stessa la propria competenza al riguardo, deve, senza tardare, trasmettere la denuncia all'autorità competente della Parte nel cui territorio è stato commesso il reato. L'obbligo posto nell'articolo 27 comma 2) è un mero obbligo di inoltrare la denuncia all'autorità competente dello Stato sul cui territorio il reato è stato

commesso e non implica per lo Stato di residenza alcun obbligo di avviare un'indagine o un procedimento giudiziario.

279. Il comma 3 prevede che ciascuna delle Parti assicuri alle organizzazioni non-governative e alle altre associazioni che hanno come obiettivo la lotta alla tratta di esseri umani o la protezione dei diritti della persona umana, la possibilità di assistere e/o di sostenere la vittima, con il suo consenso, durante i processi penali che riguardano il reato di tratta di esseri umani.

#### Articolo 28 – Protezione delle vittime, dei testimoni e di coloro che collaborano con le autorità giudiziarie

280. Oltre alle vittime, altre persone possono essere testimoni o fonte di informazioni nella lotta contro la tratta di esseri umani. Le loro deposizioni, testimonianze e/o scambi d'informazioni presentano rischi reali e di conseguenza rischiano di metterle in pericolo.

281. Ai sensi dell'articolo 28, le Parti sono tenute a prendere le necessarie misure al fine di assicurare una protezione effettiva ed appropriata alle vittime, ai collaboratori di giustizia, ai testimoni ed ai membri della famiglia di queste persone. La protezione accordata ai membri della famiglia sussiste solo "se necessario", in quanto, talvolta sono le famiglie stesse ad essere coinvolte nella tratta di esseri umani. In modo simile, anche la protezione ai collaboratori di giustizia deve essere assicurata solo "quando è opportuno".

282. Il problema della protezione dei collaboratori di giustizia e dei testimoni è stato trattato in modo completo dal Consiglio d'Europa nella *Raccomandazione N° R (97)13 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa*, adottata il 10 settembre 1997. La Raccomandazione enuncia un insieme di principi che potrebbero orientare la legislazione nazionale relativa alla lotta contro l'intimidazione dei testimoni sia in relazione al codice di procedura penale sia con riferimento alle disposizioni destinate a proteggere i testimoni al di fuori dei tribunali. La Raccomandazione propone agli Stati membri una lista di misure che possono contribuire ad assicurare efficacemente la protezione degli interessi dei testimoni e del sistema di giustizia penale, garantendo al tempo stesso difesa la possibilità di esercitare i propri diritti nel corso della procedura penale. Alcune di queste misure sono state riprese nel comma 2) dell'articolo 28.

283. I redattori della Convenzione, ispirandosi, in particolare, sulla Raccomandazione N° R (97) 13, hanno ritenuto che l'espressione "le persone che forniscono informazioni relative ai reati stabiliti in base dell'articolo 18 della presente Convenzione o che collaborano in altro modo con le autorità competenti" si estende ad ogni persona che sia essa stessa sotto processo o che sia stata condannata per aver partecipato a reati stabiliti in virtù dell'articolo 18 della presente Convenzione, ma che accetta di cooperare con le autorità di giustizia penale, in particolare dando informazioni sui reati di tratta ai quali hanno preso parte, per permettere loro di procedere alle indagini e alle azioni giudiziarie.

284. D'altronde, il termine "testimone" indica qualunque persona che sia in possesso di informazioni in rapporto con un processo penale che riguardi il reato di tratta di esseri umani stabilito in virtù dell'articolo 18 della Convenzione e include gli informatori.

285. L'intimidazione dei testimoni, diretta o indiretta, può assumere varie forme, ma il suo fine è quasi sempre quello eliminare le prove a carico dei convenuti, in modo tale che essi vengano assolti per mancanza di prove.

286. Le misure di protezione indicate all'articolo 28 comma 2) sono esemplificative. Tuttavia, l'espressione "protezione effettiva ed appropriata", usata nell'articolo 28 comma 1), si riferisce all'esigenza di adattare il livello di protezione alle minacce che pesano sulle vittime, sui collaboratori di giustizia, sui testimoni, sugli informatori e, quando necessario, sui membri delle famiglie di queste persone. Le misure da prendere dipendono dalla valutazione dei rischi che tali persone corrono. In alcuni casi, ad esempio, sarà sufficiente installare un equipaggiamento tecnico di prevenzione, di installare un sistema d'allarme, di registrare le telefonate in uscita ed in entrata, di mettere a disposizione un numero di telefono segreto, una targa d'auto protetta o un telefono cellulare per le chiamate di emergenza. In altri casi saranno necessarie guardie del corpo o, in circostanze estreme, saranno necessarie misure di protezione di maggiore entità, come il cambio d'identità, di lavoro o di domicilio. Inoltre, il comma 3 stabilisce che il minore vittima deve ricevere misure speciali di protezione che tengano conto del suo superiore interesse.

287. Affinché le misure di protezione adottate siano efficaci, spesso è anche necessario prendere provvedimenti affinché gli autori del reato non possano venirne a conoscenza. Le Parti, dovranno quindi assicurarsi che le informazioni relative a queste misure di protezione non siano oggetto di accessi o intrusioni non autorizzati.

288. Per quanto riguarda il periodo durante il quale le misure di protezione devono essere fornite, la Convenzione si riferisce, in maniera non esaustiva, al periodo delle indagini e dei procedimenti giudiziari o al periodo che li segue. Il periodo in cui le misure di protezione devono essere fornite dipende dalle minacce di cui sono oggetto le persone.

289. Le misure di protezione dovrebbero essere accordate solo con il consenso delle persone che ne beneficiano. Tuttavia, anche se in linea di principio (in relazione sia al rispetto dovuto alle persone sia per l'efficacia delle misure previste) le persone devono dare il proprio consenso alle misure destinate a proteggerle, in alcune circostanze (ad esempio, alcune situazioni di emergenza in cui le persone sono traumatizzate) le misure di protezione devono essere prese anche senza il consenso delle persone da proteggere.

290. Le vittime, i testimoni, i collaboratori di giustizia ed i membri delle famiglie di queste persone non sono gli unici soggetti che potrebbero essere minacciati dai trafficanti. Spesso, questi ultimi se la prendono con i membri delle organizzazioni non-governative e degli altri gruppi che aiutano le vittime della tratta. Per questa ragione, il comma 4 prevede che le Parti devono assicurare loro una protezione appropriata, in particolare fisica, quando è necessario; vale a dire nel caso vengano minacciati.

291. Stante il carattere spesso internazionale della tratta di esseri umani e le ridotte dimensioni del territorio di alcuni Paesi, il comma 5 incoraggia le Parti a concludere accordi o intese con altri Paesi, per dare attuazione all'articolo 28. Questi dovrebbero rendere possibile di migliorare il livello di protezione delle persone previsto dall'articolo 28. In questo modo, ad esempio, ad una persona minacciata può essere necessario attribuire un nuovo luogo in cui risiedere. In un Stato molto piccolo, o se esiste il rischio che la persona in oggetto venga facilmente ritrovata da coloro che la minacciano, l'unica soluzione per garantire una protezione efficace è talvolta quella di attribuire loro una nuova residenza nel territorio di un altro Stato. Inoltre, in alcuni casi le vittime possono esitare ad avviare procedure giudiziarie nel Paese che li accoglie, poiché i trafficanti minacciano di rappresaglie le loro famiglie restate nei Paesi di origine. Una protezione efficace delle famiglie delle vittime implica una stretta cooperazione tra il Paese di origine e quello di accoglienza della vittima, che potrebbe instaurarsi anche mettendo in opera gli accordi bilaterali e/o multilaterali tra i Paesi interessati, previsti nell'articolo 28 comma 5). In questo contesto, bisogna fare riferimento alla Raccomandazione N° R (97) 13 del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa relativa all'intimidazione dei testimoni ed ai diritti della difesa.

## Articolo 29 – Autorità specializzate ed organismi di coordinamento

292. Ai sensi del comma 1, le Parti devono adottare le misure necessarie per promuovere la specializzazione di persone o di unità nella lotta contro la tratta di esseri umani e nella protezione delle vittime. Ciascuno Stato deve disporre di esperti specializzati nella lotta contro la tratta. Essi devono essere sufficientemente numerosi e dotati di mezzi materiali adeguati. Nella misura del possibile, il personale delle autorità specializzate e degli organismi di coordinamento deve essere composto di uomini e di donne. L'esigenza di una specializzazione non significa, comunque, debba esistere una specializzazione a tutti i livelli d'applicazione della legge. In particolare, ciò non significa che ogni pubblico ministero o che ogni posto di polizia debba avere un'unità specializzata o un esperto di tratta di esseri umani. Al tempo stesso, questa disposizione comporta che, laddove è necessario per lottare contro la tratta in modo efficace e proteggerne le vittime, devono esistere delle unità incaricate di applicare la legge o personale con una formazione sufficiente.

