
La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

di

Alessandra Annoni

Abstract: The article examines the recent case-law of the European Court of Human Rights concerning trafficking in human beings, especially women and children. Relying on an evolutive interpretation of the prohibition of slavery, servitude and compulsory labour (Article 4 of the European Convention of Human Rights, hereinafter ECHR), the Court held that trafficking in human beings – within the meaning of Article 3(a) of the 2000 Palermo Protocol and Article 4(a) of the 2005 European Anti-Trafficking Convention – falls within the scope of the ECHR. Furthermore, according to the Court, the content of the States Parties' due-diligence obligation to protect people under their jurisdiction from trafficking must be assessed in the light of the specific rules for the prevention and repression of this practice set forth by the main anti-trafficking treaties.

Gli obblighi internazionali degli Stati in materia di tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani è un fenomeno complesso¹. Ad attirare l'attenzione della comunità internazionale fu anzitutto il commercio di donne e bambine reclutate a scopo di prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, fiorente già all'inizio del Novecento. Gestita da organizzazioni criminali con ramificazioni transnazionali, la cosiddetta "tratta delle bianche" portava sovente le vittime lontano dal proprio Paese di origine, ponendole alla mercé dei propri sfruttatori. Per contrastare il fenomeno, si rendeva necessario uno sforzo comune, che coinvolgesse tanto gli Stati di reclutamento quanto quelli di transito e destinazione finale delle vittime. A questo scopo furono elaborate, nella prima metà del Novecento, diverse convenzioni internazionali, tutt'ora in vigore, che obbligano gli Stati parti ad adottare, in collaborazione fra loro, le misure ritenute necessarie per

¹ E. Decaux, *Les formes contemporaines de l'esclavage*, in "Recueil des cours", CCCXXXVI, 2008, pp. 9 ss.; S. Scarpa, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford University Press, Oxford 2008; A.T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

prevenire e reprimere il reclutamento di donne e bambini a scopo di sfruttamento sessuale².

Lo sfruttamento della prostituzione e la pornografia, però, non sono le uniche motivazioni della tratta: questa, infatti, viene praticata anche in vista dell'assoggettamento delle vittime a lavoro forzato, matrimonio forzato, servitù domestica e traffico di organi. Gli strumenti internazionali elaborati a partire dalla seconda metà del Novecento ne tengono conto, dilatando la nozione internazionale di tratta.

I primi segni di questa evoluzione si rinvencono nella Convenzione del 1979 per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, il cui art. 6 obbliga gli Stati parti ad adottare le misure necessarie a reprimere "all forms of traffic in women"³, e nella Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, il cui art. 35 impone la predisposizione di misure idonee a prevenire "the sale of or traffic in children for any purpose or in any form"⁴. Il 18 marzo 1994, poi, è stata adottata la Convenzione inter-americana sulla tratta internazionale di minori, che contiene una definizione piuttosto articolata del fenomeno. Vi rientra, oltre alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, quella finalizzata a qualsiasi altro scopo vietato nello Stato di reclutamento o in quello di destinazione⁵. Di tenore analogo è il Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili del 25 maggio 2000, che vieta – pur senza definirla come "tratta" – la vendita di minori a scopo di sfruttamento sessuale, traffico di organi o lavoro forzato⁶.

Di recente, la definizione di tratta è stata estesa fino a ricomprendere gli atti che hanno per vittime persone adulte di sesso maschile. Il Protocollo sulla tratta di persone adottato a Palermo nel dicembre 2000, in particolare, considera tratta di esseri umani:

[T]he 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. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution

² L'Accordo di Parigi del 18 maggio 1904 per assicurare una protezione efficace contro il traffico criminale conosciuto sotto il nome di "tratta delle bianche" (in League of Nations, *Treaty Series*, vol. 1, p. 83), la successiva Convenzione relativa anch'essa alla repressione della "tratta delle bianche" del 4 maggio 1910 (Ivi, vol. 3, p. 275), la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 30 settembre 1921 (Ivi, vol. 9, p. 415), la Convenzione per la repressione della tratta delle donne adulte dell'11 ottobre 1933 (in League of Nations, *Treaty Series*, vol. 150, p. 431) e la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 2 dicembre 1949 (in United Nations, *Treaty Series*, vol. 96, p. 271).

