

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana
per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 20



L'azione dell'ONU per la promozione e
la protezione dei diritti umani nel 75°
anniversario dell'Organizzazione

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

L'AZIONE DELL'ONU PER LA PROMOZIONE E LA
PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI
NEL 75° ANNIVERSARIO DELL'ORGANIZZAZIONE



EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli
Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,
ai sensi dell'art. 23 bis del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione
esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-114-9

LE NAZIONI UNITE E LA LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI: STRUMENTI, RISULTATI E SFIDE

MARINA MANCINI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Gli strumenti pattizi adottati nel XX secolo – 3. Il Protocollo di Palermo sulla tratta di persone – 4. Promozione e monitoraggio dell'attuazione del Protocollo di Palermo sulla tratta di persone – 5. L'azione del Consiglio dei diritti umani e del Relatore speciale sulla tratta di persone – 6. L'azione dell'Assemblea generale – 7. L'azione del Consiglio di sicurezza – 8. Conclusioni.

1. Migliaia di persone, soprattutto donne e bambini, sono vittime di tratta ogni anno, nel mondo. Tutti gli Stati sono interessati da questa odiosa pratica che lede la dignità e l'integrità dell'essere umano, violandone i diritti fondamentali, e genera ingenti profitti illeciti per le organizzazioni criminali dedite ad essa¹.

Fin dalla sua creazione l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha profuso i propri sforzi nella lotta alla tratta di esseri umani. Il maggior successo conseguito è stata l'adozione del Protocollo sulla tratta di persone, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, di cui si è celebrato nel 2020 il ventesimo anniversario².

Tale evento, sommandosi al settantacinquesimo anniversario dell'Organizzazione, impone una riflessione sull'azione da essa svolta per sradicare un fenomeno universalmente considerato intollerabile. Il presente studio si propone di contribuire a questa riflessione. Si esamineranno i principali strumenti pattizi adottati e si analizzerà l'attività degli organi maggiormente coinvolti. Ciò consentirà una compiuta valutazione del contributo effettivamente fornito dalle Nazioni Unite al contrasto alla tratta di esseri umani.

¹ Vedi i dati riportati in UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, New York, 2020.

² *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2237, 319 ss.

2. L'ONU cominciò ad occuparsi della tratta di persone già nei primi anni di vita. Nel 1949, con la risoluzione 317 (IV), l'Assemblea generale approvò la Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione³, che fu aperta alla firma l'anno successivo ed entrò in vigore nel 1951⁴. Malgrado l'ampiezza del titolo, tale Convenzione ha ad oggetto soltanto la tratta di persone ai fini della loro prostituzione. Gli Stati parti si obbligano a punire chiunque procuri ad altri a scopo di prostituzione, invogli o induca a prostituirsi una persona, anche consenziente, oppure sfrutti la prostituzione di quest'ultima (art. 1)⁵.

La Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione sostituisce i quattro trattati stipulati in materia tra il 1904 e il 1933 tra gli Stati che ne sono parti (art. 28). Si tratta delle due Convenzioni del 1904 e del 1910 per la repressione della tratta delle schiave bianche, della Convenzione del 1921 per la repressione della tratta di donne e fanciulli e della Convenzione del 1933 per la repressione della tratta delle donne adulte. La Convenzione del 1949, di cui sono attualmente parti ottantadue Stati, tra i quali l'Italia⁶, costituisce un avanzamento rispetto ai suddetti trattati sotto almeno due profili. Innanzitutto, impone la repressione della tratta indipendentemente dal genere, dalla razza e dall'età delle vittime. Inoltre, non richiede che la tratta abbia carattere transnazionale e dunque coinvolga due o più Stati⁷.

³ *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, *Lake Success, New York, 21 March 1950*, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 96, 271 ss.

⁴ Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=VII-11-a&chapter=7&clang=_en).

⁵ Gli Stati parti si impegnano anche a punire chiunque gestisca o finanzi un bordello oppure dia o prenda in locazione un immobile per far prostituire altri (art. 2).

⁶ Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=VII-11-a&chapter=7&clang=_en). L'Italia ha aderito alla Convenzione *de qua* nel 1966. Vedi la legge n. 1173 del 23 novembre 1966, in *Gazzetta Ufficiale* n. 5 del 7 gennaio 1967.

⁷ Per un commento della Convenzione del 1949 e delle precedenti, vedi tra gli altri: S. SCARPA, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford, 2008, 50 ss.; N.J. SILLER, *Human Trafficking in International Law Before the Palermo Protocol*, in *Netherlands International Law Review*, 2017, 407 ss.; L. LAMMASMIEMI, *International Legislation on White Slavery and Anti-trafficking in the Early Twentieth Century*, in J. WINTERDYK, J. JONES (eds.), *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*, Cham, 2020, 67 ss.

Nel 1956, fu adottata la Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù dalla Conferenza diplomatica convocata quello stesso anno dal Consiglio economico e sociale con la risoluzione 608 (XXI)⁸. Essa amplia gli obblighi stabiliti dalla Convenzione del 1926 sulla schiavitù, la quale già aveva imposto agli Stati parti l'adozione delle misure necessarie a raggiungere progressivamente e il più rapidamente possibile la completa abolizione della schiavitù, definita come «the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised» (art. 1(1)), e a prevenire e reprimere la tratta degli schiavi, intesa come comprendente «all acts involved in the capture, acquisition or disposal of a person with intent to reduce him to slavery; all acts involved in the acquisition of a slave with a view to selling or exchanging him; all acts of disposal by sale or exchange of a slave acquired with a view to being sold or exchanged, and, in general, every act of trade or transport in slaves» (art. 1(2))⁹.

Le definizioni di schiavitù e tratta degli schiavi contenute nella Convenzione del 1926 sono ribadite dalla Convenzione del 1956, all'art. 7, il quale si limita a specificare che la tratta degli schiavi comprende qualsiasi atto di commercio o trasporto di schiavi «by whatever means of conveyance». Esse hanno ormai acquisito carattere consuetudinario, come ha riconosciuto il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nel caso *Kunarac*¹⁰.

Per quanto concerne la tratta degli schiavi in particolare, la Convenzione del 1956 obbliga gli Stati parti a: (a) prevedere come reati e punire con pene «molto severe» il trasporto, il tentativo di trasporto e la complicità nel trasporto di schiavi da un Paese ad un altro, con qualsiasi mezzo (art. 3, par. 1); (b) adottare tutte le misure necessarie per impedire che navi o aeromobili aventi la propria

⁸ *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery*, Geneva, 7 September 1956, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 266, 3 ss.

⁹ In particolare, la Convenzione del 1956 prevede l'obbligo di prendere le misure necessarie al raggiungimento in maniera progressiva e non appena possibile della totale abolizione della servitù per debiti, del servaggio (servitù della gleba), delle forme di matrimonio servile e della cessione di fanciulli da parte dei genitori o del tutore a scopo di sfruttamento (art. 1).

¹⁰ Vedi Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, Trial Chamber, sentenza del 22 febbraio 2001 *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*, IT-96-23-T e IT-96-23/1-T, paragrafi 519-520.

nazionalità trasportino schiavi e che i propri porti, aeroporti e litorali siano utilizzati per il trasporto di schiavi (art. 3, par. 2). La Convenzione del 1926 si limitava a prevedere espressamente solo il trasporto di schiavi via mare (art. 3). La Convenzione del 1956 tiene conto dello sviluppo dei traffici aerei e considera espressamente anche il trasporto di schiavi per via aerea¹¹.

La Convenzione *de qua* entrò in vigore nel 1957 e conta attualmente centoventiquattro Stati parti, tra cui l'Italia¹². Malgrado non abbia ricevuto un'adesione universale, essa ha contribuito al consolidamento del divieto di schiavitù e di quello di tratta degli schiavi come norme di *ius cogens*. Il carattere imperativo del divieto di tratta degli schiavi fu riconosciuto dalla Commissione del diritto internazionale già nel 1966, nel commento all'art. 50 del Progetto di articoli sul diritto dei trattati¹³.

Con riguardo alla tratta degli schiavi, è da menzionare anche la Convenzione sull'alto mare, adottata nel 1958 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare¹⁴. Tale Convenzione riconosce alle navi da guerra degli Stati parti il diritto di visita delle navi mercantili straniere sospettate di tratta degli schiavi in alto mare (art. 22)¹⁵. Questo diritto è stato successivamente ribadito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (art. 110)¹⁶.

¹¹ Per un commento della Convenzione sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù, vedi tra gli altri: M. SCHREIBER, *Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage*, in *Annuaire français de droit international*, 1956, 547 ss.; J.A.C. GUTTERIDGE, *Supplementary Slavery Convention, 1956*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1957, 449 ss.