293. La specializzazione può assumere varie forme: si può optare per la specializzazione di un certo numero di agenti di polizia, giudici, procuratori e funzionari amministrativi o per organismi o unità con speciali incarichi relativi ai vari aspetti della lotta contro la tratta. Queste unità possono essere sia servizi speciali costituiti per le esigenze della lotta contro la tratta sia unità specializzate costituite in seno ad organismi esistenti. Tali unità devono possedere la conoscenza e disporre di strumenti giuridici e risorse materiali adeguati almeno per raccogliere e centralizzare tutte le informazioni necessarie per prevenire la tratta e smascherarla. Inoltre, ed indipendentemente dal ruolo degli altri organismi nazionali che trattano di cooperazione internazionale, queste autorità specializzate potrebbero anche essere i partner delle unità straniere incaricate di lottare contro la tratta.

294. Queste persone od unità devono godere della necessaria indipendenza per poter esercitare efficacemente le loro funzioni. C'è da osservare che l'indipendenza delle autorità specializzate nella lotta contro la tratta non dovrebbe essere assoluta. In effetti la polizia, l'amministrazione e il pubblico ministero, per quanto possibile, integrare e coordinare la loro azione. Il grado d'indipendenza richiesto per questi servizi specializzati è quello che permette loro di svolgere correttamente le proprie funzioni.

295. La tratta di esseri umani è spesso un'attività criminale commessa su scale transnazionale, da reti organizzate che hanno la caratteristica di essere mobili e di adattarsi rapidamente ai cambiamenti (ad esempio, ai cambiamenti della legge in uno Stato) riorganizzando la propria struttura. Ad esempio, si è scoperto che alcune organizzazioni che si dedicano alla tratta hanno un sistema di rotazione per le donne che vengono sfruttate, spostandole da un luogo all'altro, in modo da evitare l'eventuale sorveglianza. Per essere efficace, l'azione contro queste organizzazioni deve essere coordinata. Il testo dell'articolo 29 comma 2) sottolinea l'esigenza di coordinare la politica e l'azione degli organismi pubblici incaricati della lotta contro la tratta di esseri umani. Tale coordinamento può essere svolto da organismi di coordinamento creati ad hoc.

296. Per combattere con efficacia la tratta e proteggerne le vittime, è essenziale una buona formazione delle autorità pubbliche. Il comma 3 prevede che tale formazione deve includere i metodi utilizzati per impedire la tratta, perseguirne gli autori e proteggere le vittime. Al fine di sensibilizzare gli operatori alla specificità della condizione delle vittime della tratta, è previsto che la formazione debba anche riguardare i diritti della persona umana. La formazione dovrebbe anche mettere l'accento sui bisogni e sull'accoglienza delle vittime della tratta e sul trattamento che deve essere loro riservato da parte del sistema della giustizia penale.

297. Questa formazione deve essere destinata agli agenti responsabili della prevenzione e della lotta contro la tratta di esseri umani. Il termine “responsabili” comprende le persone e servizi che hanno la possibilità di entrare in contatto con le vittime della tratta, come ad esempio, gli agenti dei servizi che svolgono le inchieste o procedono alle incriminazioni, dei servizi sociali, il personale delle ambasciate o dei consolati, il personale di controllo alle frontiere ed i soldati e gli agenti di polizia che partecipano alle missioni internazionali per il mantenimento della pace. La Convenzione vuole quindi riferirsi alle persone che più dovranno confrontarsi con le vittime della tratta di esseri umani. E’ effettivamente molto importante che il personale dei servizi disponga di una formazione che permetta loro di riconoscere i segni dei reati connessi alla tratta, di raccogliere e far circolare le informazioni utili alla lotta contro questo fenomeno, ed ad acquisire piena coscienza delle loro possibilità di identificare ed aiutare le vittime.

298. Il comma 4 obbliga le Parti a decidere la nomina di relatori nazionali o di individuare altri organismi incaricati del monitoraggio delle attività di lotta contro la tratta condotte dalle istituzioni statali e dell’attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione nazionale. L’istituto del relatore nazionale è stato creato nei Paesi Bassi: in questo caso si tratta di un’istituzione indipendente, con personale proprio, la cui missione è quella di assicurare il monitoraggio delle attività di lotta contro la tratta. Detto relatore ha potere d’investigare e di fare raccomandazioni alle persone ed alle istituzioni interessate e redige una relazione annuale per il Parlamento che contiene i suoi accertamenti e le sue raccomandazioni.

### Articolo 30 – Procedure giudiziarie

299. Le procedure giudiziarie nei casi di tratta di esseri umani, come spesso accade per le procedure che riguardano forme gravi di criminalità, possono avere conseguenze nefaste per le vittime. In effetti, una vittima che testimonia contro gli autori del reato o chiede un risarcimento per il danno sofferto, è esposta a subire pressioni o minacce da parte di elementi criminali. Il risalto che i media danno alla vicenda rischia di peggiorare il problema, invadendo in modo grave la vita privata delle vittime e quindi rendendo loro più difficile la reintegrazione sociale.

300. Per questa ragione, l’articolo 30 obbliga le Parti ad adattare le proprie procedure giudiziarie, in modo da proteggere la vita privata e la sicurezza delle vittime. Le misure da introdurre in virtù di questo articolo sono diverse da quelle previste nell’articolo 28. Le misure previste nell’articolo 28 riguardano la protezione extra-giudiziale, mentre le misure previste nell’articolo 30 riguardano le misure procedurali da adottare.

301. La procedura penale è il luogo d’incontro di valori che possono talvolta rivelarsi antagonisti: il rispetto dovuto ai diritti della difesa, la protezione della vita privata e della sicurezza della vittima e dei testimoni. Inoltre, le procedure nazionali sono molto diverse da Paese a Paese: una certa procedura utilizzata da una legislazione per proteggere le vittime ed i testimoni, può non essere compatibile con i principi fondamentali di un’altra legislazione.

302. Per dette ragioni i redattori hanno ritenuto che la sola soluzione possibile era che la Convenzione contenesse una disposizione relativa alle procedure giudiziarie che fosse obbligatoria in ordine agli obiettivi perseguire (garantire la protezione della vita privata delle vittime e, se necessario, della loro identità e garantire la sicurezza delle vittime e la loro protezione dalle intimidazioni), ma che lasciasse alle Parti la libertà della scelta dei mezzi per raggiungere questi obiettivi.

303. L’espressione “alle condizioni previste dalle norme nazionali”, ricorda che le Parti sono libere d’impiegare i mezzi considerino i migliori per conseguire gli obiettivi definiti dalla Convenzione (garantire la protezione della vita privata delle vittime e, se

necessario, della loro identità e garantire la sicurezza delle vittime e la loro protezione dalle intimidazioni). Nel caso di minori vittime, la Convenzione precisa che le Parti devono avere uno speciale riguardo per i loro bisogni ed assicurare loro il diritto a misure speciali di protezione, posto che generalmente un minore è più fragile di un adulto e più suscettibile di essere intimidito.

304. Così, al fine di proteggere i minori, la normativa in alcuni Paesi stabilisce la registrazione audio-visiva delle loro audizioni circondandole di garanzie quali: la limitazione delle persone autorizzate ad assistere alle audizioni e di quelle che potranno prendere visione della registrazione; la possibilità per il minore di chiedere l'interruzione della registrazione in qualsiasi momento; la trascrizione integrale e letterale dell'audizione, su richiesta. Queste registrazioni e i processi verbali possono poi essere usati in giudizio, in luogo ed invece della comparsa di persona del minore stesso.

305. Altri sistemi giuridici, permettono ai minori di comparire in giudizio tramite videoconferenza. Il minore è ascoltato in una stanza separata, eventualmente alla presenza di un esperto e di tecnici. Per limitare il più possibile l'impatto psicologico sul minore di trovarsi fisicamente in presenza dell'imputato o averlo presente tramite la video-conferenza, il rispettivo campo visivo può venire limitato cosicché il minore possa non vedere l'imputato e/o questi non possa vederlo. A tal fine, nel caso di comparsa del minore in udienza, si potrebbe, ad esempio, situare uno schermo nella sala dell'udienza.

306. L'articolo 30 prevede che le misure adottate debbano rispettare l'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Tali misure in effetti devono mantenere il giusto equilibrio tra diritti della difesa e gli interessi delle vittime e dei testimoni. Nella sua sentenza *Doorson contro Paesi Bassi* del 26 Marzo 1996 (Raccolta delle sentenze e delle decisioni, 1996-II, paragrafo 70), la Corte sentenza che:

“E' vero che l'articolo 6 non richiede esplicitamente che vengano presi in considerazione gli interessi dei testimoni, in generale, e quelli delle vittime chiamate a testimoniare, in particolare. Comunque, la loro vita, la loro libertà o la loro sicurezza persona possono essere in gioco, interessi rilevanti, in via generale, per il campo di applicazione dell'articolo 8 della Convenzione. Tali interessi, dei testimoni e delle vittime, sono protetti, in principio, da altre disposizioni, normative, della Convenzione, che comportano che gli stati contraenti organizzino la loro procedura penale in modo tale che quegli interessi non siano mai ingiustificatamente in pericolo. Ciò posto, i principi di un equo processo richiedono ugualmente che, nei casi appropriati, gli interessi della difesa siano bilanciati con quelli dei testimoni o delle vittime chiamate a testimoniare”.

