

Tra tante ricorrenze, il Protocollo di Palermo sulla tratta di esseri umani compie 25 anni

di David Mancini

Sommario: 1. Genesi, sviluppo e direttrici fondamentali - 2. Progressi e sfide attuali.

1. Genesi, sviluppo e direttrici fondamentali.

Nel dicembre del 1998 l'assemblea generale delle Nazioni Unite costituiva un comitato specifico intergovernativo e lo incaricava di sviluppare un nuovo strumento legale internazionale per combattere il crimine organizzato transnazionale. Nell'ottobre 2000, dopo ben undici sessioni coinvolgenti la partecipazione di più di 120 Stati e lunghe trattative, il comitato concludeva il suo lavoro. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, il principale strumento internazionale nella lotta contro la dimensione organizzata del crimine, veniva quindi adottata con la risoluzione dell'Assemblea Generale 55/25 del 15 novembre 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri in occasione di una Conferenza politica di alto livello convocata a tale scopo a Palermo, in Italia, dal 12 al 15 dicembre 2000 ed è entrata in vigore il 29 settembre 2003.

Questo strumento internazionale è il significativo riconoscimento del valore dell'esperienza e della visione di Giovanni Falcone, così come dell'impegno del contrasto italiano alle mafie.

E' stato un motivo di grande orgoglio potere ospitare questo storico appuntamento ed ancora oggi, nel mondo, la Convenzione di Palermo ed i suoi protocolli addizionali rappresentano un riconoscimento all'esperienza della magistratura e dell'azione di contrasto italiana.

Sono passati venticinque da allora. Sono stati fatti grandi progressi, ma tanta strada deve essere percorsa, in una prospettiva di maggiore integrazione e cooperazione tra le normative nazionali e gli sforzi di armonizzazione. Peraltro, è significativo rilevare che la ricorrenza non è la sola, ma si accompagna ai 75 anni di vita dello straordinario strumento di tutela dei diritti fondamentali che è la Convenzione dei diritti dell'uomo, approvata a Roma nel 1950. Ancora l'Italia protagonista e divulgatrice dell'imprescindibile preminenza dei diritti umani, dopo gli orrori della seconda guerra mondiale.

La Convenzione di Palermo è integrata da tre protocolli addizionali, che prendono di mira specifici ambiti e manifestazioni della criminalità organizzata, espressioni dei maggiori settori di profitto criminale. Uno di questi è dedicato alla fabbricazione e al traffico illecito di armi da fuoco, delle loro parti, componenti e munizioni, un secondo è il protocollo contro il traffico illecito di migranti via terra, mare e aria (*smuggling of migrants*); esso viene adottato con la risoluzione dell'Assemblea Generale 55/25 ed è entrato in vigore il 28 gennaio 2004.

Infine, vi è il protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (*trafficking in persons*); questo strumento è stato adottato con la risoluzione dell'Assemblea Generale 55/25 ed è entrato in vigore il 25 dicembre 2003. Esso rappresenta il primo strumento giuridicamente vincolante a livello mondiale che fornisce una definizione condivisa di tratta di persone. L'intento di tale definizione è quello di favorire la convergenza degli approcci nazionali nella previsione di reati interni che supportino una

cooperazione internazionale efficace nell'indagine e nel perseguimento dei casi di tratta di persone. Un ulteriore obiettivo del Protocollo è quello di proteggere e assistere le vittime della tratta nel pieno rispetto dei loro diritti umani, invocando anche la loro non punibilità per eventuali condotte illecite da loro commesse come diretta conseguenza della loro condizione di vittime. Seguiranno sul punto negli anni strumenti legislativi più diretti (cfr. art. 26 della Convenzione antitratta del Consiglio d'Europa e art. 8 della direttiva europea 36/2011).

Unitamente agli strumenti internazionali di lotta e contrasto al traffico di sostanze stupefacenti, già disciplinati dalla comunità internazionale, i protocolli addizionali si pongono, dunque, a completamento del quadro di contrasto alle principali fonti di reddito della criminalità organizzata.