³ Corsivo aggiunto. La raccomandazione generale n. 19, adottata dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne il 19 gennaio 1992, specifica che: "In addition to established forms of trafficking there are new forms of sexual exploitation, such as sex tourism, the recruitment of domestic labour from developing countries to work in developed countries and organized marriages between women from developing countries and foreign nationals" (UN Doc. A/47/38).

⁴ Corsivo aggiunto.

⁵ Cfr. l'art. 2 della Convenzione (Organization of American States, *Treaty Series*, No. 79).

⁶ Cfr. l'art. 3 della Convenzione, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2171, p. 227.

of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs. [...] The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered 'trafficking in persons' even if this does not involve any of [the means mentioned above]⁷.

Questa definizione è stata successivamente ripresa, nella sostanza, dalla decisione-quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 19 luglio 2002, e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005 ma entrata in vigore soltanto il 1° febbraio 2008⁸.

Gli Stati vincolati al rispetto di questi strumenti sono tenuti ad adottare una serie di misure volte a prevenire e a reprimere la tratta. Vengono in rilievo, fra gli altri: l'obbligo di intraprendere azioni positive tese a scoraggiare il reclutamento delle vittime ed il loro trasferimento all'estero⁹ (ad esempio fornendo informazioni adeguate alle famiglie più vulnerabili ed assicurando controlli efficaci alle frontiere); l'obbligo di condurre un'inchiesta adeguata¹⁰, cooperando con gli altri Stati interessati¹¹, in relazione ad ogni presunto caso di tratta; l'obbligo di prevedere sanzioni penali efficaci per i trafficanti di esseri umani¹² e l'obbligo di assicurare la necessaria assistenza alle vittime¹³.

La carenza di meccanismi di controllo specifici

Le convenzioni internazionali sulla tratta degli esseri umani adottate in ambito universale non prevedono l'istituzione di organi di controllo *ad hoc*, competenti a vigilare sul rispetto degli obblighi pattizi. L'art. 32 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000, di cui il

⁷ Cfr. l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, adottato dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e successivamente aperto alla firma degli Stati nel corso di una Conferenza svoltasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000 (*Official Records of the General Assembly*, 55th session, Suppl. 49, vol. I, p. 60).

⁸ A.T. Gallagher, *Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments*, in "European Journal of Migration and Law", VIII, 2, 2006, pp. 163 ss.

⁹ Cfr., ad esempio, gli artt. 9 ss. del Protocollo di Palermo e gli artt. 5 della Convenzione del Consiglio d'Europa.

¹⁰ Cfr. ad esempio, gli artt. 27 ss. della Convenzione del Consiglio d'Europa.

¹¹ Cfr. ad esempio, l'art. 10 del Protocollo di Palermo gli artt. 32 ss. della Convenzione del Consiglio d'Europa.

¹² Cfr. ad esempio, l'art. 5 del Protocollo di Palermo, gli artt. 1 ss. della decisione-quadro del 2002 e gli artt. 18 ss. della Convenzione del Consiglio d'Europa. L'obbligo di reprimere penalmente la tratta sembra del resto aver ormai assunto valore consuetudinario. Al suo rispetto sono dunque tenuti anche gli Stati che non hanno ratificato alcun accordo internazionale specifico (v. F. Salerno, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Edizioni scientifiche, Napoli 2004, pp. 2107 ss., p. 2131).

¹³ Cfr. gli artt. 6 ss. del Protocollo di Palermo, l'art. 7 della decisione-quadro del 2002 e gli artt. 10 ss. della Convenzione del Consiglio d'Europa.

Protocollo sulla tratta di persone costituisce un annesso, attribuisce però alla Conferenza degli Stati parti il compito, fra l'altro, di valutare periodicamente lo stato di attuazione della Convenzione adottando le raccomandazioni necessarie a migliorare il rispetto degli obblighi pattizi. Per esercitare tale competenza – che si estende anche ai Protocolli – la Conferenza acquisisce dagli Stati parti informazioni circa le misure da essi adottate per dare attuazione agli obblighi in questione. Le raccomandazioni finora adottate dalla Conferenza, tuttavia, si caratterizzano per una formulazione piuttosto generica, e si indirizzano in modo indistinto all'insieme degli Stati parti¹⁴.