307. La questione della protezione dei testimoni è stata trattata nella *Raccomandazione N°R (97) 13 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa all'intimidazione dei testimoni ed ai diritti della difesa*. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dovrebbe ugualmente servire di guida in relazione ai vari metodi che possono essere usati per proteggere la vita privata e la sicurezza delle vittime. Così, in conformità con la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e con la giurisprudenza della Corte, al fine di raggiungere gli obiettivi posti dall'articolo 30, possono essere utilizzati i seguenti mezzi:

- *Udienze a porte chiuse*

308. Il carattere pubblico delle udienze giudiziarie costituisce, secondo la Corte, un principio fondamentale consacrato dall'articolo 6(1) (*vedi Axen contro RFA*, 8 dicembre 1983, Serie A, N° 72, paragrafo 25). Comunque, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non attribuisce un carattere assoluto a questo principio: ai sensi dello stesso articolo 6 comma 1) “l'accesso alla sala delle udienze può essere proibito alla stampa ed al pubblico durante tutto o parte del processo nell' interesse della moralità (...), quando (...) l'interesse dei minori o la protezione della vita privata delle parti lo richiedono o, nella

misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando, a causa di particolari circostanze, la pubblicità sarebbe contraria agli interessi della giustizia”.

- *Tecniche audiovisive*

309. L'uso della tecnologia audio e video per la raccolta delle testimonianze e delle deposizioni può, per quanto possibile, evitare la ripetizione delle deposizioni, di certi confronti e di attenuare, in questo modo, il carattere traumatizzante della procedura giudiziaria. In questi ultimi anni, numerosi Stati hanno sviluppato l'uso di tecnologie in ambito giudiziario, adattando, quando necessario, le norme procedurali applicabili per la raccolta delle testimonianze e delle deposizioni delle vittime. Questo è, in particolare, il caso delle vittime di violenza sessuale. Tuttavia, da un lato ciò non si verifica ancora in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, e, d'altro canto, le vittime della tratta sono ancora lontane dal beneficiare di tali misure di protezione, anche in Stati il cui sistema giudiziario nazionale riconosce la validità di questi metodi.

310. Oltre al possibile uso della tecnologia audio e video per evitare la ripetizione traumatizzante delle testimonianze, bisogna sottolineare che talvolta le vittime possano essere influenzate dalla pressione psicologica che deriva dal confronto diretto con l'imputato in aula. Per offrire loro una protezione efficace, conviene talvolta evitare di farli essere presenti in aula quando anche l'imputato è presente e di permettere loro di dare testimonianza in un'aula diversa. Sia che venga spostato l'imputato dall'aula dell'udienza sia che venga spostata la vittima, i collegamenti video o altri tipi di tecnologia visuale possono essere usati per mettere in grado le parti di seguire il processo. Tali misure sono necessarie per risparmiare loro ogni inutile stress e smarrimento al momento della deposizione; occorre dunque organizzare il processo, per quanto possibile, in modo da evitare qualsiasi influenza dannosa che ostacoli la ricerca della verità e, più precisamente, che rischi di dissuadere le vittime e i testimoni dal deporre.

311. Tali tecniche sono previste sia dal comma 6 della *Raccomandazione N° R (97)13 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa*, sia dall'articolo A.8 della *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 23 novembre 1995 sulla protezione dei testimoni nella lotta contro il crimine organizzato transnazionale*, sia dall'articolo 24 della *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*.

- *Testimonianze registrate*

312. Secondo la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, l'ammissibilità della prova è prima di tutto materia di legislazione nazionale (si vedano, tra le altre, le sentenze *Schenk contro Svizzera*, del 12 luglio 1988, Serie A, N°140 e *Doorson contro Paesi Bassi* del 26 marzo 1996, Raccolta 1996-II, tra le altre) e, come norma generale, sta ai tribunali nazionali la valutazione degli elementi dagli stessi raccolti (si veda la sentenza *Barbera, Messegué e Jabardo contro Spagna* del 6 dicembre 1988, Serie A, N° 146). Il compito affidato alla Corte dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, non è quello di pronunciarsi per stabilire se le deposizioni dei testimoni sono state a buon diritto ammesse come prove, ma piuttosto quello di accertare se la procedura, considerata nel suo insieme, incluso il modo di presentazione dei mezzi di prova, è stata equa (si veda inter alia la sentenza Doorson sopra menzionata).

313. Secondo la Corte, l'uso, come prova, delle deposizioni rimontanti alla fase delle indagini preliminari e dell'istruttoria, non è di per sé in contrasto con i commi 3 d) e 1 dell'articolo 6, purché vengano rispettati i diritti della difesa. Di norma, questi diritti richiedono che venga accordata all'imputato un'opportunità adeguata e sufficiente di contestare una testimonianza a carico e di interrogarne l'autore al momento della deposizione o in un momento successivo. La mancanza di qualsiasi confronto priva il

convenuto di un processo equo, quando la testimonianza raccolta prima del processo costituisce l'unica base per decidere la sua sentenza di condanna, in quanto costituisce un'inammissibile limitazione del buon uso del suo diritto alla difesa ( si veda, ad esempio, la sentenza *Saidi contro Francia* del 20 settembre 1993, Serie A, N° 261-c, paragrafo 44). Inoltre, l'articolo 6 non conferisce un diritto assoluto all'imputato di ottenere la comparsa dei testimoni in tribunale. In linea di principio incombe al giudice nazionale di decidere della necessità o dell'opportunità di citare un testimone (sentenza *Bricmont contro Belgio* del 7 luglio 1989, Serie A, N° 158).

314. Nel caso di procedure penali che riguardano la violenza sessuale, la Corte permette di prendere certe misure allo scopo di proteggere la vittima, purché queste misure siano conciliabili con un adeguato ed effettivo esercizio dei diritti della difesa. Per garantire i diritti della difesa, le autorità giudiziarie possono essere chiamate ad adottare misure per compensare gli ostacoli con i quali si confronta la stessa difesa (*Doorson contro Paesi Bassi*, sopra citata, e *P.S. contro Germania*, del 20 dicembre 2001).

315. Nel caso *SN contro Svezia* (sentenza del 2 luglio 2002, Raccolta 2002-V) la Corte ha ritenuto che non si possa affermare che "il richiedente si è visto negare i propri diritti garantiti dall'articolo 6 (3) d) in quanto non ha potuto interrogare o far interrogare (i testimoni) durante il processo o nel corso della procedura d' appello. Se si considera la specificità dei procedimenti penali che trattano dei reati a sfondo sessuale, questa disposizione non può essere interpretata come un obbligo che in tutti i casi dei quesiti possano essere posti direttamente dall'accusato o dal suo legale, attraverso un contro-interrogatorio o con altri mezzi".

316. La Corte ha anche osservato che "la registrazione video del primo interrogatorio di polizia è stato mostrato nel corso delle udienze di prima istanza e in appello; quanto al secondo interrogatorio, la trascrizione scritta è stata letta ad alta voce davanti al tribunale distrettuale e la Corte d'appello ne ha ascoltato la registrazione audio. Nelle circostanze del caso, si può considerare che queste misure sono sufficienti per permettere al richiedente di mettere in discussione le dichiarazioni e la credibilità di M, nel corso del procedimento penale."

317. La Corte comunque ricorda in questa sentenza che bisogna trattare con estrema prudenza le dichiarazioni ottenute da testimoni in condizioni tali che i diritti della difesa potevano non essere garantiti nella misura normalmente richiesta dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

- *Testimonianze anonime*

318. La questione delle testimonianze anonime è particolarmente delicata nella misura in cui la protezione per le persone minacciate deve andare di pari passo con la salvaguardia dei diritti della difesa. Così i *Principi e orientamenti concernenti i diritti dell'uomo e la tratta di esseri umani: raccomandazioni* delle Nazioni Unite, specificano, nella direttiva n°6, che "è importante che il nome delle vittime non sia reso noto pubblicamente e che il loro anonimato sia preservato e protetto, nella misura del possibile, senza con ciò pregiudicare il diritto di ogni accusato ad un processo equo".