¹² Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-4&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=en). L'Italia ha ratificato la Convenzione in questione nel 1958. Vedi la legge n. 1304 del 20 dicembre 1957, in *Gazzetta Ufficiale* n. 14 del 18 gennaio 1958.

¹³ *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, part 2, 187 ss., 248. Sul carattere cogente del divieto di schiavitù e di quello di tratta degli schiavi, vedi anche *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, ivi, 2001, vol. II, part 2, 30 ss., 112.

¹⁴ *Convention on the High Seas, Geneva, 29 April 1958*, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 450, 11 ss.

¹⁵ È inoltre ribadito, all'art. 13, l'obbligo già posto a carico degli Stati parti della Convenzione supplementare sulla schiavitù di adottare misure efficaci per prevenire e reprimere il trasporto di schiavi a bordo di navi battenti la propria bandiera.

¹⁶ *United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982*, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 1833, 3 ss. Tale Convenzione riproduce anche l'obbligo

Dei numerosi trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito delle Nazioni Unite tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta soltanto due contengono disposizioni relative alla tratta di persone, senza peraltro darne una definizione. Si tratta della Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne¹⁷ e della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo¹⁸. La prima obbliga gli Stati parti ad adottare «all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women» (art. 6). Non è precisato che cosa debba intendersi con l'espressione «all forms of traffic in women». È di conseguenza rimessa agli stessi Stati parti (attualmente centottantanove, tra cui l'Italia)¹⁹ l'esatta determinazione del contenuto dell'obbligo assunto²⁰.

La Convenzione sui diritti del fanciullo pone a carico degli Stati parti l'obbligo di prendere «all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form» (art. 35), senza tuttavia definire nessuna delle tre pratiche²¹. Nel Protocollo opzionale alla Convenzione sulla vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia, concluso nel 2000, si rinviene soltanto la definizione di vendita di fanciulli, la quale è intesa come qualsiasi atto o transazione comportante il trasferimento di un fanciullo da una persona o un gruppo di persone ad un'altra persona o gruppo, dietro remunerazione o

per gli Stati parti di prendere misure efficaci per prevenire e reprimere il trasporto di schiavi a bordo di navi battenti la propria bandiera (art. 99).

¹⁷ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, 13 ss.

¹⁸ *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20 November 1989, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, 3 ss.

¹⁹ Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en). L'Italia ha ratificato la Convenzione *de qua* nel 1985. Vedi la legge n. 132 del 14 marzo 1985, in *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 15 aprile 1985.

²⁰ Per un commento della disposizione in questione, vedi J. CHUANG, *Article 6*, in M.A. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*, Oxford, 2012, 169 ss.

²¹ Per un commento dell'art. 35 della Convenzione sui diritti del fanciullo, vedi A. GALLAGHER, *Article 35. Protection against the Abduction, Traffic, and Sale of Children*, in J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford, 2019, 1356 ss.

altro vantaggio (art. 2, lett. a))²². Al fine di reprimere questa gravissima pratica, gli Stati parti del Protocollo (attualmente centosettantasei, tra cui l'Italia)²³ sono tenuti a prevedere come reati almeno le seguenti condotte: (a) l'offerta, la consegna e l'accettazione di un fanciullo per sottoporlo a sfruttamento sessuale, trapianto di organi o lavoro forzato; (b) l'ottenimento indebito del consenso, in qualità di intermediario, all'adozione illegale di un fanciullo (art. 3, par. 1, lett. a))²⁴.

3. All'inizio del terzo millennio, l'ONU diede un forte impulso alla lotta alla tratta di esseri umani con l'adozione del già citato Protocollo sulla tratta di persone, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata²⁵. Questo fu adottato dall'Assemblea generale con la risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000 e aperto alla firma nella Conferenza svoltasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre successivo, insieme alla Convenzione e al Protocollo addizionale contro il traffico di migranti²⁶.

La Convenzione di Palermo contro la criminalità transnazionale organizzata e i suoi Protocolli addizionali mirano a promuovere la cooperazione tra gli Stati nell'azione di prevenzione e repressione della criminalità transnazionale organizzata. Tra le attività illecite a carattere transnazionale svolte dai gruppi criminali organizzati vi sono

²² *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, New York, 25 May 2000, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2171, 227 ss.

²³ Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-11-c&chapter=4&clang=_en). L'Italia ha ratificato il Protocollo in questione nel 2002. Vedi la legge n. 46 dell'11 marzo 2002, in *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale* n. 77 del 2 aprile 2002.

²⁴ Per un commento delle disposizioni sopra menzionate, vedi J. TOBIN, *The Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography*, in ID. (ed.), J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, cit., 1712 ss., 1728 ss.

²⁵ *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, 209 ss.

²⁶ *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2241, 507 ss. Un ulteriore protocollo addizionale, contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, fu adottato dall'Assemblea generale e aperto alla firma nel 2001. *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 31 May 2001, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2326, 208 ss.

la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Di qui l'adozione dei due Protocolli sopra indicati. In particolare, il Protocollo sulla tratta di persone ha un triplice scopo: «(a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children; (b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and (c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives» (art. 2)²⁷.

Entrato in vigore nel 2003, pochi mesi dopo la Convenzione, il Protocollo *de quo* vincola attualmente centosettantasette Stati, tra i quali l'Italia²⁸. Esso costituisce ad oggi il principale trattato a carattere universale in materia e ha rappresentato un riferimento fondamentale per successivi strumenti a carattere regionale, tra cui la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani²⁹, la direttiva dell'UE 2011/36 sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime³⁰ e la Convenzione dell'ASEAN del 2015 contro la tratta di persone³¹.

Il Protocollo di Palermo è il primo trattato a dare una definizione della tratta di esseri umani nelle sue molteplici forme, condizione indispensabile per la previsione di obblighi effettivi in materia a carico degli Stati. Come rilevato da Gallagher, «as long as the concept of trafficking remained unclear, it was virtually impossible to

²⁷ Per un commento del Protocollo sulla tratta di persone, vedi tra gli altri: D. McCLEAN, *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007, 309 ss.; A.T. GALLAGHER, *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge, 2010, 77 ss.; H.-J. HEINTZE, C. LÜLF, *The UN Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons 2000*, in P. HAUCK, S. PETERKE (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford, 2016, 150 ss.

²⁸ Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en). L'Italia ha ratificato il Protocollo sulla tratta di persone, insieme alla Convenzione e agli altri due Protocolli addizionali, nel 2006. Vedi la legge n. 146 del 16 marzo 2006, in *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 2006.

²⁹ *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Warsaw, 16 May 2005, disponibile nel sito del Consiglio d'Europa (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008371d>).

³⁰ *Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* L 101 del 15 aprile 2011, 1 ss. Anche la Decisione quadro sostituita era ispirata al Protocollo di Palermo sulla tratta di persone.

³¹ *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, Kuala Lumpur, 21 November 2015, disponibile nel sito dell'ASEAN (<https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ACTIP.pdf>).

formulate substantive obligations and hold States to account for violations»³². L'art. 3, lett. a), del Protocollo definisce la tratta di persone come «the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation». Segue una lista di pratiche che gli Stati parti sono obbligati a considerare sfruttamento ai fini della tratta. Sono elencati: lo sfruttamento della prostituzione e le altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato, la servitù, la schiavitù, le pratiche analoghe alla schiavitù e il prelievo di organi. Nella prassi, numerosi Stati hanno qualificato come sfruttamento anche altre pratiche, in particolare l'accattonaggio forzato, l'impiego in attività illecite e l'adozione illegale³³.

Ai fini della tratta di persone non è necessario che la vittima sia effettivamente sfruttata, ma soltanto che sia reclutata, trasportata, trasferita, alloggiata o ospitata a scopo di sfruttamento, mediante la minaccia o l'uso della forza o uno degli altri mezzi indicati nell'art. 3, lett. a). Se il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggiamento o l'accoglienza avvengono attraverso uno qualsiasi di tali mezzi, il consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante (art. 3, lett. b)). L'impiego dei mezzi indicati nell'art. 3, lett. a) non è, peraltro, necessario se la vittima è un fanciullo (art. 3, lett. c)) e come tale si intende chiunque non abbia ancora compiuto diciotto anni (art. 3, lett. d)).