L'art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005, invece, prevede l'istituzione di un Gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani (c.d. GRETA), chiamato a monitorare periodicamente lo stato di attuazione degli obblighi convenzionali da parte di ciascuno Stato parte. Il gruppo di esperti – avvalendosi della collaborazione dello stesso Stato parte e di membri della società civile ed eventualmente organizzando apposite visite sul campo – acquisisce le informazioni necessarie ad effettuare la propria valutazione. Successivamente, il GRETA redige un rapporto pubblico, nel quale dà conto degli sforzi compiuti dallo Stato per contrastare il fenomeno della tratta, evidenziando eventuali criticità e suggerendo le misure più idonee per risolverle. Sulla base di tale rapporto, poi, il Comitato degli Stati parti potrà adottare raccomandazioni nei confronti dello Stato che risulti inadempiente¹⁵. Né il Comitato né il GRETA, in ogni caso, hanno il potere di adottare sanzioni.

Un meccanismo di controllo più efficace è costituito dalla procedura di infrazione o inadempimento, disciplinata dall'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale procedura può infatti sfociare nell'adozione di una sanzione pecuniaria nei confronti dello Stato membro che non abbia dato corretta attuazione ad un obbligo previsto dal diritto dell'Unione europea¹⁶. Solo col Trattato di Lisbona, però, il controllo della Corte di giustizia è stato esteso all'attuazione degli atti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, come la decisione-quadro sopra ricordata. L'art. 10 del Protocollo n. 36 allegato ai Trattati, inoltre, specifica che le nuove competenze riconosciute alla Corte di giustizia diventeranno pienamente operative – con riferimento alle decisioni-quadro che, come quella sulla tratta degli esseri umani, sono state adottate sulla base della precedente disciplina – soltanto dopo 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La rilevanza dei trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani

¹⁴ Cfr. la decisione n. 3, adottata dalla Conferenza degli Stati parti durante la sua II sessione, tenutasi a Vienna nell'ottobre 2005; la decisione n. 3, adottata dalla Conferenza degli Stati parti durante la sua III sessione, tenutasi a Vienna nell'ottobre 2006 e la decisione n. 4, adottata dalla Conferenza degli Stati parti durante la sua IV sessione, tenutasi a Vienna nell'ottobre 2008.

¹⁵ Il primo ciclo di valutazioni periodiche del GRETA ha avuto inizio nel febbraio 2010 e dovrebbe concludersi alla fine del 2013, valutazioni consultabili in internet all'indirizzo: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/News/1stRoundWeb_en.asp.

¹⁶ Cfr. l'art. 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il fenomeno della tratta degli esseri umani rileva anche nel più generale contesto dei trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani. Taluni strumenti internazionali qualificano espressamente la tratta come violazione di diritti tutelati, obbligando gli Stati parti ad adottare le misure necessarie per prevenire e reprimere il fenomeno. Vengono in rilievo, oltre ai già citati art. 6 della Convenzione del 1979 per l'eliminazione della discriminazione contro le donne ed art. 35 della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo¹⁷, l'art. 6 della Convenzione americana per i diritti umani, che proibisce la schiavitù, la servitù, la tratta degli schiavi e quella delle donne. Gli sforzi compiuti dagli Stati parti per adempiere agli obblighi previsti da questi strumenti sono sottoposti allo scrutinio degli organi di controllo da questi istituiti, secondo le diverse procedure previste da ciascun trattato.

Così, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo, gli Stati parti sono tenuti a presentare un rapporto periodico al Comitato per i diritti del fanciullo, dando conto delle misure adottate per dare esecuzione agli obblighi previsti dalla Convenzione. La procedura periodica di valutazione si conclude con l'elaborazione di una relazione del Comitato, contenente osservazioni e raccomandazioni per lo Stato interessato. Analoga procedura è prevista dall'art. 18 della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne. Il Protocollo addizionale a quest'ultima Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, attribuisce al Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne la competenza a ricevere i ricorsi presentati da individui o gruppi di individui che ritengano di aver subito una violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione da parte di uno Stato parte del Protocollo¹⁸. Una competenza analoga è riconosciuta, nel contesto della Convenzione americana per i diritti umani, alla Commissione inter-americana per i diritti umani, la quale, se ritiene il ricorso ammissibile alla luce delle condizioni stabilite dagli artt. 46 s. della Convenzione, adotta un rapporto¹⁹. Successivamente, la stessa Commissione o lo Stato parte chiamato in causa che abbia accettato la giurisdizione della Corte inter-americana ai sensi dell'art. 61 della Convenzione possono investire della questione la Corte, che si pronuncia con sentenza vincolante²⁰.