319. Per quanto riguarda la fase d'indagine preliminare e istruttoria, la Commissione europea dei diritti dell'uomo, aveva stimato che: "nell'ambito delle loro funzioni, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono essere, in effetti, indotti a raccogliere confidenze di persone che hanno un interesse legittimo a conservare l'anonimato, se tale anonimato dovesse venire rifiutato e se queste persone fossero obbligate a comparire in tribunale, molte informazioni necessarie alla repressione dei reati non verrebbero mai portate a conoscenza delle autorità responsabili delle azioni giudiziarie".(Richiesta N° 8718/78, Decisione del 4 maggio 1979, D.R. 16, p.200). La Corte europea dei diritti dell'uomo ha similmente affermato molte volte che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non

preclude la possibilità, nel corso delle indagini preliminari, di basarsi su fonti quali quelle degli informatori anonimi, ma che l'uso ulteriore di queste dichiarazioni anonime per la redazione della sentenza su cui si basa la condanna, è una cosa diversa e come tale può far sorgere dei problemi riguardo alla Convenzione (si vedano le sentenze *Kostovski contro Olanda* del 20 novembre 1989, Serie A, N° 166, paragrafo 44 e *Doorson contro Olanda*, del 26 marzo 1996, Raccolta 1996-II, paragrafo 69). L'anonimato del testimone può perciò essere consentito durante l'indagine preliminare o l'istruttoria per motivi di opportunità, nella misura in cui le informazioni così ottenute non vengono usate non come prova, ma per permettere la ricerca di elementi di prova.

320. Per quanto riguarda la fase del processo penale, per l'ammissibilità della prova si applica lo stesso principio sopra descritto. Se, in linea di principio, gli elementi di prova devono essere prodotti nella pubblica udienza, alla presenza dell'imputato, in vista del contraddittorio, ciò non si verifica senza eccezioni, che comunque non possono essere consentite che con riserva dei diritti della difesa. Come regola generale, i paragrafi 3 (d) e 1 dell'articolo 6, impongono di dare all'imputato un'opportunità adeguata e sufficiente di contestare una testimonianza a carico e di interrogarne l'autore, al momento della deposizione o più tardi (si veda sentenza *Ludi contro Svizzera*, del 15 giugno 1992, Serie A, N°238, paragrafo 47). Così, la Corte ritiene che l'uso delle deposizioni anonime per comminare una condanna non sia in tutte le circostanze incompatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (si vedano, ad esempio, le sentenze *Doorson contro Olanda*, del 26 marzo 1996, Raccolta 1996-II, paragrafo 69 e *Van Mechelen e altri contro Olanda*, del 23 aprile 1997, Raccolta 1997-III. Paragrafo 52).

321. Perché sia ammissibile, l'uso della testimonianza anonima deve essere concretamente giustificato dalle circostanze della fattispecie (*Kok contro Olanda*, 4 luglio 2000, Raccolta 2000-VI, p. 655). Nella sentenza *Doorson contro Olanda*, la Corte ha dichiarato che: "i principi di un processo equo richiedono anche che, nei casi appropriati, gli interessi della difesa vengano equilibrati con quelli dei testimoni o delle vittime chiamate a deporre". Pertanto le minacce alla vita, alla libertà o alla sicurezza delle persone chiamate a testimoniare costituiscono motivi che possono giustificare il ricorso a questa tecnica. La serietà e la fondatezza dei motivi che giustificano il ricorso alla testimonianza anonima deve essere oggetto di un concreto esame da parte delle magistrature nazionali (si veda la sentenza *Visser contro Olanda*, del 14 febbraio 2002, paragrafo 47). Nella sentenza *Doorson* (paragrafo 71), la Corte, tuttavia, ha ammesso il ricorso alla testimonianza anonima anche in assenza di qualsiasi minaccia specifica fatta dal convenuto. Essa ha ritenuto che: "...la decisione di mantenere il loro anonimato, non può essere considerata come irragionevole in sé. Bisogna considerare il fatto che, come stabilito dalla giurisdizione nazionale e non contestato da Doorson, i trafficanti di droga di frequente ricorrono a minacce o a effettive violenze contro le persone che testimoniano contro di loro".

322. Inoltre, le procedure seguite dalle autorità giudiziarie, per salvaguardare i diritti della difesa, devono controbilanciare adeguatamente le difficoltà che incontra la difesa in ragione dell'anonimato dei testimoni. In effetti, come rilevato dalla Corte: "... quando la difesa ignora l'identità della persona che cerca per interrogare, essa può vedersi privata di particolari che la mettono in grado di stabilire correttamente se è parziale, ostile o non degno di fede. La testimonianza o le altre dichiarazioni a carico di un accusato possono ben essere menzognere o semplicemente erronee; cosa che la difesa non può quasi dimostrare se non possiede le informazioni che le permettano di controllare la credibilità dell'autore o di gettare un dubbio sulla stessa" (sentenza *Kostovski contro Olanda* del 20 novembre 1989, Serie A, N° 166, paragrafi 42 e 43 ). Nella sua decisione sull'ammissibilità della Richiesta N° 43149/98 (*Kok contro Olanda*, 4 luglio 2000, Raccolta 2000-VI, p. 657) la Corte ha detto che, per determinare se le condizioni per l'audizione di un testimone anonimo danno garanzie sufficienti per compensare le difficoltà causate alla difesa, è necessario prendere in considerazione fino a che punto la testimonianza anonima sia stata determinante per la sentenza di condanna dell'imputato. Se la

testimonianza non è stata determinante per la sentenza di condanna, allora la difesa è stata svantaggiata in misura molto minore.

323. Così, l'interrogatorio di un testimone anonimo fatta da un giudice per le indagini, che conosce l'identità del testimone, non in presenza dell'accusato ma in presenza del suo avvocato che ha ottenuto risposta a tutte le domande che gli sembrassero utili per l'interesse del suo cliente, ad eccezione di quelle che avrebbero potuto condurre a svelarne l'identità, è stato ritenuto dalla Corte compatibile con i diritti della difesa (sentenza *Doorson contro Paesi Bassi* del 26 marzo 1996, Raccolta 1996-II, paragrafo 73). Per contro, la stessa tecnica d'interrogatorio, eccetto il fatto che l'avvocato della difesa non era nell'ufficio del giudice delle indagini e che la comunicazione avveniva con un collegamento sonoro, è stata ritenuta insoddisfacente nelle circostanze di specie, perché la difesa non aveva potuto osservare le reazioni del testimone. Nello specifico, non era stato spiegato in modo soddisfacente alla Corte né perché fosse stato necessario ricorrere a tali estreme limitazioni del diritto dell'imputato a che le prove fossero prodotte in sua presenza, né perché non fossero state prese in considerazione misure meno restrittive (*Van Mechelen e altri contro Olanda*, sentenza del 23 aprile 1997, Raccolta 1997-III, paragrafo 60). In questo caso, la Corte si è riferita alla possibilità di usare un maquillage o un travestimento e di evitare che gli sguardi potessero incrociarsi. Comunque, la Corte ha successivamente dichiarato non ricevibile un'ulteriore istanza contro l'Olanda in un caso in cui un testimone anonimo era stato ascoltato con modalità del tutto simili a quelle del caso *Van Mechelen* e così non si può più affermare che l'articolo 6, come interpretato dalla Corte, richieda necessariamente – quale che sia in particolare il carattere determinante della deposizione anonima per la decisione sulla sentenza di condanna - che la difesa sia messa in grado di osservare personalmente le reazioni dei testimoni anonimi alle proprie domande dirette (*Kok contro Olanda*, 4 luglio 2000, Raccolta 2000-VI).

324. E' altresì richiesto che il giudice competente abbia a disposizione sufficienti informazioni che lo mettano in grado di formarsi un'opinione sulla credibilità del testimone anonimo. Queste informazioni devono dare indicazioni sulla sua affidabilità e credibilità e sulle ragioni per le quali desidera conservare l'anonimato (sentenze *Van Mechelen e altri contro Olanda*, del 23 aprile 1997-III, paragrafo 62 e *Doorson contro Olanda*, del 26 marzo 1996, Raccolta 1996-II, paragrafo 73).

325. Infine, anche quando le procedure che fanno da contrappeso vengano giudicate sufficienti a compensare gli ostacoli che incontra la difesa, una sentenza di condanna non può basarsi unicamente, né in misura determinante, su deposizioni anonime (sentenza *Doorson contro Olanda* del 26 marzo 1996, Raccolta 1996-II, paragrafo 76).

326. Perciò, si evince dalla giurisprudenza della Corte, è che il compito della Corte non consiste nel pronunciarsi sul punto di conoscere se le deposizioni dei testimoni sono state a buon diritto ammesse come prove, ma di capire se la procedura considerata nel suo insieme, compreso il modo di presentare i mezzi di prova, ha rivestito un carattere di equità. Inoltre, se gli elementi di prova devono, in linea di principio, essere prodotti in presenza dell'imputato in una pubblica udienza, in vista di un dibattito contraddittorio, ciò non avviene senza eccezioni, purché siano adottate misure per compensare gli ostacoli che incontra la difesa.