La tratta di esseri umani, come definita dal Protocollo in esame, non deve essere confusa con il traffico di migranti, sebbene non di rado migranti che si affidano a trafficanti per entrare illegalmente in un Paese siano vittime di tratta, una volta giunti a destinazione. Il sopra citato Protocollo sul traffico di migranti definisce questa pratica come

³² A. T. GALLAGHER, *Trafficking in Transnational Criminal Law*, in R. PIOTROWICZ, C. RIJEN, B.H. UHL (eds.), *Routledge Handbook of Human Trafficking*, London / New York, 2018, 21 ss., 30.

³³ In proposito, vedi: UNODC, *The Concept of 'Exploitation' in the Trafficking in Persons Protocol, Issue Paper*, Vienna, 2015, 38 s.; UNODC, *The International Legal Definition of Trafficking in Persons, Issue Paper*, Vienna, 2018, 16; M. MCADAM, *The International Legal Framework on Human Trafficking: Contemporary Understandings and Continuing Confusions*, in J. BRYSON CLARK, S. POUCKI (eds.), *The SAGE Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery*, Los Angeles / London / New Delhi, 2019, 18 ss., 28.

«the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident» (art. 3, lett. a)). Diversamente dalla tratta di persone, il traffico di migranti non richiede il fine dello sfruttamento degli individui che ne sono oggetto. L'obiettivo dei trafficanti è il conseguimento di un compenso economico o altro vantaggio materiale a fronte del "servizio" di far entrare illegalmente i migranti in un dato Stato. D'altra parte, nel traffico di migranti è implicito un accordo tra il trafficante e il migrante, che è considerato un "cliente"; mentre nella tratta di esseri umani il consenso dell'individuo che ne è oggetto è assente o è reso invalido dalla minaccia o uso della forza o dall'impiego di uno degli altri mezzi indicati dall'art. 3, lett. a), del Protocollo sulla tratta di persone. Inoltre, per il traffico di migranti è necessario l'attraversamento illegale di un confine statale da parte degli individui che ne sono oggetto e quindi il loro spostamento da uno Stato ad un altro, mentre ciò non è richiesto per la tratta di esseri umani. Questa può consumarsi anche all'interno di uno stesso Stato oppure dopo l'attraversamento regolare della frontiera da parte delle vittime. Al riguardo, è da sottolineare che la repressione del traffico di migranti è diretta innanzitutto a tutelare l'interesse degli Stati al controllo dei rispettivi confini e alla gestione del flusso degli individui che li attraversano e solo secondariamente a proteggere i diritti umani dei migranti coinvolti; mentre la criminalizzazione della tratta di esseri umani è finalizzata precipuamente a tutelare i diritti fondamentali degli individui che ne sono vittime³⁴.

Il Protocollo sulla tratta di persone impone agli Stati parti di prevedere come reati nei rispettivi ordinamenti interni non solo la tratta, come definita nell'art. 3, lett. a) (art. 5, par. 1), ma anche il tentativo di tratta, la complicità nella tratta e l'organizzazione o direzione di altri individui per commettere il reato in questione (art. 5, par. 2)³⁵. Ciò indipendentemente dall'esistenza dell'elemento della transnazionalità

³⁴ Sulla distinzione fra tratta di esseri umani e traffico di migranti, vedi tra gli altri: S. SCARPA, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, cit., 68 s.; A. SCHLOENHARDT, *The UN Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air 2000*, in P. HAUCK, S. PETERKE (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*, cit., 169 ss., 175 ss.

³⁵ Nell'ordinamento italiano il reato di tratta di persone è previsto dall'art. 601 del codice penale ed è punito con la reclusione da otto a venti anni.

e dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato³⁶. Lo si desume dal combinato disposto dell'art. 1 del Protocollo stesso e degli articoli 3 e 34 della Convenzione di Palermo. L'art. 1 del Protocollo dispone infatti che ad esso si applichino *mutatis mutandis* le disposizioni della Convenzione, salvo ove diversamente previsto (par. 2), e che i reati da esso stabiliti siano considerati reati ai sensi della Convenzione (par. 3)³⁷. Ebbene, la Convenzione ha ad oggetto la prevenzione, le indagini e l'esercizio dell'azione penale per le fattispecie espressamente previste dagli articoli 5, 6, 8 e 23 e altri gravi reati, che abbiano carattere transnazionale e coinvolgano un gruppo criminale organizzato (art. 3, par. 1). Essa, tuttavia, impone agli Stati parti di qualificare come reati nei rispettivi ordinamenti interni le fattispecie espressamente previste dagli articoli 5, 6, 8 e 23, indipendentemente dal loro carattere transnazionale e dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, salvo quanto richiesto dall'art. 5 (art. 34, par. 2).

Dalla lettura coordinata degli articoli 6 e 23 della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo si desume anche l'obbligo per ciascuno Stato parte di quest'ultimo di prevedere come reati nel proprio ordinamento interno l'intralcio alla giustizia in relazione all'accertamento di casi di tratta di persone e il riciclaggio dei proventi di quest'ultima. In proposito, è da segnalare che, in virtù del combinato disposto dell'art. 12, paragrafi 1 e 2, della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo, gli Stati parti di quest'ultimo sono tenuti ad adottare misure volte all'individuazione, sequestro e confisca dei proventi della tratta, nonché dei beni e mezzi utilizzati a tale scopo.

Inoltre, per effetto del combinato disposto dell'art. 15 della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo, ognuno degli Stati parti di quest'ultimo deve adottare le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione su tutti i suddetti reati (a) quando siano commessi sul proprio territorio o a bordo di imbarcazioni battenti la propria bandiera o di aeromobili immatricolati secondo la propria legislazione, nonché (b) quando il presunto reo si trovi sul proprio territorio e lo

³⁶ In questo senso, vedi UNODC, *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, Vienna, 2020, p. 47.

³⁷ Al riguardo, conviene ricordare che tutti gli Stati parti del Protocollo sulla tratta di persone sono vincolati anche alla Convenzione di Palermo. In virtù dell'art. 37, par. 2, di quest'ultima, la sua ratifica o adesione è condizione per divenire parte del Protocollo in esame e degli altri Protocolli addizionali.

Stato in questione non lo estradi unicamente in quanto proprio cittadino. In quest'ultima ipotesi, il caso dovrà essere sottoposto alle autorità nazionali competenti all'esercizio dell'azione penale, a domanda dello Stato che ha richiesto l'extradizione (art. 16, par. 10, della Convenzione).

Dalla lettura coordinata dell'art. 18, par. 1, della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo si desume poi l'obbligo degli Stati parti di quest'ultimo di prestarsi reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, esercizio dell'azione penale e procedimenti giudiziari per i reati sopra indicati. Il Protocollo prevede pure lo scambio di informazioni tra le autorità di polizia e di immigrazione e le altre autorità competenti degli Stati parti, ai fini dell'individuazione degli autori e delle vittime di tratta e dei mezzi e metodi impiegati dai gruppi criminali organizzati per quest'ultima (art. 10, par. 1).

Gli Stati parti del Protocollo sono altresì obbligati a potenziare i controlli alle frontiere ai fini della prevenzione e individuazione dei casi di tratta e ad adottare misure per impedire l'utilizzo da parte dei trafficanti dei mezzi delle società di trasporto passeggeri (art. 11, paragrafi 1 e 2), nonché ad assicurare che i documenti di identità e di viaggio rilasciati siano di qualità tale da non poter essere facilmente contraffatti o duplicati e ad impedire la produzione, il rilascio e l'uso illecito di tali documenti (art. 12).

In materia di prevenzione, il Protocollo sulla tratta di persone contiene anche diverse disposizioni di carattere programmatico. In particolare, gli Stati parti sono chiamati a: (1) definire politiche e programmi generali per prevenire e combattere la tratta e per proteggere le vittime dal rischio di ricadere nelle mani dei trafficanti; (2) realizzare campagne di informazione ed iniziative economiche e sociali contro la tratta; (3) adottare misure volte a ridurre i fattori che espongono gli individui alla tratta, come la povertà e il sottosviluppo, e a scoraggiare la domanda che alimenta lo sfruttamento degli individui, in tutte le sue forme (art. 9).