Non è escluso, d'altra parte, che la tratta possa assumere rilevanza anche nel contesto di convenzioni sulla tutela dei diritti umani che non vietano espressamente questa pratica. Lo conferma la prassi del Comitato per i diritti umani, il quale ha in più occasioni affermato che la tratta costituisce una violazione di diversi diritti tutelati dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, quali il diritto a non essere sottoposti a tortura o trattamenti disumani e degradanti, il diritto a non essere sottoposti a schiavitù, lavoro forzato e pratiche servili, ed il diritto dei minori alla

¹⁷ *Supra*, par. 2.

¹⁸ Uno dei ricorsi finora presentati riguardava proprio un caso di tratta a scopo di prostituzione (cfr. il ricorso n. 15/2007, *Zhen Zhen Zheng c. Olanda*, CEDAW/C/42/D/15/2007, che il Comitato ha dichiarato inammissibile con decisione del 27 ottobre 2007 perché la vittima non aveva previamente esperito tutti i mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento olandese).

¹⁹ Cfr. gli artt. 44 ss. della Convenzione.

²⁰ Cfr. gli artt. 61 ss. della Convenzione.

tutela della propria particolare condizione²¹. Ne consegue, per gli Stati parti, non soltanto l'obbligo "negativo" di non commettere tratta degli esseri umani, ma anche l'obbligo "positivo" di adottare tutte le misure necessarie per proteggere le persone sottoposte alla loro giurisdizione contro l'azione di organizzazioni criminali dedite alla tratta. Lo si deduce dall'art. 2, par. 1, del Patto, che impone agli Stati parti di *rispettare e garantire il rispetto* dei diritti tutelati dal Patto. Come emerge chiaramente dalla prassi internazionale²², l'obbligo "positivo" di garanzia – tipico dei trattati per la protezione dei diritti umani²³ – vincola gli Stati parti ad adoperarsi *diligentemente*²⁴ per prevenire, investigare e reprimere le violazioni dei diritti umani da chiunque perpetrate contro individui soggetti alla loro giurisdizione²⁵.

La tratta degli esseri umani nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Come il Patto sui diritti civili e politici, anche la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito: CEDU) non vieta espressamente la tratta, ma tutela, all'art. 4, il diritto a non essere sottoposti a schiavitù, servitù o lavoro forzato. L'interpretazione di tale disposizione inizialmente avvalorata dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di Strasburgo, tuttavia, la rendeva di fatto inapplicabile nel contesto della tratta. Gli organi di controllo erano infatti propensi a ritenere che anche la condizione di servitù, come quella di schiavitù, implicasse necessariamente la menomazione della personalità giuridica del soggetto passivo, e dunque presupponesse l'impossibilità "giuridica" per la vittima di modificare la propria condizione²⁶. Questa impostazione, già criticata in dottrina²⁷, è stata superata soltanto dalla recente sentenza 26 luglio 2005, *Siliadin c. Francia*²⁸.

²¹ Cfr., ad esempio, Comitato per i diritti umani, 27 agosto 2001, *Concluding Observations: Czech Republic*, CCPR/CO/72/CZE, par. 13; id., 12 novembre 2001, *Concluding Observations: Azerbaijan*, CCPR/CO/73/AZE, par. 15; id., 6 novembre 2003, *Concluding Observations: Latvia*, CCPR/CO/79/LVA, par. 12; id. 12 agosto 2004, *Concluding Observations: Serbia*, CCPR/CO/81/SEMO, par. 16; id., 25 aprile 2005, *Concluding Observations: Greece*, CCPR/CO/83/GRC, par. 10.

²² Cfr. Commissione per i diritti umani, 18 gennaio 2000, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law*, UN Doc. E/CN.4/2000/62, annex, art. 3.

²³ Cfr. ad esempio l'art. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'art. 1 della Convenzione americana per i diritti umani.