### Articolo 31 – Competenza

327. Questo articolo stabilisce una serie di criteri in virtù dei quali le Parti devono stabilire la loro competenza in ordine ai reati previsti dalla Convenzione.

328. Il comma 1 lettera a) si basa sul principio di territorialità. A ciascuna delle Parti viene richiesto di punire i reati stabiliti in virtù della Convenzione quando vengono

commessi sul proprio territorio. Così, ad esempio, la Parte nel cui territorio è stata reclutata una persona, con uno dei mezzi ed ai fini di sfruttamento indicati all'articolo 4 (a), ha la competenza per giudicare il reato di tratta di esseri umani previsto all'articolo 18. Lo stesso si verifica per le Parti nel cui territorio quella persona è stata trasportata.

329. Le lettere b) e c) del comma 1 considerano una variante del principio di territorialità. Queste disposizioni impongono a ciascuna delle Parti di stabilire la propria competenza sui reati commessi sulle navi battenti la propria bandiera o sui velivoli immatricolati nel proprio territorio. Questo obbligo è già in vigore nella legislazione di molti Stati, poiché le navi ed i velivoli frequentemente vengono considerati come un'estensione del territorio dello Stato. Questo tipo di competenza territoriale è estremamente utile quando la nave o il velivolo non si trovano sul territorio dello Stato al momento in cui viene commesso il reato, e quindi il comma 1 lettera a) non potrebbe essere utile per stabilire la competenza. Se questa regola non esistesse, nel caso di un reato commesso su una nave o su un velivolo che si trovi fuori dal territorio di cui batte la bandiera o nel quale è stato immatricolato, potrebbe darsi il caso che nessun Paese potesse esercitare la propria competenza. Inoltre, se un reato viene commesso a bordo di una nave o di un velivolo che sta semplicemente passando attraverso le acque o lo spazio aereo di un altro Stato, quest'ultimo Stato potrebbe incontrare seri ostacoli concreti all'esercizio della propria competenza: è perciò utile che lo Stato d'immatricolazione possa esercitare la propria competenza.

330. Il comma 1, lettera d) si basa sul principio di nazionalità. La teoria della nazionalità è invocata più di frequente dai Paesi con una tradizione civilista. In rapporto a ciò, i cittadini di uno Stato sono obbligati a conformarsi al proprio diritto nazionale, anche quando si trovano al di fuori del territorio di appartenenza. In virtù della lettera d), se un cittadino commette un reato all'estero, lo Stato di appartenenza deve avere la possibilità di avviare la relativa azione penale, se il reato è ugualmente punibile anche in virtù del diritto dello Stato in cui è stata commessa o se il reato stesso non ricade nella competenza territoriale di nessuno Stato. Il comma 1 lettera d) si applica anche agli apolidi, che hanno la loro residenza abituale nel territorio di una Parte.

331. Il comma 1 lettera e, si basa sul principio della legittimazione passiva. E' legato alla nazionalità della vittima ed identifica gli interessi particolari dei cittadini vittime con gli interessi generali dello Stato. Così, in virtù della lettera e), se un cittadino è una vittima di un reato commesso all'estero, la Parte deve avere la possibilità di avviare le relative procedure penali.

332. Il comma 2 permette alle Parti di introdurre delle riserve sulle disposizioni relative alla competenza territoriale di cui al comma 1 lettere d) ed e). Comunque, nessuna riserva è permessa rispetto allo stabilimento della competenza di cui alle lettere a), b) e c) o rispetto all'obbligo di stabilire la competenza nei casi che rientrano nel principio di 'aut dedere aut judicare' ( estradare o perseguire) di cui al comma 3, ad esempio quando una Parte si è rifiutata di estradare il presunto autore di un reato in ragione della sua nazionalità e costui si trova sul suo territorio. La competenza stabilita in virtù del comma 3 è necessaria ad assicurare che la Parte che rifiuta di estradare un cittadino, abbia la possibilità giuridica di aprire l'inchiesta e avviare l'azione giudiziaria sul proprio territorio, se così le viene richiesto dalla Parte che ha richiesto l'estradizione nei termini previsti dalle disposizioni degli strumenti internazionali applicabili.

333. Nel caso della tratta di esseri umani, può accadere che più di una Parte abbia giurisdizione su alcune o tutte le persone che hanno concorso ad un certo reato. Ad esempio, una vittima può venire reclutata in un Paese e poi trasportata e alloggiata, per essere sfruttata, in un altro Paese. Per evitare il sovrapporsi di attività, inutili disagi ai testimoni e competizione tra i servizi di polizia degli Stati coinvolti o per rafforzare sotto altri aspetti l'efficacia o l'equità delle procedure, il comma 4 prevede che le Parti interessate devono consultarsi per determinare la sede processuale più idonea. In alcuni

casi, gli Stati hanno tutto l'interesse, per ragioni d'efficacia, a scegliere una sola sede per il processo; in altri casi può essere meglio che un Paese proceda contro alcuni partecipanti, mentre uno o più Paesi procedono nei confronti degli altri partecipanti. Questo comma consente di ricorrere all'una o all'altra soluzione. Infine, l'obbligo di consultazione non è assoluto, ma la consultazione deve aver luogo "se ciò è opportuno". Così, per esempio, se una delle Parti sa che la consultazione non è necessaria (ad esempio, quando ha ricevuto conferma che l'altra Parte non prevede di avviare un'azione penale), o che una Parte è del parere che la consultazione possa danneggiare le indagini che ha aperto o la procedura che ha avviato, ella può ritardare o rifiutare la consultazione stessa.

334. Le regole di competenza indicate nel comma 1, non sono esclusive. Il comma 5 di questo articolo autorizza le Parti a stabilire, in conformità alla propria legislazione nazionale, altri tipi di competenza penale. Così, in materia di tratta di esseri umani, alcuni Stati esercitano la competenza penale qualsiasi sia il luogo del reato e la nazionalità dell'autore.

## **Capitolo VI - Cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile**

335. Il Capitolo VI riprende le disposizioni di cooperazione internazionale tra le Parti della Convenzione. Queste disposizioni non si limitano alla cooperazione giudiziaria in materia penale. Esse riguardano anche la cooperazione in materia di prevenzione della tratta, di protezione ed assistenza delle vittime.

336. Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in campo penale, il Consiglio d'Europa dispone già di un quadro normativo importante. Così, occorre menzionare qui, la *Convenzione europea sull'estradizione* [STCE N° 24], la *Convenzione europea sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale* [STCE N°30], i loro protocolli addizionali [STCE N° 86, 98, 99 e 182] e la *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del crimine*[STCE N° 141]. Le Convenzioni costituiscono strumenti trasversali che possono essere applicati ad un grande numero di reati, non ad un particolare tipo di reato.

337. I redattori hanno scelto di non riprodurre nella presente Convenzione disposizioni simili a quelle che si trovano in strumenti trasversali come quelli sopramenzionati; essi hanno ritenuto che questi ultimi fossero più adatti ad armonizzare delle norme e che potevano essere rivisti per migliorare la cooperazione tra le Parti. Così, non hanno voluto stabilire un regime generale distinto di mutua assistenza che avrebbe preso il posto di altri strumenti o accordi applicabili, ritenendo che fosse più conveniente rimettersi in via generale ai regimi stabiliti dai trattati di mutua assistenza e d'estradizione in vigore, il che consente agli specialisti di mutua assistenza e d'estradizione di usare gli strumenti e gli accordi loro familiari evitando così qualsiasi rischio di confusione che potrebbe derivare dalla messa in opera di regimi concorrenti. Non sono state dunque incluse in questo Capitolo che le disposizioni che presentano uno specifico valore aggiunto in relazione alle Convenzioni già esistenti. La Convenzione (articolo 32), tuttavia, richiede che le Parti cooperino più ampiamente possibile nell'applicazione degli strumenti esistenti. Posto che la Convenzione stabilisce un meccanismo di monitoraggio (Capitolo VII), che, tra le altre cose, deve verificare l'attuazione dell'articolo 32, ne risulta che il modo in cui tali strumenti trasversali vengono applicati per combattere la tratta di esseri umani deve essere verificato.

---

*Articolo 32 – Principi generali e misure di cooperazione internazionale*

338. L'articolo 32 stabilisce i principi generali che devono governare la Cooperazione internazionale.

339. Per prima cosa le Parti devono cooperare tra loro "nel modo più ampio possibile". Questo principio obbliga le parti a cooperare largamente tra loro ed in particolare a ridurre, nella misura del possibile, gli ostacoli ad una circolazione rapida e senza problemi, sul piano internazionale, delle informazioni e delle prove.