Con riferimento al contrasto al fenomeno dilagante della tratta di esseri umani nel panorama normativo internazionale, prima della convenzione di Palermo, vi erano le diverse convenzioni ONU che trattavano l'argomento delle nuove schiavitù in modo frammentario e spesso equivoco - mai centrato sui diritti fondamentali della persona - e faticavano ad offrire un'analisi adeguata dei fenomeni di gravi violazioni dei diritti umani in danno di uomini, donne e bambini sopraffatti da altri individui o da organizzazioni criminali ed una prospettiva di intervento efficace da parte degli Stati, in termini di criminalizzazione delle condotte, tutela dei diritti e strumenti di contrasto patrimoniale. Si affiancavano confusamente al quadro normativo, altresì, le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che inquadravano con precisione la tematica del lavoro forzato, ma erano svincolate dall'ambito contestuale in cui le sopraffazioni trovavano e trovano alimento, vale a dire il contesto migratorio, connesso alle repentine mutazioni geopolitiche, ai conflitti, ai cambiamenti climatici ed ai flussi migratori conseguenti che hanno subito impennate vorticosi negli ultimi decenni. Anche il sistema della protezione internazionale inizialmente rappresentava un corpo normativo a sé, mentre negli ultimi decenni ha generato importanti riflessioni, in quanto divenuto interconnesso con il tema della tratta di esseri umani. La Convenzione siglata a Palermo riconosce universalmente l'esistenza di una realtà innegabile: all'interno del movimento imponente di masse del mondo globalizzato esiste un fenomeno (che è prima di tutto un crimine) gravissimo costituito dal sopraffare la libertà di autodeterminazione di uomini, donne e bambini al fine di trarre profitto mediante lo sfruttamento di questi nei diversi possibili ambiti (in continuo mutamento e trasformazione). Questo crimine è uno dei più remunerativi al mondo. Nessuno Stato può più fingere che il *trafficking in persons* non esista o riguardi altri Stati o non intacchi il benessere delle comunità e delle economie. Dunque, il protocollo addizionale di Palermo riconosce l'esistenza di un crimine, potenzialmente transnazionale, gestito da organizzazioni ramificate e potenti (ma anche da singoli individui o gruppi nazionali) aventi plurime implicazioni sociologiche, geopolitiche e psicologiche in relazione alle vittime.

I protocolli addizionali alla Convenzione hanno avuto un altro grande merito; il protocollo sulla tratta ha chiarito agli occhi degli Stati la differenza tra *smuggling of migrants* (recepito in italiano con l'infelice e fuorviante "favoreggiamento dell'immigrazione" spesso con l'aggiunta sprezzante quanto errata di "clandestina") e *trafficking in persons*, creando le condizioni per disegnare un perimetro di confine tra fenomeni contigui, spesso sovrapposti, ma ontologicamente e giuridicamente diversi. Nel corso degli anni i confini sono diventati sempre più fluidi, ma volgendo indietro lo sguardo agli anni precedenti al protocollo sulla tratta ci rendiamo conto di quanto sia stato importante segnare un perimetro chiarificatore tra condotte lesive dei diritti degli Stati a proteggere i propri confini nazionali e le condotte lesive dei diritti umani di ogni

singola persona, a prescindere dal suo status di migrante o da altre vulnerabilità. La Convenzione ha costituito un pacchetto essenziale di obbligazioni per gli Stati e di responsabilità per gli operatori antitratta conseguente al riconoscimento della tratta a scopo di sfruttamento della persona e del mandato rivolto alle autorità nazionali di riempire di contenuti proattive le azioni multilivello antitratta, al di là degli specifici inquadramenti dei fenomeni che talvolta richiamano concetti estranei al protocollo sulla tratta, come quello di *modern slavery*, ricorrente in studiosi e analisti (per lo più anglosassoni e americani).

Disporre di una definizione globalmente condivisa di tratta di esseri umani ha creato le basi per contrastare il fenomeno attraverso il meccanismo delle “3P” (*Prevention, Protection and Prosecution*). Essa si scompone con la previsione di tre elementi costitutivi del reato:

1. La Condotta – reclutamento, trasporto, trasferimento, ricezione, ricovero;
2. I Mezzi – intimidazione, uso della forza, coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso della posizione di vulnerabilità;
3. Gli Scopi – sfruttamento, incluso lo sfruttamento sessuale, lavoro forzato, schiavitù, servitù o rimozione di organi.

Il protocollo sulla tratta nasce nell'alveo dell'approccio di contrasto al crimine organizzato. Il recepimento della Convenzione intervenuta con la legge 146 del 2006 ha determinato l'inserimento a pieno titolo della tratta di persone tra i reati di mafia, con l'indicazione nell'elenco di cui all'articolo 51 comma 3bis del codice di procedura penale. Peraltro, l'aver dedicato uno dei tre protocolli allo *smuggling of migrants* ha chiarito come anche il generale tema delle migrazioni, declinato in chiave criminale, ha delle connotazioni specifiche del delinquere organizzato, che richiede specifiche competenze e pianificazioni, nonché capacità di orientarsi nelle interconnessioni. La prima direttrice del protocollo tratta, direttamente figlia della premessa, consiste nell'esaltazione delle tecniche investigative proattive e nello stimolo a compiere indagini finanziarie per contrastare la capacità strutturale delle organizzazioni criminali e per carpirne i profitti illeciti. Accanto a questi strumenti, ignoti a molti paesi fino al 2000 e, comunque, ancora troppo poco praticati, altro tassello fondamentale in chiave di dinamismo investigativo è costituito dalla spinta verso la cooperazione giudiziaria, essenziale con riferimento a delitti per loro natura transnazionali, privi di confini, improntati sempre più all'efficienza dell'informatica e della digitalizzazione. I risultati investigativi e processuali conseguiti nell'arco di due decenni sono stati straordinari, tanto più quando gli organismi nazionali sono riusciti a dialogare e cooperare.