Per quanto concerne la protezione delle vittime, il Protocollo *de quo* appare carente, contenendo limitatissime disposizioni di carattere precettivo. Invero, esso indica molteplici misure a favore delle vittime di tratta, rimettendone però l'adozione alla decisione discrezionale dei singoli Stati parti. Così, ciascuno Stato parte deve: 1) «nei casi opportuni e nella misura consentita dal proprio diritto interno» proteggere la riservatezza e l'identità delle vittime; 2) «nei casi

opportuni» fornire alle vittime informazioni sui procedimenti giudiziari e amministrativi rilevanti e assistenza affinché il loro punto di vista sia espresso e considerato nei procedimenti penali contro i perpetratori; 3) «considerare» l'adozione di misure per il recupero fisico, psicologico e sociale delle vittime, tra cui l'offerta di un alloggio adeguato, di assistenza medica, psicologica e materiale e di opportunità di istruzione e impiego; 4) «sforzarsi di assicurare» l'incolumità fisica delle vittime sul proprio territorio (art. 6, paragrafi 1, 2, 3, 5). È disposto soltanto che, nella valutazione circa l'adozione delle suddette misure, si tenga conto dell'età, del genere e dei bisogni specifici delle vittime, in particolare delle esigenze specifiche dei fanciulli, e che l'ordinamento di ciascuno Stato parte preveda la possibilità per le vittime di ottenere il risarcimento dei danni subiti (art. 6, paragrafi 4 e 6). Inoltre, ogni Stato parte deve «considerare» l'adozione di misure che consentano alle vittime di tratta «nei casi opportuni» di rimanere sul proprio territorio, temporaneamente o permanentemente (art. 7, par. 1). Riguardo al rimpatrio nello Stato parte di cui la vittima ha la cittadinanza o in cui aveva il diritto di residenza permanente prima del trasferimento fuori dai suoi confini, è previsto soltanto che lo Stato in questione ne faciliti e accetti il ritorno senza ingiustificato ritardo, tenendo in debita considerazione la sua incolumità, e che questo sia «preferibilmente» volontario (art. 8, paragrafi 1 e 2).

4. Spetta alla Conferenza degli Stati parti, istituita dall'art. 32, par. 1, della Convenzione di Palermo, promuovere e monitorare l'attuazione del Protocollo sulla tratta di persone, oltre che della Convenzione stessa e degli altri Protocolli addizionali, predisponendo meccanismi idonei allo scopo. La Conferenza degli Stati parti si è riunita per la prima volta nel 2004³⁸. Tuttavia, come si vedrà più avanti, essa è giunta ad istituire un meccanismo di monitoraggio dell'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli addizionali soltanto nel 2018, dopo un decennio di negoziati tra gli Stati parti.

Un'intensa attività di promozione dell'attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli addizionali e di assistenza tecnica agli Stati parti a tal fine è svolta dall'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il

³⁸ Vedi Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its first session, held in Vienna from 28 June to 8 July 2004*, UN Doc. CTOC/COP/2004/6* del 23 settembre 2004.

crimine (UNODC nell'acronimo inglese), a cui – come stabilito dall'Assemblea generale nella sopra citata risoluzione 55/25 – il Segretario generale delle Nazioni Unite ha affidato il Segretariato della Conferenza degli Stati parti, attribuitogli dall'art. 33 della Convenzione. In particolare, per quanto concerne il Protocollo sulla tratta di persone, l'azione dell'UNODC si caratterizza per la sua molteplicità ed è illustrata nel rapporto che esso sottopone alla Conferenza degli Stati parti con cadenza biennale, prima di ogni sessione di quest'ultima³⁹. Innanzitutto, l'UNODC supporta gli Stati nell'elaborazione e revisione degli atti legislativi e dei programmi nazionali di contrasto alla tratta. Per sostenere gli Stati in questo sforzo, esso ha prodotto una guida per i legislatori nazionali nel 2004 e una legge modello contro la tratta di persone nel 2009. Un'edizione rivista di entrambe è stata pubblicata nel 2020⁴⁰. A ciò si aggiungono numerosi *paper* prodotti negli anni e volti a chiarire questioni specifiche relative alla tratta, come il ruolo del consenso e il concetto di sfruttamento⁴¹. Inoltre, l'UNODC promuove la cooperazione nella repressione della tratta di esseri umani tra le autorità giudiziarie degli Stati parti, anche favorendo la conclusione di intese tra queste ultime, e svolge attività di formazione di funzionari governativi, magistrati e rappresentanti della società civile⁴². Esso raccoglie e analizza dati e informazioni sul feno-

³⁹ Vedi da ultimo Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Activities of the United Nations Office on Drugs and Crime to promote and support the implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime – Report of the Secretariat*, UN Doc. CTOC/COP/2020/2 del 20 luglio 2020.

⁴⁰ Vedi: UNODC, *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, cit.; UNODC, *Model Legislative Provisions against Trafficking in Persons*, Vienna, 2020.

⁴¹ Vedi: UNODC, *The Role of 'Consent' in the Trafficking in Persons Protocol*, Issue Paper, Vienna, 2014; UNODC, *The Concept of 'Exploitation' in the Trafficking in Persons Protocol*, Issue Paper, cit. Vedi anche tra gli altri: UNODC, *The Role of Corruption in Trafficking in Persons*, Vienna, 2011; UNODC, *Abuse of a Position of Vulnerability and Other "Means" within the Definition of Trafficking in Persons*, Issue Paper, New York, 2013.

⁴² Vedi ad esempio le attività illustrate in Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Activities of the United Nations Office on Drugs and Crime to promote and support the implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime – Report of the Secretariat*, UN Doc. CTOC/COP/2018/2 del 23 luglio 2018, paragrafi 49-56.

meno della tratta nelle diverse aree del mondo, pubblicando con cadenza biennale il *Global Report on Trafficking in Persons*⁴³, e gestisce e sviluppa lo *Human Trafficking Knowledge Portal*, che ha lanciato nel 2016 ed è articolato in tre banche dati, rispettivamente, contenenti la giurisprudenza, la legislazione e la bibliografia in materia di tratta di esseri umani, suddivise per Stato⁴⁴. In aggiunta, l'UNODC organizza e partecipa a campagne di informazione e sensibilizzazione sulla tratta, sia a carattere regionale che a carattere globale, tra le quali si segnala la *Blue Heart Campaign against Human Trafficking*⁴⁵. Infine, esso amministra il Fondo fiduciario volontario delle Nazioni Unite per le vittime della tratta di persone e coordina le attività del Gruppo di coordinamento delle agenzie delle Nazioni Unite contro la tratta di esseri umani (ICAT nell'acronimo inglese).

Un contributo indiretto all'attuazione del Protocollo sulla tratta di persone da parte degli Stati parti è fornito dal Gruppo di lavoro sulla tratta di persone (*Working Group on Trafficking in Persons*), istituito dalla Conferenza degli Stati parti nel 2008 come «open-ended interim working group», con il compito di consigliarla e assisterla nello svolgimento delle sue funzioni rispetto al suddetto Protocollo (decisione 4/4, lett. n))⁴⁶, e trasformato nel 2014 in un *working group* permanente (decisione 7/1, par. 6)⁴⁷. Tale Gruppo di lavoro non è competente a ricevere dagli Stati parti rapporti periodici sullo stato di attuazione del Protocollo al loro interno, né tantomeno a formulare loro raccomandazioni individuali al riguardo. La sua competenza è limitata alla formulazione di raccomandazioni alla Conferenza degli Stati parti e a questi ultimi globalmente considerati. Le numerose raccomandazioni adottate negli anni hanno comunque favorito un'interpretazione estensiva del Protocollo, sollecitando in particolare una più ampia tutela delle

⁴³ Vedi da ultimo UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit.

⁴⁴ Lo *Human Trafficking Knowledge Portal* è accessibile all'indirizzo: <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/https/>.

⁴⁵ Vedi la sezione del sito dell'UNODC dedicata alla campagna in questione (<https://www.unodc.org/blueheart/>).

⁴⁶ Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fourth session, held in Vienna from 8 to 17 October 2008*, UN Doc. CTOC/COP/2008/19 del 1 dicembre 2008, 11 ss.

⁴⁷ Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its seventh session, held in Vienna from 6 to 10 October 2014*, UN Doc. CTOC/COP/2014/13 del 13 novembre 2014, 3 ss.

vittime di tratta⁴⁸. In proposito, il Gruppo di lavoro ha esortato gli Stati parti a sviluppare «a comprehensive, multidimensional response to trafficking in persons», applicando «a victim-centred approach, with full respect for the human rights of victims of such trafficking»⁴⁹. In questo senso, esso ha ad esempio raccomandato di non condizionare l'adozione di misure di assistenza delle vittime di tratta alla loro collaborazione con le autorità giudiziarie in relazione alle indagini e ai procedimenti penali nei confronti dei perpetratori⁵⁰.