²⁴ Sulla nozione di *due diligence*, cui si ricollega l'obbligo di garantire il rispetto dei diritti umani delle persone sottoposte alla giurisdizione dello Stato, cfr. P. Mazzeschi, *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Giuffrè, Milano 1989. Sulla rilevanza del criterio della *due diligence* nel contesto specifico della tratta v. V. Waisman, *Human Trafficking: State Obligations to Protect Victims' Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard*, in "Hastings international and comparative law review", XXXIII, 2, 2010, pp. 385 ss.

²⁵ Cfr. F. Bestagno, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Vita e pensiero, Milano 2003.

²⁶ Cfr. F. Salerno, *op. cit.*, pp. 2125 s.

Il caso riguardava una minore togolese, affidata dai genitori ad una conoscente perché fosse condotta in Francia, con l'accordo che la giovane avrebbe ricevuto un'istruzione e, con i propri servizi domestici, avrebbe restituito il denaro anticipato dalla sua accompagnatrice per l'acquisto del biglietto aereo e la regolarizzazione della sua posizione di migrante. Giunta in Francia, però, la ragazza era stata privata dei documenti e costretta a lavorare come domestica non retribuita, dapprima nella casa della propria accompagnatrice e poi presso un'altra famiglia, alla quale era stata "prestata". Senza denaro, lontano dagli affetti ed in condizione di clandestinità, la giovane aveva continuato a lavorare gratuitamente, per più di quattordici ore al giorno, sette giorni a settimana, per oltre quattro anni, fino a quando, con l'aiuto di un vicino di casa, aveva trovato il coraggio per denunciare i propri aguzzini alle autorità francesi. Il procedimento penale intentato contro le persone presso la quale la ragazza aveva lavorato si era però concluso con un'assoluzione, grazie anche al fatto che, all'epoca, la legislazione penale francese non contemplava un reato specifico di tratta degli esseri umani, riduzione in servitù o lavoro forzato. Ciò aveva indotto la giovane a ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione dell'art. 4 in combinato disposto con l'art. 1 della CEDU. Tale ultima disposizione – formulata in maniera sostanzialmente analoga all'art. 2, par. 1, del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici – obbliga gli Stati parti, ciascuno nell'ambito della propria giurisdizione, a garantire il rispetto dei diritti tutelati dalla Convenzione²⁹.

Considerate le condizioni di lavoro alle quali la vittima era stata costretta, avuto particolare riguardo alla durata media della sua giornata lavorativa ed all'assenza di retribuzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha avuto difficoltà a qualificare i servizi domestici da questa resi come una forma di lavoro forzato³⁰. La Corte ha però ritenuto integrata anche la diversa fattispecie di riduzione in servitù, sottolineando come la ragazza fosse completamente alla mercé dei propri sfruttatori i quali, abusando della sua particolare condizione di vulnerabilità (dovuta alla giovane età ed al suo *status* di clandestina), l'avevano costretta a lavorare per loro privandola *di fatto* di qualsiasi possibilità di modificare la propria condizione.

Richiamando la natura della CEDU quale strumento "vivente", che deve essere interpretato "*in the light of present-day conditions*"³¹, la Corte ha così provveduto ad attualizzare la nozione di "servitù", qualificandola come una menomazione grave della libertà personale e capacità di autodeterminazione delle vittime, materialmente analoga a quella subita dallo schiavo, ma non necessariamente

²⁷ Cfr. N. Boschiero, *Art. 4*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi, CEDAM, Padova 2001, pp. 96 ss.

²⁸ Il testo della sentenza è reperibile nel *database* delle pronunce della Corte e della Commissione (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>). Cfr. P. Vrancken, *Child Trafficking and Article 4 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in "South African Yearbook of International Law", XXXII, 2007, pp. 485 ss.

²⁹ Cfr. per tutti F. Sudre, *Les 'obligations positives' dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme*, in "Revue trimestrielle des droits de l'homme", VI, 3, 1995, pp. 363 ss.

³⁰ V. parr. 113 ss. della sentenza.

³¹ V. par. 121 della sentenza.

dotata di legittimazione giuridica. Questa interpretazione evolutiva, del resto, appare in linea con quanto previsto dalla Convenzione supplementare sulla schiavitù del 1956, che vieta tanto gli “istituti” che le “pratiche” analoghe alla schiavitù, facendo dunque riferimento anche a condizioni di assoggettamento di mero fatto³².