Altra direttrice fondamentale è quella legata al riconoscimento inequivocabile della vittima, dei suoi diritti umani violati, della necessità di emanciparla dal mondo invisibile in cui le condizioni di vulnerabilità e marginalizzazione la relegano e che costituiscono la vera arma vincente delle organizzazioni criminali; se la vittima diventa forte, acquisendo consapevolezza di sé e dei suoi diritti, delle sue possibilità endo/extraprocessuali, di protezione e inclusione sociale, le organizzazioni perdono la loro sfacciata protervia e mostrano lati deboli.

In realtà, per ottenere risultati in tal senso occorre percorrere esperienze e creare soluzioni nazionali e di cooperazione. Gli spazi aperti dal protocollo di Palermo in tema di identificazione e assistenza e protezione delle vittime di tratta e sfruttamento, secondo una sorta di modello di cooperazione tra le fonti nazionali, sono stati integrati ed amplificati da strumenti ulteriori. Il vero strumento internazionale improntato sulla centralità

delle vittime e dei conseguenti obblighi per gli Stati è la Convenzione sulla tratta del Consiglio d'Europa, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005.

Anche per questa fonte sovranazionale si festeggia una ricorrenza: i suoi 20 anni di vita. Ed anche questo richiamo stimola l'orgoglio italiano, poiché essa ha preso chiaro spunto dall'esperienza italiana, in quanto lo spirito umanitario finalizzato alla primaria tutela dei diritti umani, più marcato rispetto all'approccio di contrasto al crimine contenuto nella convenzione di Palermo, trae spunto fondamentale dall'esperienza italiana dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998, con cui il nostro paese ha introdotto il principio della tutela dei diritti umani delle vittime di tratta e grave sfruttamento non condizionata alla denuncia e alla cooperazione con le forze di polizia o la magistratura, poiché i diritti umani si proteggono al di fuori di uno scambio meramente utilitaristico con lo Stato. La convenzione di Varsavia è stata ratificata dall'Italia e il suo contenuto è stato recepito con legge n. 108 del 2010. Il ruolo propulsivo e di monitoraggio del Consiglio d'Europa prosegue nel corso degli anni grazie al ruolo costante del proprio organismo composto da esperti, i quali controllano lo stato di implementazione della Convenzione da parte dei 48 Stati aderenti (46 membri del Consiglio d'Europa più 2 esterni).

Anche l'Unione Europea ha contribuito alla creazione di questo pacchetto normativo sovranazionale sulla tratta con la direttiva 36/2011, emendata dalla direttiva 1712/2024, in attesa di essere recepita in ambito nazionale, anche dall'Italia.

La Convenzione del Consiglio d'Europa e le direttive UE hanno aggiunto la quarta "P" alla strategia antitrattra, poiché la "*Partnership*" è ritenuta essenziale componente del contrasto alla tratta ed al grave sfruttamento, secondo un approccio necessariamente multi-agenzia, incentrato sui diritti umani, oltre che sul contrasto al crimine.

2. Progressi e sfide attuali.

Ad oggi, 175 paesi hanno ratificato e aderito ai principi del protocollo sulla tratta di Palermo. Tuttavia, nonostante i significativi progressi compiuti, il pieno raggiungimento dei suoi obiettivi rimane ancora incompiuto. I governi, le organizzazioni della società civile e gli attori privati devono continuare a sostenere i suoi principi e ad adoperarsi per:

- rafforzare la cooperazione internazionale e transfrontaliera multilivello contro la tratta di esseri umani;
- garantire che le persone vittime di tratta e grave sfruttamento abbiano accesso ai propri diritti, compreso il diritto al risarcimento;
- garantire servizi di assistenza alle vittime accessibili e completi, compreso il sostegno psicologico, fisico, legale e all'integrazione socio-lavorativa;
- rafforzare le misure di prevenzione, identificazione precoce e protezione;
- aumentare l'efficacia del contrasto penale, soprattutto orientato alla lotta contro i patrimoni illeciti attraverso un mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, dentro e fuori l'Unione Europea.