Come si è detto, un meccanismo di monitoraggio dell'applicazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali, incluso il Protocollo sulla tratta di persone, è stato creato dalla Conferenza degli Stati parti soltanto nel 2018. Con la risoluzione 9/1, questa ha istituito il Meccanismo di esame dell'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata e dei relativi Protocolli, colmando una grave lacuna nel sistema entrato in funzione nel 2003⁵¹. Tale meccanismo è ispirato al Meccanismo di esame dell'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, creato dalla Conferenza degli Stati parti di quest'ultima nel 2009⁵², ed è disciplinato dall'annesso alla risoluzione 9/1⁵³. Sono previsti un esame individuale dell'attuazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali in ciascuno degli Stati che ne sono parti ad opera di altri due

⁴⁸ Sul punto, vedi A. GALLAGHER, *Trafficking in Transnational Criminal Law*, cit., 33.

⁴⁹ Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Recommendations adopted by the Working Group on Trafficking in Persons at its first eight meetings*, UN Doc. CTOC/COP/WG.4/2019/5 del 7 agosto 2019, 6.

⁵⁰ Ivi, 8.

⁵¹ Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its ninth session, held in Vienna from 15 to 19 October 2018*, UN Doc. CTOC/COP/2018/13 del 1 novembre 2018, 3 ss.

⁵² Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 9 to 13 November 2009*, UN Doc. CAC/COSP/2009/15 del 1 dicembre 2009, 3 ss.

⁵³ Sul Meccanismo di esame dell'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata e dei relativi Protocolli, vedi tra gli altri: C. ROSE, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols*, in *American Journal of International Law*, 2020, 51 ss.; C. PONTI, *The Review Mechanism of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and Its Protocols*, in S. FORLATI (ed.), *The Palermo Convention at Twenty. Institutional and Substantive Challenges*, Leiden / Boston, 2021, 22 ss.

Stati parti e un esame generale dello stato di attuazione di questi strumenti da parte della Conferenza degli Stati parti, riunita in seduta plenaria (risoluzione 9/1, annesso, par. 12).

L'esame individuale è diretto all'individuazione di buone pratiche, lacune e difficoltà nell'applicazione della Convenzione e dei Protocolli nei singoli Stati parti, nonché delle esigenze di assistenza tecnica di questi ultimi ed è condotto sulla base delle risposte ai questionari di autovalutazione e delle eventuali successive integrazioni fornite dagli Stati esaminati (risoluzione 9/1, annesso, paragrafi 13 e 19). Sono stati elaborati quattro questionari di autovalutazione, uno per ciascuno dei *cluster* tematici in cui sono stati suddivisi gli articoli della Convenzione e dei Protocolli (*cluster* I: giurisdizione e criminalizzazione; *cluster* II: prevenzione, assistenza tecnica, misure di protezione e altre misure; *cluster* III: *law enforcement* e sistema giudiziario; *cluster* IV: cooperazione internazionale, mutua assistenza giudiziaria e confisca). Le risposte dello Stato sotto esame ad ogni questionario sono analizzate dai due Stati esaminatori, i quali inviano al primo osservazioni scritte con eventuali domande aggiuntive, richieste di chiarimenti e di informazioni supplementari. È prevista l'instaurazione di un «dialogo costruttivo» tra l'uno e gli altri (risoluzione 9/1, annesso, paragrafi 26 e 35).

La procedura per ciascun *cluster* tematico dura due anni e si conclude con l'adozione, di comune accordo tra gli Stati esaminatori e lo Stato sotto esame, di un elenco di osservazioni sulle *best practices*, lacune e difficoltà individuate nell'applicazione degli articoli della Convenzione e dei Protocolli ricompresi nel *cluster*, nonché sulle eventuali esigenze di assistenza tecnica riscontrate (risoluzione 9/1, annesso, paragrafi 15 e 39). Non è contemplata alcuna visita nello Stato sottoposto ad esame per un controllo *in loco* dell'effettiva applicazione della Convenzione e dei Protocolli, ma solo la trasmissione di documentazione. Il controllo è perciò di carattere esclusivamente documentale. Tutta la procedura è riservata. Le risposte al questionario, la corrispondenza successiva e l'elenco di osservazioni finali sono resi pubblici solo se lo Stato esaminato vi acconsente (risoluzione 9/1, annesso, par. 41).

L'elenco di osservazioni finali è comunicato ai gruppi di lavoro istituiti dalla Conferenza degli Stati parti, tra cui il Gruppo di lavoro sulla tratta di persone, che potranno tenerne conto nella preparazione delle proprie riunioni e nella formulazione di raccomandazioni di carattere generale alla Conferenza stessa. A quest'ultima è trasmessa

solo una sintesi dell'elenco di osservazioni finali (risoluzione 9/1, annesso, paragrafi 38 e 43). Non è prevista una verifica successiva dei progressi compiuti dallo Stato esaminato nell'attuazione della Convenzione e dei Protocolli alla luce delle osservazioni formulate. Lo Stato in questione è soltanto «incoraggiato» a comunicare alla Conferenza degli Stati parti e ai gruppi di lavoro interessati informazioni sui progressi effettuati (risoluzione 9/1, annesso, par. 46).

L'esame generale ha ad oggetto lo scambio di esperienze, buone pratiche e informazioni sulle difficoltà riscontrate tra gli Stati parti e l'individuazione delle esigenze di assistenza tecnica di questi ultimi, al fine di migliorare l'applicazione della Convenzione e dei Protocolli e promuovere la cooperazione internazionale. Tale esame è condotto dalla Conferenza degli Stati parti, riunita in seduta plenaria, sulla base di rapporti generali, che sono elaborati dal Segretariato a partire dalle risposte dei singoli Stati parti ai sopra indicati questionari e dagli elenchi di osservazioni finali relativi al loro esame individuale (risoluzione 9/1, annesso, paragrafi 14 e 19).

L'avvio del funzionamento del Meccanismo di esame dell'applicazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali è stato disposto dalla Conferenza degli Stati parti nell'ottobre 2020, con la risoluzione 10/1⁵⁴. Nelle Linee guida sugli esami individuali, allegate a quest'ultima, è stata prevista una ripartizione degli Stati parti in tre gruppi a seconda della data di inizio del rispettivo esame individuale (gruppo I: 1 dicembre 2020, gruppo II: 1 novembre 2021, gruppo III: 1 novembre 2022) (risoluzione 10/1, annesso I, par. 4). Si è pertanto proceduto all'estrazione a sorte degli Stati ricompresi in ogni gruppo e dei relativi Stati esaminatori. L'Italia fa parte del primo gruppo ed è soggetta ad esame da parte di Finlandia e Capo Verde. A sua volta, essa svolge il ruolo di esaminatrice rispetto a Svezia e Benin⁵⁵. Il lancio della procedura di esame individuale rappresenta indubbiamente una positiva novità, in grado di stimolare un pieno adeguamento degli Stati parti al Protocollo sulla tratta di

⁵⁴ Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its tenth session, held in Vienna from 12 to 16 October 2020*, UN Doc. CTOC/COP/2020/10 del 3 novembre 2020, 3 ss.

⁵⁵ I risultati dell'estrazione a sorte degli Stati soggetti ad esame ricompresi nei tre gruppi e dei relativi Stati esaminatori sono disponibili nella sezione del sito dell'UNODC dedicata al Meccanismo (<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/review-mechanism-untoc.html>).

persone, oltre che alla Convenzione di Palermo e agli altri suoi Protocolli addizionali. La capacità di stimolo di tale procedura rischia tuttavia di essere pregiudicata dalla sua eccessiva durata, prevista in complessivi otto anni (due per ciascun *cluster* tematico), e di essere limitata dal suo carattere confidenziale e dall'assenza di una verifica successiva dei progressi compiuti dallo Stato esaminato.

5. Il Consiglio dei diritti umani e il Relatore speciale sulla tratta di persone hanno svolto un ruolo importante nell'affermare la centralità della tutela delle vittime nella definizione e attuazione delle misure di contrasto alla tratta di esseri umani, a fronte dei limitatissimi obblighi imposti in materia dal Protocollo sulla tratta di persone⁵⁶. Nelle sue risoluzioni, il Consiglio dei diritti umani ha ripetutamente sollecitato gli Stati «to incorporate a human rights-based approach into measures taken to prevent and end trafficking in persons»⁵⁷ e raccomandato loro di avvalersi dei Principi e linee guida sui diritti umani e la tratta di esseri umani, elaborati dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite sui diritti umani nel 2002⁵⁸, «as a useful tool in integrating a human rights-based approach into their responses to combat trafficking in persons»⁵⁹. Il primo principio sancito in tale strumento è proprio quello della primazia dei diritti umani nella lotta alla tratta di persone: da un lato, «the human rights of trafficked persons shall be at the centre of all efforts to prevent and combat

⁵⁶ Sulle disposizioni del Protocollo sulla tratta di persone in materia di protezione delle vittime, vedi *supra* il paragrafo 3.