Sulla base di queste valutazioni, la Corte ha riconosciuto la responsabilità della Francia per non aver ottemperato ai propri obblighi “positivi” in materia di prevenzione e repressione delle violazioni dell’art. 4, censurando, in particolare, l’assenza di una norma penale effettiva che garantisse una punizione adeguata per i responsabili della riduzione in servitù della vittima.

Segue: il caso Rantsev c. Cipro e Russia

Pur rappresentando un innegabile passo avanti nella giurisprudenza della Corte, la sentenza *Siliadin* apriva uno spiraglio tutto sommato limitato per le vittime della tratta. Anzitutto, perché la condizione di totale assoggettamento a cui la giurisprudenza citata riconduce la nozione di servitù risulta difficilmente riscontrabile nelle donne adulte, la cui capacità di autodeterminazione è raramente completamente annientata³³. Per quanto estensivamente le si interpreti, inoltre, né la nozione di stato servile né quella di lavoro forzato sono in grado di assorbire quella di tratta degli esseri umani. La definizione accolta dal Protocollo di Palermo e ripresa dagli strumenti successivi, infatti, annovera la riduzione in servitù ed il lavoro forzato fra le possibili forme di “sfruttamento estremo” a cui il reclutamento delle vittime può essere finalizzato, ma non ne richiede la realizzazione perché la fattispecie di tratta sia integrata.

Il problema è emerso con chiarezza nel recente caso *Rantsev c. Cipro e Russia*³⁴. Il ricorso era stato presentato da un cittadino russo, padre di una giovane donna morta, apparentemente suicida, pochi giorni dopo essersi trasferita a Cipro per lavorare in un cabaret. L’uomo riteneva che la figlia fosse stata indotta con l’inganno a trasferirsi, per poi essere introdotta in un circuito di prostituzione. Come confermato anche da fonti ufficiali cipriote, del resto, il visto di lavoro temporaneo rilasciato alle artiste sulla base della legge cipriota allora in vigore veniva spesso utilizzato dai trafficanti per attrarre giovani straniere, da impiegare

³² Così, ad esempio, l’art. 2, lett. a), della Convenzione (League of Nations, *Treaty Series*, vol. 266, p. 3) definisce la “servitù per debiti” (*debt-bondage*) come: “the status or condition arising from a pledge by a debtor of his personal services or of those of a person under his control as security for a debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied towards the liquidation of the debt or the length and nature of those services are not respectively limited and defined” (corsivi aggiunti).

³³ La stessa Corte europea, del resto, sottolinea in più passaggi che la condizione di vulnerabilità della vittima era data, anzitutto, dalla sua minore età al momento dei fatti (cfr. sent. *Siliadin*, cit., parr. 126 e 129).

³⁴ La sent., del 7 gennaio 2010, è reperibile nel *database* delle pronunce della Corte e della Commissione (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>). R. Pati, *States’ Positive Obligations with Respect to Human Trafficking: The European Court of Human Rights Breaks New Ground in Rantsev v. Cyprus and Russia*, in “Boston University International Law Journal”, XXIX, 1, 2011, pp. 79 ss.

come prostitute nei club. Una volta giunte a Cipro le donne erano lasciate alla mercé dei propri datori di lavoro, che le sottoponevano a turni di lavoro estenuanti. Costantemente sorvegliate, le giovani non potevano opporsi alla volontà dei gestori dei club, dovendo necessariamente lavorare per ripagare il debito contratto con i trafficanti.

Il ricorrente si era rivolto alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando, fra l'altro³⁵, la violazione da parte della Russia e di Cipro dell'art. 4 in combinato disposto con l'art. 1 della CEDU. Secondo l'uomo, i due Stati non avevano esercitato la necessaria diligenza nel prevenire il reclutamento della figlia e nel condurre un'inchiesta per far luce sull'intera vicenda e, di conseguenza, non erano stati in grado di assicurare alla giustizia i trafficanti.

La rilevanza dell'art. 4, però, era contestata dalla Russia, che sottolineava come la condizione della vittima non potesse essere ricondotta ad alcuna delle ipotesi espressamente contemplate da tale disposizione³⁶. La figlia del ricorrente, infatti, era giunta a Cipro da appena pochi giorni, non vi erano prove che fosse stata costretta a lavorare nel cabaret, e non sembra che fosse già stata ridotta in stato servile, di fatto impossibilitata a modificare la propria condizione³⁷.