340. Poi l'articolo 32 esplicita la parte generale dell'obbligo di cooperare: la cooperazione deve includere la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani (primo trattino), la protezione e l'assistenza delle vittime (secondo trattino) e le indagini o le procedure che riguardano i reati stabiliti in virtù della presente Convenzione ( terzo trattino), vale a dire i reati stabiliti in conformità agli articoli 18, 20 e 21. In base al principio della doppia azione giudiziaria, questa ultima forma di cooperazione non può aver luogo, per quanto riguarda il reato definito dall'articolo 19 della presente Convenzione, che tra le Parti che abbiano considerato reato, nella loro legge nazionale, i fatti indicati nell'articolo stesso. L'applicazione del principio della doppia azione giudiziaria limiterà questa ultima forma di cooperazione, per quanto riguarda il reato definito nell'articolo 19 di questa Convenzione, alle Parti che abbiano incluso tale reato nella loro legge nazionale.

341. Infine, questa cooperazione deve essere messa in opera in applicazione degli strumenti internazionali e regionali pertinenti, degli accordi definiti sulla base di una legislazione uniforme o di reciprocità e del diritto nazionale. Il principio generale è quindi che le disposizioni del Capitolo VI non annullano né sostituiscono le disposizioni degli strumenti internazionali applicabili. Il riferimento a tali strumenti o accordi non è limitato agli strumenti in vigore al momento della entrata in vigore della presente Convenzione, ma concerne anche gli strumenti che potranno essere adottati in seguito. In rapporto a questa Convenzione, gli accordi e gli strumenti generali pertinenti in materia di cooperazione giudiziaria dovrebbero avere la priorità.

342. Le Parti, devono anche cooperare tra loro in conformità delle disposizioni della presente Convenzione. Così, in materia di cooperazione internazionale per la protezione e l'assistenza delle vittime, l'articolo 33 stabilisce delle speciali misure relative alle persone minacciate. Inoltre l'articolo 34 comma 4) prevede la trasmissione delle informazioni necessarie per l'attribuzione dei diritti conferiti dagli articoli 13, 14 e 16 della Convenzione.

343. In materia di cooperazione internazionale in materia penale ai fini delle indagini o delle procedure, il principio generale è quello per cui le disposizioni del Capitolo VI non annullano né sostituiscono le disposizioni degli strumenti internazionali o regionali applicabili sulla mutua assistenza giudiziaria e sull'estradizione, gli accordi di reciprocità tra le Parti relativi a questi strumenti o le disposizioni legislative nazionali pertinenti relative alla cooperazione internazionale. In questo campo, gli strumenti internazionali pertinenti sono, soprattutto, la *Convenzione europea sull'estradizione* [STE N° 24], la *Convenzione europea sulla mutua assistenza in materia penale* [STE N° 30] ed i loro protocolli addizionali [STE N° 86, 98, e 182]. Nel caso degli Stati membri dell'Unione europea, l'arresto in base al mandato di cattura europeo, introdotto dalla *Decisione-quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato di cattura europeo ed alle procedure di consegna tra gli Stati membri* costituisce uno strumento pertinente. Per quanto riguarda la cooperazione ai fini del sequestro dei proventi della tratta, ed in particolare l'individuazione, la localizzazione, il congelamento e la confisca delle proprietà connessa alla tratta di esseri umani ed al loro conseguente sfruttamento, la *Convenzione*

*sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato* [STE N° 141] è anch'essa uno strumento pertinente.

344. Ne segue, quindi, che la cooperazione internazionale in materia penale continuerà ad essere realizzata in virtù di questi strumenti nonché di altri trattati bilaterali o multilaterali sull'estradizione e sulla mutua assistenza applicabili in materia penale.

345. La mutua assistenza può anche derivare dalle disposizioni stabilite sulla base di legislazioni uniformi o di reciprocità. Questo concetto si ritrova anche in altre Convenzioni del Consiglio d'Europa, in particolare nella *Convenzione europea sull'estradizione* [STE N° 24], che l'aveva utilizzato per permettere alle Parti, che avevano un sistema di estradizione basato su "l'uniformità delle leggi", cioè i Paesi scandinavi, o anche alle Parti che avevano un sistema basato sulla "applicazione reciproca", cioè l'Irlanda ed il Regno Unito, di regolare le loro mutue relazioni basandosi unicamente su quel sistema. Queste disposizioni avevano dovuto essere adottate, perché quei Paesi non regolavano le loro relazioni in materia di estradizione sulla base di accordi internazionali, ma li regolavano o li regolano adottando, dopo essersi concertati, disposizioni interne uniformi o reciproche.

### Articolo 33 – Misure relative alle persone minacciate o scomparse

346. Questa disposizione stabilisce l'obbligo per una Parte di avvertire un'altra Parte nel caso disponga di informazioni per le quali si ha motivo di ritenere che una persona di quelle alle quali fa riferimento l'articolo 28 comma 1) (una vittima, un testimone, un collaboratore dell'autorità giudiziaria o un parente di tali persone) sia in immediato pericolo sul territorio dell'altra Parte. Tale informazione potrebbe, ad esempio, venire da una vittima che racconti di pressioni o di minacce proferite dai trafficanti contro membri della propria famiglia che vivono nel suo Paese di origine. La Parte che riceve queste informazioni è tenuta a prendere adeguate misure di protezione, così come stabilito dall'articolo 28.

### Articolo 34 – Informazioni

347. L'articolo 34 è dedicato alla trasmissione delle informazioni. Questa disposizione si riferisce a tutte le forme di cooperazione previste nel Capitolo VI, quindi non solo la cooperazione internazionale in materia penale, ma anche la cooperazione per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani e per la protezione e l'assistenza delle vittime.

348. L'articolo 34 comma 1) stabilisce l'obbligo per la Parte a cui è rivolta la richiesta, di informare la parte richiedente del risultato finale delle misure adottate a seguito di una richiesta di cooperazione internazionale. Questo comma richiede anche che la Parte a cui è stata rivolta la richiesta informi la Parte richiedente in modo sollecito, se le circostanze rendono impossibile il soddisfacimento della richiesta stessa o rischiano di ritardarla in modo considerevole.

349. I commi 2 e 3 riguardano le informazioni fornite spontaneamente nel campo della cooperazione in materia penale. Questo articolo è stato stabilito sulla base di disposizioni di precedenti strumenti del Consiglio d'Europa, come l'articolo 10 della *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato* [STE N° 141], l'articolo 28 della *Convenzione penale sulla corruzione* [STE N° 173] e l'articolo 26 della *Convenzione sulla cibercriminalità* [STE N° 185]. E' un fatto sempre più frequente che una delle Parti entri in possesso di informazioni preziose che essa crede possano presentare interesse per un'inchiesta o una procedura aperta o avviata da un'altra Parte e delle quali questa ultima non ha conoscenza. In tali casi, non verrà inoltrata alcuna richiesta di mutua assistenza. Questa disposizione consente al Paese in possesso delle

informazioni in questione, di inoltrarle, nei limiti della propria legge nazionale, all'altro Paese senza che lo stesso abbia formulato una preventiva richiesta. E' stato giudicato utile inserire questa disposizione, perché, nella legislazione di alcuni Paesi, una tale abilitazione positiva è necessaria per poter fornire assistenza in assenza di una richiesta. In virtù di questa disposizione, una Parte non ha alcun obbligo di inoltrare spontaneamente le informazioni ad un'altra Parte; essa ha la piena discrezionalità di farlo alla luce delle circostanze del caso di specie. Inoltre, la divulgazione spontanea delle informazioni non preclude alla Parte che le comunica, se ha la competenza per farlo, di avviare un'inchiesta o di avviare una procedura in relazione ai fatti così divulgati.

350. Il comma 3 prende in considerazione il fatto che, in alcune circostanze, una Parte non inoltrerà le informazioni spontaneamente che a condizione che le informazioni sensibili restino confidenziali o che vengano utilizzate solo a certe condizioni. In particolare, la riservatezza costituirà un fattore importante nei casi in cui interessi importanti dello Stato che fornisce le informazioni potrebbero essere messi a rischio, nel momento in cui le informazioni stesse venissero rese pubbliche, ad esempio, quando è necessario non rivelare il modo in cui le informazioni sono state ottenute o che un gruppo criminale è oggetto d'indagine. Se, da notizie assunte in precedenza, risulta che la Parte destinataria non può soddisfare le condizioni poste dalla Parte che fornisce le informazioni (se, ad esempio, non può soddisfare la condizione della riservatezza perché le informazioni in questione devono essere usate come prova in un processo pubblico), la Parte ricevente deve avvisare quella che fornisce le informazioni, che a quel punto può decidere di fornire le informazioni o di non farlo. Tuttavia, se la Parte ricevente accetta la condizione stabilita, deve onorarla. E' previsto che le condizioni imposte da questo articolo sarebbero compatibili con quelle che una Parte che fornisce informazioni potrebbe porre in seguito ad una richiesta di mutua assistenza della Parte ricevente.

351. Al fine di garantire l'efficacia dei diritti stabiliti negli articoli 13, 14 e 16 della Convenzione, il comma 4 richiede alle Parti di trasmettere senza tardare, nel rispetto dell'articolo 11 della Convenzione, le informazioni richieste, necessarie all'attribuzione dei diritti conferiti da questi articoli.