⁵⁷ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 14/2. Trafficking in persons, especially women and children: regional and subregional cooperation in promoting a human rights-based approach to combating trafficking in persons*, UN Doc. A/HRC/RES/14/2 del 23 giugno 2010, par. 2.

⁵⁸ Consiglio economico e sociale, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council - Addendum*, UN Doc. E/2002/68/Add.1 del 20 maggio 2002.

⁵⁹ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 14/2*, cit., par. 4. Nello stesso senso vedi tra le altre: Consiglio dei diritti umani, *Resolution 32/3. Trafficking in persons, especially women and children: protecting victims of trafficking and persons at risk of trafficking, especially women and children in conflict and post-conflict situations*, UN Doc. A/HRC/RES/32/3 del 20 luglio 2016, par. 5; Consiglio dei diritti umani, *Resolution 44/4. Trafficking in persons, especially women and children: strengthening human rights through enhanced protection, support and empowerment of victims of trafficking, especially women and children*, UN Doc. A/HRC/RES/44/4 del 22 luglio 2020, par. 6.

trafficking and to protect, assist and provide redress to victims»⁶⁰; dall'altro, «anti-trafficking measures shall not adversely affect the human rights and dignity of persons, in particular the rights of those who have been trafficked»⁶¹.

Il principio della primazia dei diritti umani nel contrasto alla tratta di esseri umani ha guidato l'azione del Relatore speciale sulla tratta di persone⁶². Questo fu nominato dalla Commissione dei diritti umani nel 2004, con il mandato di durata triennale «to focus on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children»⁶³. Il mandato è stato successivamente prorogato nel 2008⁶⁴, 2011⁶⁵, 2014⁶⁶, 2017⁶⁷ e 2020⁶⁸. L'incarico di Relatore speciale sulla tratta di persone è stato ricoperto da Sigma Huda dal 2004 al 2008, da Joy Ngozi Ezeilo dal 2008 al 2014, da Maria Grazia Giammarinaro dal 2014 al 2020, ed è attualmente rive-

⁶⁰ Consiglio economico e sociale, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council - Addendum*, cit., 3.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² In proposito, vedi: Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo - Addendum: Stocktaking exercise on the work of the mandate on its tenth anniversary*, UN Doc. A/HRC/26/37/Add.2 del 27 marzo 2014, par. 35; Consiglio dei diritti umani, *Trafficking in persons, especially women and children. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, UN Doc. A/HRC/44/45 del 6 aprile 2020, par. 1.

⁶³ Commissione dei diritti umani, *Resolution 2004/110. Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children*, UN Doc. E/CN.4/DEC/2004/110 del 21 aprile 2004.

⁶⁴ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 8/12. Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, UN Doc. A/HRC/RES/8/12 del 18 giugno 2008, par. 4.

⁶⁵ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 17/1. Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, UN Doc. A/HRC/RES/17/1 del 6 luglio 2011, par. 2.

⁶⁶ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 26/8. Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, UN Doc. A/HRC/RES/26/8 del 17 luglio 2014, par. 2.

⁶⁷ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 35/5. Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, UN Doc. A/HRC/RES/35/5 del 10 luglio 2017, par. 3.

⁶⁸ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 44/4*, cit, par. 14. Con il Relatore Speciale sulla tratta di persone è chiamato a collaborare il Relatore speciale sulle forme contemporanee di schiavitù, nominato dal Consiglio dei diritti umani nel 2007. In proposito, vedi Consiglio dei diritti umani, *Resolution 6/14. Special Rapporteur on contemporary forms of slavery*, UN Doc. A/HRC/RES/6/14 del 28 settembre 2007, par. 6.

stito da Siobhán Mullally⁶⁹. Nei suoi numerosi rapporti, il Relatore speciale ha incessantemente richiamato l'attenzione degli Stati sulla necessità di assicurare un'adeguata tutela alle vittime di tratta al di là degli obblighi stabiliti dal Protocollo sulla tratta di persone, ribadendo, chiarendo e sviluppando i principi in materia elaborati dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Tra questi è da segnalare il principio secondo cui le vittime non devono essere punite per gli atti illeciti che siano state costrette a commettere come diretta conseguenza della tratta⁷⁰, principio che è stato ripetutamente affermato anche dal Consiglio dei diritti umani⁷¹. Il Relatore speciale ha chiarito che esso deve applicarsi a tutti i reati e indipendentemente dal previo formale accertamento dello status di vittima e che la circostanza che la commissione dell'atto sia una diretta conseguenza della tratta deve costituire una causa di improcedibilità dell'azione penale e non solo una causa di esonero della responsabilità invocabile nel corso del processo⁷².

6. Dopo l'adozione del Protocollo sulla tratta di persone, l'Assemblea generale ha mantenuto alta l'attenzione sul tema, raccomandando ripetutamente agli Stati di ratificare o aderire alla Convenzione di Palermo e al Protocollo *de quo* e di darvi piena attuazione nei rispettivi ordinamenti interni⁷³.

⁶⁹ Al riguardo, vedi la sezione del sito dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani dedicata al Relatore speciale sulla tratta di persone (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx>).

⁷⁰ Consiglio economico e sociale, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council - Addendum*, cit., 3.

⁷¹ Vedi in particolare: Consiglio dei diritti umani, *Resolution 32/3*, cit., par. 5; Consiglio dei diritti umani, *Resolution 44/4*, cit., par. 1, lett c).

⁷² Assemblea generale, *Trafficking in persons, especially women and children. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Maria Grazia Giammarinaro*, UN Doc. A/75/169 del 17 luglio 2020, par. 28. Sul principio in questione vedi anche: Assemblea generale, *Trafficking in persons, especially women and children. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, UN Doc. A/70/260 del 3 agosto 2015, par. 32; Consiglio dei diritti umani, *Trafficking in persons, especially women and children. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, cit., UN Doc. A/HRC/41/46 del 23 aprile 2019, par. 36.

⁷³ Vedi tra le altre: la risoluzione 58/137 del 22 dicembre 2003, par. 4; la risoluzione 61/180 del 20 dicembre 2006, par. 3; la risoluzione 64/178 del 18 dicembre 2009, par. 1; la risoluzione 68/192 del 18 dicembre 2013, par. 1; la risoluzione 71/322 dell'8 settembre 2017, par. 2; la risoluzione 72/195 del 19 dicembre 2017, par. 1; la risoluzione 73/146 del 17

Nel 2010, con la risoluzione 64/293, essa ha adottato il Piano d'azione globale delle Nazioni Unite per la lotta contro la tratta di esseri umani (par. 1). Tale piano, privo di carattere vincolante, prevede un complesso articolato di misure che gli Stati membri sono chiamati a prendere al fine di prevenire la tratta di esseri umani, proteggere le vittime e punire i responsabili. Nel 2013 e nel 2017 sono state organizzate due riunioni ad alto livello dell'Assemblea generale per valutare i progressi compiuti nell'esecuzione del Piano⁷⁴. La prossima riunione è fissata nel corso del 2021⁷⁵. Con la stessa risoluzione 64/293, peraltro, l'Assemblea generale ha istituito il già citato Fondo fiduciario volontario delle Nazioni Unite per le vittime della tratta di persone, previsto dal Piano allo scopo di fornire a queste ultime assistenza umanitaria, legale e finanziaria (par. 4).

Nel 2013, inoltre, con la risoluzione 68/192, l'Assemblea generale ha istituito la Giornata mondiale contro la tratta di persone, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica alla difficile situazione delle vittime di tratta e promuovere la tutela dei loro diritti (par. 5). La Giornata mondiale contro la tratta di persone si celebra il 30 luglio di ogni anno.

È da ricordare pure il recepimento da parte dell'Assemblea generale, con la risoluzione 73/195, del Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, adottato dai Capi di Stato e di Governo e Alti rappresentanti riuniti a Marrakech nel dicembre 2018. Le rotte migratorie irregolari sono sovente utilizzate dalle reti dei trafficanti di uomini per reclutare le loro vittime. Il Patto ne tiene conto e indica tra gli obiettivi da perseguire quello di prevenire, combattere e sradicare la tratta di esseri umani nel contesto delle migrazioni internazionali (obiettivo 10). Esso impegna politicamente gli Stati ad adottare le misure necessarie a questo fine e ad identificare e proteggere i migranti divenuti vittime di tratta (par. 26).

7. Il Consiglio di sicurezza ha cominciato ad occuparsi della tratta di persone soltanto negli ultimi anni. Nell'ottobre 2015, il vertiginoso

dicembre 2018, par. 4; la risoluzione 73/189 del 17 dicembre 2018, par. 2; la risoluzione 74/176 del 18 dicembre 2019, par. 1; la risoluzione 75/158 del 16 dicembre 2020, par. 4; la risoluzione 75/195 del 16 dicembre 2020, par. 2.