La Corte, ciononostante, ha ritenuto di poter applicare l'art. 4. Come già in altre precedenti pronunce³⁸, essa ha sottolineato la necessità di interpretare la CEDU, per quanto possibile, "in harmony with other rules of international law of which it forms part"³⁹. Il criterio ermeneutico della c.d. "integrazione sistemica", del resto, è previsto dall'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che sul punto codifica una regola di diritto internazionale generale⁴⁰.

La Corte ha in particolare sottolineato la necessità di tenere conto, nell'interpretazione dell'art. 4, delle convenzioni internazionali in materia di tratta degli esseri umani, richiamando espressamente il Protocollo di Palermo del 2000 (di cui tanto la Russia che Cipro sono parti) e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 2005 (ratificata da Cipro

³⁵ Il ricorrente lamentava anche la violazione dell'art. 2 della CEDU, che protegge il diritto alla vita, dell'art. 3 della CEDU, che vieta la tortura ed i trattamenti disumani e degradanti, dell'art. 5, che vieta la detenzione arbitraria, e dell'art. 6, che tutela il diritto al giusto processo.

³⁶ Cfr. sent. *Rantsev*, cit., par. 209.

³⁷ Il giorno precedente al suo decesso, del resto, la donna si era autonomamente allontanata dall'appartamento dove alloggiava, lasciando un biglietto dove manifestava la propria intenzione di ritornare in Russia. Il gestore del cabaret, che aveva garantito per lei perché potesse ottenere il visto di lavoro, l'aveva rintracciata a tarda notte e l'aveva accompagnata in un commissariato di polizia, chiedendone l'espulsione. Erano stati gli stessi agenti, appurata la regolarità del visto della donna, a richiamare il suo datore di lavoro perché la riprendesse sotto la propria custodia.

³⁸ Cfr. per tutte la sent. 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*, par. 55, reperibile nel database delle pronunce della Corte e della Commissione (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

³⁹ Cfr. sent. *Rantsev*, cit., par. 274.

⁴⁰ Ai sensi della disposizione citata nell'interpretare un trattato occorre tener conto di "any relevant rules of international law applicable in the relations between the partes". Sulla questione v., fra gli altri, C. McLachlan, *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(C) of the Vienna Convention*, in "International and Comparative Law Quarterly", LIV, 2, 2005, pp. 279 ss. e D. French, *Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules*, in "International and Comparative Law Quarterly", LV, 2, 2006, pp. 281 ss.

ma non dalla Russia). Questi strumenti, secondo la Corte, “demonstrate the increasing recognition at international level of the prevalence of trafficking and the need for measures to combat it”⁴¹ e corroborano la percezione della tratta quale moderna forma di traffico di schiavi. Un’interpretazione dell’art. 4 che miri a salvaguardare l’effetto utile della disposizione⁴² non può, secondo la Corte, non tenere conto di questa evoluzione, riconoscendo alla tratta – così come definita nell’art. 3 del Protocollo di Palermo e nell’art. 4 della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla tratta – la stessa rilevanza che i negoziatori della CEDU attribuirono espressamente alla schiavitù, alla servitù ed al lavoro forzato⁴³.

Sulla base di queste valutazioni, la Corte ha ritenuto di dover apprezzare la condotta della Russia e di Cipro anche alla luce del combinato disposto degli articoli 4 e 1 della CEDU, verificando che i due Stati avessero fatto tutto quanto era in loro potere per prevenire, investigare e reprimere la tratta degli esseri umani. La Corte, in proposito, ha sottolineato come gli obblighi “positivi” degli Stati in materia di tratta vadano ben al di là della semplice previsione di sanzioni penali adeguate per i trafficanti: come emerge chiaramente dal Protocollo di Palermo e dalla Convenzione del Consiglio d’Europa del 2005, infatti, la lotta contro la tratta degli esseri umani richiede anche l’adozione di misure efficaci per prevenire il reclutamento e per proteggere le vittime⁴⁴. La Corte ha dunque richiamato alcune delle misure espressamente contemplate dalle convenzioni internazionali sulla tratta degli esseri umani, considerando la loro mancata adozione da parte della Russia e di Cipro indicativa della negligenza di tali Stati nell’adempimento degli obblighi “positivi” che derivano dal combinato disposto degli artt. 4 ed 1 della CEDU. In questo modo – valorizzando, ancora una volta, il criterio ermeneutico dell’integrazione sistemica – la Corte ha di fatto potuto censurare il mancato rispetto degli obblighi previsti dalle convenzioni internazionali in materia di tratta degli esseri umani, senza per questo eccedere le competenze che l’art. 19 della Convenzione le assegna⁴⁵. Indicativo, sotto questo profilo, è il passaggio della sentenza ove la Corte afferma la responsabilità di Cipro per non aver adottato le misure necessarie a proteggere la figlia del ricorrente dai trafficanti di esseri umani⁴⁶. Secondo la Corte, invero, la negligenza dello Stato cipriota è dovuta al