### Articolo 35 – Cooperazione con la società civile

352. I partenariati strategici menzionati in questo articolo tra le autorità nazionali, i pubblici funzionari e la società civile, comportano la messa in opera di un quadro di cooperazione attraverso il quale gli Stati adempiano ai loro obblighi derivanti dalla Convenzione, coordinando i loro sforzi con la società civile.

353. Tali partenariati strategici possono essere realizzati tramite un regolare dialogo realizzato a mezzo di tavole rotonde che coinvolgono tutti gli attori interessati. L'effettiva messa in opera degli obiettivi della Convenzione può essere formalizzata, ad esempio, grazie alla conclusione di accordi tra le autorità nazionali e le organizzazioni non-governative per dare protezione ed assistenza alle vittime della tratta.

## **Capitolo VII – Meccanismo di monitoraggio**

354. Il Capitolo VII della Convenzione contiene disposizioni che hanno lo scopo di assicurare un'efficace attuazione della Convenzione da parte delle Parti. Il sistema di monitoraggio previsto dalla Convenzione, che rappresenta senza dubbio uno dei suoi maggiori punti di forza, si poggia su due pilastri: da un lato, il Gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani (GRETA), che è un organismo tecnico, composto da esperti indipendenti ed altamente qualificati nel campo dei diritti umani, dell'assistenza e della protezione delle vittime e della lotta contro la tratta di esseri umani, incaricato di adottare

un rapporto e delle conclusioni sull'attuazione della Convenzione da parte di ciascuna parte; dall'altro lato, un organismo più politico, il Comitato delle Parti, composto dai rappresentanti del Comitato dei Ministri delle Parti della Convenzione e dai rappresentanti delle Parti che non sono membri del Consiglio d'Europa, che può adottare raccomandazioni, sulla base della rapporto e delle conclusioni di GRETA, rivolte ad una Parte, che riguardano le misure da prendere per dar seguito alle conclusioni di GRETA.

#### Articolo 36 – Il Gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani (GRETA)

355. Come indicato sopra, GRETA è incaricato di vegliare sull'attuazione della Convenzione da parte delle Parti. Questo gruppo sarà composto da un minimo di 10 ad un massimo di 15 membri.

356. Il comma 2 di questo articolo sottolinea l'esigenza di assicurare un equilibrio tra le donne e gli uomini, una ripartizione geograficamente equilibrata ed una esperienza multidisciplinare nella nomina dei membri di GRETA I membri di GRETA saranno cittadini degli Stati Parte della Convenzione.

357. Il comma 3 sottolinea le principali competenze che dovranno possedere gli esperti che comporranno GRETA, così come i criteri principali per la loro elezione. Il tutto può venire riassunto come segue: "indipendenza ed esperienza".

358. Il comma 4 indica che la procedura per la nomina dei membri di GRETA ( ma non la loro nomina), viene determinata dal Comitato dei Ministri. Ciò è comprensibile nella misura in cui la procedura di nomina è una parte importante dell'applicazione della Convenzione. Trattandosi di una Convenzione del Consiglio d'Europa, i redattori hanno ritenuto che tale funzione dovesse restare nella competenza del Comitato dei Ministri e che le Parti stesse dovessero essere incaricate di nominare membri di GRETA. Prima di decidere la procedura di nomina, il Comitato dei Ministri deve consultare ed ottenere il consenso unanime di tutte le Parti. Tale disposizione intende riconoscere che tutte le Parti della Convenzione devono poter determinare tale procedura ed che sono su un piano di parità.

#### Articolo 37 – Comitato delle Parti

359. L'articolo 37 stabilisce l'altro pilastro di questo sistema di monitoraggio: il "Comitato delle Parti", che è un'istanza più politica ed è composto come indicato sopra.

360. Il Comitato delle Parti verrà convocato la prima volta dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa, entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione, allo scopo di nominare i membri di GRETA. Poi si riunirà su richiesta di un terzo delle Parti, del Segretario Generale del Consiglio d'Europa o del Presidente di GRETA.

361. La creazione di questo organismo assicurerà una partecipazione paritaria di tutte le Parti, sia nell'assunzione delle decisioni che nella procedura di monitoraggio della Convenzione e rafforzerà anche la cooperazione tra le Parti e tra esse e GRETA per assicurare un'attuazione efficace della Convenzione.

362. Le regole di procedura del Comitato delle Parti dovranno tenere in debito conto le specificità che riguardano il numero di voti espressi dalla Comunità europea nelle materie di sua competenza. E'anche inteso che le norme di procedura del Comitato delle Parti devono essere definite in modo tale da assicurare che le Parti di questa Convenzione, inclusa la Comunità europea, saranno oggetto di un effettivo monitoraggio, così come dispone l'articolo 38, comma 7.

---

Articolo 38 – Procedura

363. L'articolo 38 descrive nei dettagli il funzionamento della procedura di monitoraggio e l'interazione tra GRETA ed il Comitato delle Parti.

364. Il comma 1 stabilisce chiaramente che la procedura di valutazione è divisa in cicli e che GRETA determina le disposizioni sulle quali si concentrerà il monitoraggio. GRETA definisce autonomamente, all'inizio di ogni ciclo, le disposizioni che saranno oggetto della procedura di monitoraggio per il periodo in questione.

365. Il comma 2 prevede che GRETA determinerà i mezzi più appropriati effettuare la valutazione. Ciò può includere un questionario o qualsiasi altra richiesta d'informazioni. Questo comma stabilisce chiaramente che la Parte coinvolta deve rispondere ai quesiti di GRETA.

366. Il comma 3 indica che GRETA può anche ricevere informazioni provenienti dalla società civile.

367. Il comma 4 sottolinea che, in modo sussidiario, GRETA può organizzare visite nel Paese per raccogliere maggiori informazioni sulla Parte coinvolta. I redattori hanno sottolineato che le visite al Paese dovrebbero essere un mezzo sussidiario e che non dovrebbero essere effettuate che quando è necessario. Queste visite nei Paesi devono essere organizzate in cooperazione con le autorità competenti della Parte coinvolta e con la "persona di contatto" nominata da detta Parte.

368. I commi 5 e 6 descrivono la fase di preparazione della bozza sia del rapporto che delle conclusioni di GRETA. Da queste disposizioni risulta chiaro che GRETA deve dialogare con la Parte coinvolta durante la preparazione del rapporto e delle conclusioni. E' attraverso tale dialogo, che le disposizioni della Convenzione verranno adeguatamente messe in opera. GRETA pubblicherà il suo rapporto e le sue conclusioni, insieme a tutti i commenti della Parte coinvolta. Il rapporto e le conclusioni vengono inviate alle stesso tempo alla Parte coinvolta ed al Comitato delle Parti. Questo completa il compito di GRETA per quanto riguarda quella Parte e le disposizioni considerate. I rapporti di GRETA, che verranno resi pubblici dal momento della loro adozione, non possono essere cambiati o modificati dal Comitato delle Parti.

369. Il comma 7 tratta del ruolo del Comitato delle Parti nella procedura di monitoraggio. Indica che il Comitato delle Parti può adottare delle raccomandazioni che indicano le misure che deve adottare la Parte coinvolta per mettere in opera le conclusioni di GRETA, se necessario stabilendo una data per presentare informazioni sulla loro messa in opera e promuovendo la cooperazione per mettere in opera la Convenzione. Questo meccanismo assicurerà il rispetto dell'indipendenza di GRETA nella sua funzione di monitoraggio, pur introducendo una dimensione "politica" nel dialogo tra le Parti.

**Capitolo VIII – Relazione con altri strumenti internazionali**

Articolo 39 – Relazione con il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori.

370. L'obiettivo dell'articolo 39 è quello di chiarire la relazione che esiste tra la Convenzione ed il *Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori.*

371. L'articolo 39 ha due obiettivi principali: (i) assicurare che la Convenzione non interferisca con i diritti e gli obblighi derivanti dalle disposizioni del Protocollo di Palermo e (ii) sottolineare che la Convenzione rafforza, come richiesto dal Comitato dei Ministri nel mandato confidato al Comitato ad hoc contro la tratta di esseri umani (CAHTEH), la protezione assicurata da questo strumento delle Nazioni Unite e sviluppata dalle norme ivi enunciate.