⁷⁴ Sulla riunione ad alto livello tenutasi nel 2013, vedi la risoluzione dell'Assemblea generale 68/192, cit., par. 3. Su quella svoltasi nel 2017, vedi la risoluzione dell'Assemblea generale 72/1 del 27 settembre 2017.

⁷⁵ Vedi la risoluzione dell'Assemblea generale 74/176, cit., par. 4.

aumento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani dall'Africa centrale e occidentale verso la Libia e da questo Paese verso l'Italia, attraverso il Mar Mediterraneo, lo indussero ad adottare la risoluzione 2240 (2015), ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. In tale risoluzione, il Consiglio di sicurezza condannò «all acts of migrant smuggling and human trafficking into, through and from the Libyan territory and off the coast of Libya, which undermine further the process of stabilisation of Libya and endanger the lives of thousands of people» (par. 1), e chiese agli Stati membri di prestare assistenza alla Libia, dietro sua richiesta, nello sviluppo delle capacità necessarie a rendere sicure le sue frontiere e a prevenire e reprimere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani attraverso il suo territorio e nel suo mare territoriale, agendo sia individualmente sia nel quadro di organizzazioni regionali, inclusa l'Unione europea (par. 2).

Al riguardo, conviene ricordare che nel maggio 2015 il Consiglio dell'Unione europea, con la decisione 2015/778, aveva istituito l'Operazione EUNAVFOR MED (in seguito ridenominata EUNAVFOR MED Sophia), un'operazione aeronavale con l'obiettivo di contribuire a «smantellare il modello di *business* delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centro meridionale» (art. 1, par. 1)⁷⁶. In base al diritto internazionale consuetudinario, i mezzi impiegati nell'operazione avrebbero potuto procedere al fermo e all'ispezione delle imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico di migranti o la tratta di persone soltanto in alto mare e unicamente con il consenso dello Stato della bandiera o nel caso di imbarcazioni senza bandiera, che di fatto costituiscono la grande maggioranza dei mezzi impiegati dai trafficanti⁷⁷.

Con la risoluzione 2240 (2015), il Consiglio di sicurezza autorizzò gli Stati membri, «acting nationally or through regional organisations that are engaged in the fight against migrant smuggling and human trafficking», – di fatto gli Stati partecipanti all'operazione sopra menzionata – ad ispezionare, nelle acque internazionali al largo

⁷⁶ Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 122 del 19 maggio 2015, 31 ss.

⁷⁷ Sul punto, vedi M. GESTRI, *EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, in *Italian Yearbook of International Law*, XXV-2015, 21 ss., 31 ss.

delle coste libiche, le imbarcazioni battenti bandiera straniera sospettate di essere usate per il traffico di migranti o la tratta di persone, senza il consenso dello Stato della bandiera, a condizione di aver compiuto «good faith efforts» per ottenerlo (par. 7), e nel caso in cui i sospetti risultassero fondati, a sequestrarle (par. 8). Gli Stati membri furono autorizzati anche ad impiegare «all measures commensurate to the specific circumstances in confronting migrant smugglers or human traffickers» (par. 10) nell'ispezione e sequestro delle imbarcazioni in questione nonché nelle eventuali attività conseguenti, come la loro distruzione, da compiersi comunque «in accordance with applicable international law» (par. 8). L'autorizzazione, concessa per dodici mesi dalla data della risoluzione 2240 (2015), è stata successivamente rinnovata per una pari durata con le risoluzioni 2312 (2016) (par. 7), 2380 (2017) (par. 7), 2437 (2018) (par. 2) e 2491 (2019) (par. 2).

Nel febbraio 2020, il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto un accordo politico sulla chiusura dell'Operazione EUNAVFOR MED Sophia e l'avvio di una nuova operazione aeronavale nel Mar Mediterraneo con un mandato più limitato⁷⁸. Con la decisione 2020/472 del 31 marzo 2020, esso ha quindi istituito l'Operazione EUNAVFOR MED Irini, affidandole il compito principale di contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi nei confronti della Libia imposto dal Consiglio di sicurezza⁷⁹. È soltanto uno dei compiti secondari di tale operazione quello di contribuire a «smantellare il modello di attività delle reti di traffico e tratta di esseri umani» (art. 1, par. 1), da attuarsi peraltro unicamente «attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare effettuato con mezzi aerei» (art. 5, par. 1). Nell'ottobre 2020, comunque, l'autorizzazione concessa con la risoluzione 2240 (2015) è stata rinnovata per ulteriori dodici mesi con la risoluzione 2546 (2020) (par. 2).

Oltre che della tratta di persone lungo la cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale, il Consiglio di Sicurezza si è occupato della tratta di esseri umani organizzata dall'ISIL e altri gruppi armati o terroristici in situazioni di conflitto armato. Le drammatiche condi-

⁷⁸ Sulla chiusura dell'Operazione EUNAVFOR MED Sophia, vedi *Decisione (PESC) 2020/471 del Consiglio del 31 marzo 2020 che abroga la decisione (PESC) 2015/778 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED operazione SOPHIA)*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 101 del 1 aprile 2020, 3.

⁷⁹ *Decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio del 31 marzo 2020 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED Irini)*, *ivi*, 4 ss.

zioni di migliaia di donne e bambine, in particolare yazide, ridotte in schiavitù sessuale, vendute al miglior offerente o concesse ai propri miliziani dallo Stato islamico, nei territori sotto il suo controllo in Iraq e in Siria, spinsero il Consiglio di sicurezza a tenere il primo dibattito su questo tema nel dicembre 2015⁸⁰.

Negli anni successivi, il Consiglio è ripetutamente tornato a considerare l'argomento. In particolare, nella risoluzione 2331 (2016), esso non solo condannò tutti i casi di tratta da parte dell'ISIL, di Boko Haram, di Al-Shabaab, del Lord's Resistance Army e altri gruppi armati o terroristici, con finalità di sfruttamento sessuale, riduzione in schiavitù sessuale e sottoposizione al lavoro forzato delle vittime, in aree di conflitto (par. 11), ma manifestò anche l'intenzione di adottare sanzioni mirate nei confronti degli individui ed enti responsabili (par. 12) e di inserire, a questo fine, «the issue of trafficking in persons in the areas affected by armed conflict and sexual violence in conflict into the work of relevant sanctions committees where in accordance with their mandates» (par. 13).

Successivamente, con la risoluzione 2368 (2017), il Consiglio di sicurezza incoraggiò gli Stati membri a sottoporre al Comitato delle sanzioni concernenti l'ISIL e Al-Qaida richieste di inserimento nella lista dei soggetti sanzionati di «individuals and entities associated with ISIL or Al-Qaida involved in trafficking in persons in areas affected by armed conflict and in sexual violence in conflict» (par. 15). Nel maggio 2020, nella suddetta lista è stato inserito Muhammad Sa'id Abdal-Rahman al-Mawla, succeduto ad Abu Bakr al-Baghdadi alla guida dell'ISIL nel 2019, anche in quanto «helped drive the abduction, slaughter, and trafficking of Yazidi religious minorities in northwest Iraq»⁸¹.

Inoltre, nella risoluzione 2374 (2017) il Consiglio di sicurezza indicò tra i criteri per l'inserimento nella lista dei soggetti sottoposti

⁸⁰ Consiglio di sicurezza, *7585th meeting, Wednesday, 16 December 2015, 3:00 p.m.*, UN Doc. S/PV.7585. Vedi anche la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza emessa al termine della riunione, UN Doc. S/PRST/2015/25 del 16 dicembre 2015. Sulla tratta di donne e bambine yazide, sia consentito rinviare a M. MANCINI, *La furia dell'ISIS contro le minoranze etniche e religiose: il genocidio degli yazidi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 619 ss., 627 s.

⁸¹ QDi.426, *Muhammad Sa'id Abdal-Rahman al-Mawla, Narrative Summary of Reasons for Listing*, 21 May 2020, disponibile nel sito del Consiglio di sicurezza all'indirizzo: <https://www.un.org/securitycouncil/content/amir-muhammad-sa%E2%80%99id-abdal-rahman-al-mawla>.

ad *asset freeze* e *travel ban* da parte del neo-istituito Comitato delle sanzioni concernenti il Mali il finanziamento di individui ed enti coinvolti in azioni che minaccino la pace, la sicurezza o la stabilità di questo Paese attraverso i proventi della tratta di esseri umani e del traffico di migranti (par. 8, lett. c)). Nel dicembre 2018, in tale lista è stato inserito Mahamadou Ag Rhissa, potente uomo d'affari a capo del traffico di migranti nella città di Talhandak, vicina al confine tra Mali e Algeria⁸².