⁴¹ Cfr. sent. *Rantsev*, cit., par. 278.

⁴² La necessità di assicurare l’effetto utile delle disposizioni della Convenzione è stata spesso ribadita dalla Corte (cfr., per tutte, le sentt. 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, par. 87, e 13 maggio 1980, *Artico c. Italia*, par. 33, reperibili nel *database* delle pronunce della Corte e della Commissione, <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

⁴³ Cfr. sent. *Rantsev*, cit., par. 282.

⁴⁴ Ivi, par. 285.

⁴⁵ Ai sensi di tale disposizione, la Corte europea dei diritti dell’uomo è istituita “[t]o ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the *Convention and the Protocols thereto*” (corsivo aggiunto). La disposizione, nella sua formulazione originaria riferita anche alla Commissione europea dei diritti dell’uomo, è sempre stata interpretata nel senso di escludere la possibilità per gli organi di controllo della CEDU di conoscere delle violazioni di obblighi internazionali sanciti in altri strumenti internazionali (cfr. Commissione europea dei diritti dell’uomo, dec. 6 aprile 1994, *Markopoulou c. Grecia*, par. 4, reperibile nel *database* delle pronunce della Corte e della Commissione, <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

⁴⁶ Sent. *Rantsev*, cit. parr. 294 ss.

mancato rispetto dell'obbligo – puntualmente previsto dall'art. 10 del Protocollo di Palermo – di addestrare le proprie forze di polizia a confrontarsi con il fenomeno della tratta. Proprio ad una carenza nell'addestramento, infatti, va imputata, secondo la Corte, la condotta tenuta dagli agenti di polizia ciprioti che, non essendo stati in grado di identificare la giovane donna come una vittima di tratta, l'hanno riconsegnata nelle mani del suo aguzzino.

Conclusioni

Le convenzioni internazionali in materia di tratta degli esseri umani sono ormai piuttosto numerose, tanto sul piano regionale che su quello universale. Esse pongono un articolato ventaglio di obblighi in capo agli Stati parti, chiedendo loro di assicurare sanzioni penali effettive per i trafficanti, controlli efficaci alle frontiere, informazioni capillari presso le famiglie dei soggetti più a rischio di reclutamento ed un adeguato addestramento degli organi di polizia, tale da consentire loro di condurre inchieste effettive su ogni presunto caso di tratta e di offrire la necessaria assistenza alle vittime. La maggior parte delle convenzioni sulla tratta, tuttavia, non contempla meccanismi di controllo adeguati, che permettano di monitorare la condotta degli Stati parti nell'attuazione di questi obblighi.

La tratta degli esseri umani, d'altra parte, comporta la violazione di diritti umani tutelati in altri trattati internazionali che prevedono meccanismi di controllo molto efficaci. Anche quando la tratta non è espressamente vietata dal trattato, l'organo di controllo può farvela rientrare, valorizzando l'effetto utile delle disposizioni che vietano la schiavitù, la servitù ed il lavoro forzato. Come dimostra la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, inoltre, gli organi di controllo dei trattati sulla tutela dei diritti umani possono assumere un ruolo chiave nell'assicurare il rispetto degli obblighi internazionali puntualmente previsti dai trattati sulla repressione della tratta. Valorizzando il criterio ermeneutico previsto dall'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, infatti, la mancata adozione delle misure previste dal Protocollo di Palermo del 2000 e dagli altri strumenti internazionali sulla tratta può essere considerata un indice della negligenza degli Stati nell'adempiere agli obblighi "positivi" previsti dalle convenzioni sulla tutela dei diritti umani.