Gli ultimi 25 anni hanno portato progressi significativi nella creazione di quadri giuridici e istituzionali e pur tuttavia, vanno aumentati gli sforzi dei governi nazionali e delle istituzioni dell'Unione Europea, che nell'attuale tensione a limitare le migrazioni rischiano di diminuire l'impegno di protezione dei diritti delle vittime della tratta e di garanzia di un sostegno completo, accesso alla giustizia e risarcimento. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha elaborato in questi anni uno statuto delle obbligazioni nazionali di contrasto

alla tratta e di tutela delle vittime, nell'alveo dell'art. 4 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, interpretato come strumento vivente in combinato con gli altri strumenti sovranazionali e tra essi, il protocollo sulla tratta.

Inoltre, gli sforzi devono andare oltre le risposte di diritto penale per affrontare le cause profonde della tratta e dello sfruttamento, che includono la povertà, i conflitti e le persecuzioni, la disuguaglianza, la mancanza di opportunità di lavoro dignitoso, la discriminazione e l'esclusione sociale. L'assenza di percorsi migratori sicuri e legali, unita alla domanda di manodopera a basso costo e sfruttata e alla debolezza dei meccanismi di tutela del lavoro, espone molte persone a gravi rischi di tratta e sfruttamento. Le attuali politiche migratorie possono aumentare ulteriormente questi rischi, limitando le possibilità per le persone di regolarizzare il proprio status, trovare un alloggio sicuro e accedere a un'occupazione sicura. Questo è un rischio concreto se il patto europeo sulle migrazioni e sull'asilo non viene implementato a livello nazionale con un'attenzione concreta e specifica alla tutela delle vulnerabilità.

Rimarcando l'enorme importanza del protocollo di Palermo occorre sottolineare che, nonostante la ratifica diffusa, l'attuazione rimane disomogenea. Molti paesi non dispongono delle risorse, della volontà politica o delle infrastrutture necessarie per applicare efficacemente gli strumenti di contrasto e protezione. Inoltre, a distanza di 25 anni un'operazione di ammodernamento sarebbe necessaria. L'ampia definizione di tratta contenuta nel protocollo, pur rappresentando un punto di forza in termini di flessibilità, ha determinato un'applicazione incoerente. Termini come "sfruttamento" rimangono indefiniti. L'adeguamento ai tempi richiede che ci si confronti con il tema centrale del lavoro forzato che all'epoca dell'approvazione del protocollo ha rappresentato un tabù. Infatti, il lavoro forzato è rimasto confinato nelle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (su tutte la n. 29 del 1930) anche se poi molti legislatori nazionali hanno avuto la necessità di intervenire in un modo o nell'altro (si pensi al nostro art. 603bis del codice penale). Questo campo è la chiave di volta del contrasto all'asservimento dell'uomo per profitto. Assume forme svariate, a seconda delle latitudini e delle longitudini, ma ovunque sfrutta le vulnerabilità al fine di profitti illeciti e di reinvestimenti criminali, fino alle forme più sfumate delle attuali dinamiche complesse dello sfruttamento del lavoro attraverso agenzie e società intermediarie di multinazionali, cooperative fantasma, che difficilmente trovano strumenti efficaci di contrasto – nell'attuale panorama normativo - se non attraverso l'applicazione di pratiche innovative, volte a colpire l'illecito profitto attraverso le misure di prevenzione patrimoniale, con notevoli difficoltà rispetto al principio della personalità della responsabilità penale.

In sintesi, l'eredità del protocollo di Palermo impone responsabilità e impegno globale. Il contrasto va aggiornato, tenendo presenti le sfide contemporanee e future della tecnologia digitale e dell'intelligenza artificiale che, da un lato, facilita il reclutamento e lo sfruttamento e, dall'altro, è un'arma essenziale per le azioni di contrasto, a condizione che gli investimenti siano adeguati e l'azione politica sia efficace.

In conclusione, tre diverse ricorrenze, tutte all'insegna dell'esperienza italiana. Non pare, tuttavia, che a ciò sia stato dato nel nostro paese adeguato risalto. Lo si è dato in ambito internazionale, ma molto meno in Italia. E' vero che di questi tempi la magistratura italiana e le esperienze che ne sono state alleate nell'ispirare il contrasto alle mafie non sembrano profeti in patria. Si pensa a limitarne autonomia e indipendenza e, di conseguenza, anche la spinta innovativa, dentro e fuori i confini nazionali, e questo alla fine è un danno non

solo ai cittadini, ma anche all'apprezzamento internazionale del Paese. Malgrado ciò, non c'è ragione di impegnarsi meno. E' troppo alta la posta in palio, tra tutela dei diritti umani e contrasto al crimine organizzato.