Infine, diversi individui responsabili del traffico e della tratta di decine di migliaia di migranti sono stati sottoposti ad *asset freeze* e *travel ban* dal Comitato per le sanzioni concernenti la Libia nel giugno 2018, in quanto coinvolti in «planning, directing, or committing, acts that violate applicable international human rights law or international humanitarian law, or acts that constitute human rights abuses, in Libya», ai sensi delle risoluzioni 2174 (2014) (par. 4, lett. a)), 2213 (2015) (par. 11, lett. a)). Tra loro vi sono: Ermias Ghermay⁸³ e Fitiwi Abdelrazak⁸⁴, entrambi a capo di reti criminali transnazionali responsabili del traffico e della tratta di migranti dal Corno d'Africa alla Libia e dalle coste libiche all'Europa e agli Stati Uniti; Ahmad Oumar al-Dabbashi⁸⁵ e Mohammed Kachlaf⁸⁶, a capo rispettivamente della milizia Anas al-Dabbashi, operante lungo la costa tra Sabratha e Mellitah, e della brigata Shuhada al Nasr, operante nella città costiera di Zawiya.

⁸² MLI.002, *Mahamadou Ag Rhissa, Narrative Summary of Reasons for Listing*, 20 December 2018, disponibile nel sito del Consiglio di sicurezza all'indirizzo: <https://www.un.org/securitycouncil/content/mahamadou-ag-rhissa>.

⁸³ LYI.021, *Ermias Ghermay, Narrative Summary of Reasons for Listing*, 7 June 2018, disponibile nel sito del Consiglio di sicurezza all'indirizzo: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/materials/summaries/individual/ermias-ghermay>.

⁸⁴ LYI.022, *Fitiwi Abdelrazak, Narrative Summary of Reasons for Listing*, 7 June 2018, disponibile nel sito del Consiglio di sicurezza all'indirizzo: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/materials/summaries/individual/fitiwi-abdelrazak>.

⁸⁵ LYI.023, *Ahmad Oumar al-Dabbashi, Narrative Summary of Reasons for Listing*, 7 June 2018, disponibile nel sito del Consiglio di sicurezza all'indirizzo: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/materials/summaries/individual/ahmad-oumar-al-dabbashi>.

⁸⁶ LYI.025, *Mohammed Kachlaf, Narrative Summary of Reasons for Listing*, 7 June 2018, disponibile nel sito del Consiglio di sicurezza all'indirizzo: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/materials/summaries/individual/mohammed-kachlaf>.

8. Dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti emerge con evidenza il ruolo fondamentale di stimolo e supporto alla lotta alla tratta di esseri umani svolto dall'ONU. Come si è visto, si deve ad essa il Protocollo di Palermo sulla tratta di persone, che ha segnato un punto di svolta nel contrasto a questa odiosa pratica a livello globale. Tale Protocollo ha dato una definizione della tratta di esseri umani nelle sue molteplici forme, superando i limiti fissati dai precedenti strumenti pattizi in materia, e ha dettato un articolato complesso di obblighi per la sua repressione e prevenzione, aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti dalla Convenzione di Palermo contro la criminalità transnazionale organizzata.

A distanza di più di venti anni dall'adozione del Protocollo e nonostante i ripetuti appelli alla sua ratifica o adesione, tuttavia, ben sedici Stati membri delle Nazioni Unite non ne sono ancora parti⁸⁷. Di essi sette non sono neanche parti della Convenzione⁸⁸. È pertanto necessaria un'ulteriore azione di promozione della Convenzione e del Protocollo, al fine di giungere nel più breve tempo possibile ad una loro accettazione universale.

Quanto agli Stati parti, un'intensa attività di promozione dell'attuazione del Protocollo *de quo* e di assistenza tecnica alle autorità statali a tal fine è svolta dall'UNODC. Non vi sono, tuttavia, dati certi, completi e aggiornati sullo stato di attuazione del Protocollo nei singoli ordinamenti interni, essendo mancato finora un meccanismo di monitoraggio. Come si è detto, soltanto negli ultimi mesi del 2020 è entrato in funzione il Meccanismo di esame della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali, istituito dalla Conferenza degli Stati parti nel 2018. L'avvio della procedura di esame individuale da esso prevista è senz'altro da valutare positivamente, potendo stimolare gli Stati ad un pieno adeguamento del rispettivo ordinamento interno agli strumenti pattizi di cui sono parti. La capacità di stimolo di tale procedura rischia, tuttavia, di essere compromessa dalla sua eccessiva

⁸⁷ Si tratta di: Andorra, Bhutan, Corea del Nord, Iran, Isole Marshall, Isole Salomone, Pakistan, Repubblica del Congo, Samoa, Somalia, Sud Sudan, Tonga, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen. Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en).

⁸⁸ Si tratta di: Bhutan, Iran, Isole Salomone, Repubblica del Congo, Somalia, Sud Sudan, Tuvalu. Dati tratti dal sito della *United Nations Treaty Collection* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en).

durata (otto anni), dal suo carattere confidenziale e dalla mancata previsione di una verifica successiva dei progressi compiuti dallo Stato esaminato nell'attuazione della Convenzione e dei Protocolli di cui è parte.

Peraltro, malgrado abbia tra i suoi scopi la protezione delle vittime, il Protocollo di Palermo sulla tratta di persone contiene limitatissime disposizioni di carattere precettivo al riguardo. Come si è visto, il Consiglio dei diritti umani e il Relatore speciale sulla tratta di persone si sono attivamente adoperati per affermare la centralità della tutela delle vittime nella definizione ed esecuzione delle misure di contrasto alla tratta. Mancano tuttavia precisi obblighi pattizi in materia. È auspicabile che tale lacuna sia colmata al più presto attraverso l'emendamento del Protocollo. In base all'art. 18, par. 1, una proposta di emendamento può essere formulata da qualsiasi Stato parte. Per la sua adozione è necessario – in seno alla Conferenza degli Stati parti – il voto favorevole della maggioranza dei due terzi degli Stati parti del Protocollo stesso, presenti e votanti, laddove non sia possibile raggiungere il *consensus*. Occorre dunque una volontà politica largamente condivisa in questo senso.

Come si è detto, dopo l'adozione del Protocollo suddetto, l'Assemblea generale ha continuato ad occuparsi della lotta alla tratta di persone, svolgendo, nei limiti dei suoi poteri, una rilevante azione di impulso nei confronti degli Stati membri. In particolare, a distanza di undici anni dalla sua adozione, resta attuale il Piano d'azione globale delle Nazioni Unite per la lotta contro la tratta di esseri umani, ancorché sia privo di carattere vincolante.

Quanto al Consiglio di sicurezza, l'autorizzazione da esso concessa agli Stati membri con la risoluzione 2240 (2015) ha consentito un'azione più incisiva dell'Operazione EUNAVFOR MED Sophia nel contrasto alla tratta di persone lungo la rotta del Mediterraneo centrale, con la distruzione di cinquecentoquarantacinque imbarcazioni e l'arresto di centoquarantatre sospetti trafficanti⁸⁹. È inoltre positiva l'imposizione di sanzioni mirate nei confronti di questi ultimi ed è auspicabile un più ampio ricorso a tale strumento in futuro, in via complementare all'esercizio della giurisdizione penale nei loro confronti.

⁸⁹ Dati riportati nel sito del Consiglio dell'Unione europea all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>.

ABSTRACT

*The United Nations and the Fight Against Human Trafficking:
Instruments, Achievements and Challenges*

This article surveys the evolving efforts of the UN to combat human trafficking from its inception to today. Firstly, it reviews the treaties addressing such deplorable phenomenon which were concluded within the framework of the UN and it focuses on the 2000 Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, supplementing the UN Convention against transnational organized crime. Merits and limits of such Protocol are carefully scrutinized. Secondly, the article highlights the crucial role of the UNODC in assisting States in the implementation of the said Protocol as well as the limited mandate of the Working Group on trafficking in persons. It also critically analyzes the Mechanism for the review of the implementation of the aforementioned Convention and the Protocols thereto, which was established only in 2018. Thirdly, the article emphasizes the efforts of the Human Rights Council and the Special Rapporteur on trafficking in persons to affirm the centrality of the victims' protection in defining and implementing measures against human trafficking. Finally, it thoroughly examines the action of the General Assembly and the Security Council to combat trafficking in persons.