#### Articolo 40 – Relazione con gli altri strumenti internazionali

372. L'articolo 40 concerne le relazioni tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali.

373. In conformità alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, l'articolo 40 intende assicurare la coesistenza della Convenzione con gli altri trattati – sia multilaterali che bilaterali – o con gli strumenti che trattano di materie che sono anche coperte dalla presente Convenzione. Questo è particolarmente importante per gli strumenti internazionali che assicurano una maggiore protezione ed assistenza alle vittime della tratta. In effetti, questa Convenzione ha lo scopo di rafforzare la protezione e l'assistenza alle vittime. Per questa ragione il comma 1 dell'articolo 40 mira ad assicurare che questa Convenzione non pregiudichi i diritti e gli obblighi che derivano da altri strumenti internazionali dei quali le Parti della presente Convenzione sono ugualmente Parti o lo diverranno, e che contengano disposizioni relative alle materie regolate dalla presente Convenzione e che assicurino una maggiore protezione ed assistenza alle vittime della tratta. Questa disposizione indica chiaramente, una volta di più, l'obiettivo globale di questa Convenzione: proteggere i diritti umani delle vittime della tratta ed assicurare loro il livello di protezione il più elevato.

374. Il comma 2 dell'articolo 40 menziona in modo positivo la possibilità per le Parti di concludere accordi bilaterali o multilaterali - o qualsiasi altro strumento internazionale - relativi alle questioni regolate dalla presente Convenzione. Tuttavia, la redazione del testo indica chiaramente che le Parti non possono concludere alcun accordo che deroghi da questa Convenzione.

375. Con riferimento al comma 3 dell'articolo 40, all'atto dell'adozione della Convenzione, la Comunità europea e gli Stati membri dell'Unione europea hanno fatto la seguente dichiarazione:

“ Chiedendo l'inclusione della “clausola di salvaguardia”, la Comunità europea/Unione europea ed i suoi Stati membri riaffermano che il loro obiettivo è di tener conto della struttura istituzionale dell'Unione quando aderiscono a Convenzioni internazionali, in particolare in caso di trasferimento di poteri sovrani dagli Stati membri alla Comunità.

Questa clausola, non è volta a ridurre i diritti o ad accrescere gli obblighi delle Parti che non sono membri dell'Unione Europea nei confronti della Comunità europea/Unione europea e dei suoi Stati membri, nella misura in cui anche questi ultimi sono Parte di questa Convenzione.

La clausola di salvaguardia, è necessaria per quelle disposizioni della Convenzione che rientrano nella competenza della Comunità / Unione, allo scopo di sottolineare che gli Stati membri dell'Unione europea non possono invocare ed applicare, direttamente tra loro (o tra loro e la Comunità/Unione) i diritti e gli obblighi che discendono dalla Convenzione. Ciò non pregiudica l'applicazione completa della Convenzione tra la Comunità europea/Unione europea ed i suoi Stati membri, da una Parte, e le altre Parti della Convenzione, dall'altra; la Comunità e gli Stati

---

membri dell'Unione europea saranno vincolati dalla Convenzione e la applicheranno come tutte le altre Parti della Convenzione, se necessario, attraverso la legislazione della Comunità/Unione. Essi garantiranno, in questo modo, il pieno rispetto delle disposizione della Convenzione nei confronti delle Parti che non sono membri dell'Unione europea.”

Come strumento creato in occasione della conclusione di un trattato ai sensi dell'articolo 31 comma 2 (b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, questa Dichiarazione fa parte del “contesto” della presente Convenzione.

376. La Comunità europea avrebbe la possibilità di fornire, al solo fine della trasparenza, le informazioni necessarie sulla ripartizione delle competenze tra la Comunità ed i suoi Stati membri, nei campi coperti dalla presente Convenzione, nella misura in cui ciò non comporti obblighi ulteriori di monitoraggio per la Comunità.

377. In virtù del comma 3, le disposizioni della Convenzione non influiscono sui diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui derivanti da norme diritto internazionale, ivi compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo. Così, la lotta contro la tratta di esseri umani non può servire di pretesto per impedire l'esercizio dei diritti fondamentali. Questo comma si riferisce, in particolare, alla Convenzione del 1951 ed al Protocollo del 1967, relativo allo status di rifugiato. Così, il fatto di essere vittima della tratta di esseri umani non può precludere il diritto di cercare e di godere dell'asilo. Le Parti assicureranno che le vittime della tratta abbiano un accesso appropriato a procedure di asilo eque ed efficaci. Le Parti dovranno adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il pieno rispetto del principio di non-rimpatrio (*non refoulement*).

## **Capitolo IX – Emendamenti alla Convenzione**

### Articolo 41 – Emendamenti

378. Gli emendamenti alle disposizioni della Convenzione possono essere proposti dalle Parti. Devono essere comunicati a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, a tutti i firmatari, a tutte le Parti, alla Comunità europea e a tutti gli Stati invitati a firmare la Convenzione o ad aderirvi.

379. Il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), redigerà un parere sull'emendamento proposto che verrà sottoposto al Comitato dei Ministri. Dopo l'esame dell'emendamento proposto e del parere sottoposto da GRETA, il Comitato dei Ministri può adottare l'emendamento. Prima di prendere una decisione sull'emendamento, il Comitato dei Ministri deve consultare ed ottenere il consenso unanime di tutte le Parti. Con tale disposizione si intende riconoscere che tutte le Parti della Convenzione devono poter partecipare al processo decisionale che riguarda gli emendamenti e che sono su di un piano di parità.

## **Capitolo X – Clausole finali**

380. Con alcune eccezioni, le disposizioni di questo Capitolo si ispirano essenzialmente sulle “Clausole finali tipo per le convenzioni e gli accordi conclusi nel quadro del Consiglio d'Europa”, che il Comitato dei Ministri ha approvato nella 315ma riunione dei Delegati tenutasi nel febbraio del 1980. Gli articoli dal 42 al 47 riprendono il contenuto delle clausole tipo o s'ispirano alla lunga pratica di stesura di convenzioni del

Consiglio d'Europa. Occorre notare a questo riguardo, che le clausole tipo sono state adottate come un insieme di disposizioni non-vincolanti. Come indicato nell'introduzione alle clausole tipo, "le presenti clausole finali tipo sono intese solo a facilitare il compito dei comitati di esperti ed evitare divergenze testuali che non troverebbero una reale giustificazione. Le clausole tipo non sono in alcun modo vincolanti: clausole diverse possono essere adattate a situazioni particolari".

#### Articolo 42 – Firma ed entrata in vigore

381. La Convenzione è aperta alla firma, non solo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma anche della Comunità europea e degli Stati non-membri del Consiglio d'Europa (Canada, Santa Sede, Giappone, Messico e Stati Uniti d'America) che hanno partecipato alla sua redazione. Una volta che la Convenzione sarà entrata in vigore, ai sensi del comma 3, altri Stati non-membri ai quali non si applica questa clausola, possono essere invitati ad aderire alla Convenzione, secondo quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 43.

382. Il comma 3 dell'articolo 42 fissa a 10 il numero di ratifiche, accettazioni o approvazioni richieste per l'entrata in vigore della Convenzione. Questo numero riflette la convinzione che è necessario un gruppo significativo di Stati perché si possa in buone condizioni raccogliere la sfida posta dalla tratta di esseri umani. Il numero non è tuttavia così elevato da ritardare inutilmente l'entrata in vigore della Convenzione. Secondo alla prassi di stesura dei trattati dell'organizzazione, dei dieci Stati iniziali almeno otto devono essere membri del Consiglio d'Europa.

#### Articolo 43 – Adesione alla Convenzione

383. Dopo aver consultato le Parti ed ottenuto il loro unanime consenso, il Comitato dei Ministri può invitare qualsiasi Stato, non membro del Consiglio d'Europa e che non ha partecipato alla stesura della Convenzione, ad aderire alla stessa. Questa decisione richiede la maggioranza dei due terzi stabilita dall'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa e il voto unanime delle Parti della Convenzione.

#### Articolo 44 – Applicazione territoriale

384. Il comma 1 dell'articolo 44 tratta delle particolarità dei territori ai quali si applica la Convenzione. Al riguardo, è opportuno sottolineare che sarebbe incompatibile con l'oggetto e con l'obiettivo della Convenzione che gli Stati Parte escludessero porzioni del loro territorio dall'applicazione della Convenzione senza una ragione valida ( come l'esistenza di sistemi giuridici diversi applicabili a questioni trattate nella Convenzione).

385. Il comma 2 dell'articolo 44 riguarda l'estensione dell'applicazione della Convenzione ai territori dei quali gli Stati Parte assicurano le cui relazioni internazionali o a nome dei quali sono autorizzati ad assumere impegni.

#### Articolo 45 – Riserve

386. L'articolo 45 specifica che le Parti possono fare uso della riserva come definita nell'articolo 31, comma 2. Nessun'altra riserva può essere formulata.

#### Articolo 46 – Denuncia

387. In conformità con la Convenzione di Vienna delle Nazioni Unite sul diritto dei trattati, l'articolo 46 prevede la possibilità per una Parte di denunciare la Convenzione.

*Articolo 47 – Notifiche*

388. L'articolo 47 enumera le notifiche che il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, in qualità di depositario della Convenzione, è tenuto a fare, ed elenca le istanze che devono ricevere la notifica (gli Stati o la Comunità europea).