



Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani

A.C. 1122

Dossier n° 84 - Schede di lettura
22 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1122
Titolo:	Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani, fatta a Santiago de Compostela il 25 marzo 2015, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	8
Date:	
presentazione:	10 agosto 2018
assegnazione:	21 settembre 2018
Commissioni competenti:	II Giustizia, II Giustizia
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, XII Affari sociali e XIV Politiche UE

Contenuto della Convenzione

La **Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani del 25 marzo 2015** si propone di contribuire all'abolizione di tale traffico mediante l'introduzione di una serie di fattispecie penali nell'ordinamento giuridico delle Parti contraenti. La Convenzione è in vigore a livello internazionale dal 1° marzo 2018; alla data del 21 gennaio 2019 risulta essere stata ratificata da **6 Stati aderenti al Consiglio d'Europa**, ossia Albania Repubblica ceca, Malta, Norvegia, Portogallo e Moldavia.

L'incarico di preparare un **progetto di Convenzione contro il traffico di esseri umani** è stato affidato nel febbraio 2012 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ad un **comitato di esperti sul traffico di organi umani**, tessuti e cellule appositamente istituito che, alla fine del medesimo anno, ha presentato un primo testo della Convenzione contro il traffico di esseri umani, raccomandando la possibilità di adottare in futuro il Protocollo addizionale. Il testo della Convenzione è stato negoziato nell'ambito del Comitato per i problemi del crimine (CDPC) nel corso del 2013. L'Assemblea parlamentare del CoE ha espresso un parere consultivo e non vincolante sul testo nel novembre 2013 (*opinion* 286). L'analisi del testo è proseguita nell'ambito del Gruppo relatore sulle questioni giuridiche (GR-J). **Il Comitato dei Ministri del CoE ha approvato il testo finale della Convenzione il 9 luglio 2014.**

[Iter negoziale della Convenzione](#)

Con riferimento al **contenuto**, la Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani si compone di **33 articoli raggruppati in nove capitoli**.

Il **capitolo I (articoli 1-3)** è dedicato alle **finalità della Convenzione**, rinvenute nella prevenzione e nel contrasto al traffico di organi umani tramite la previsione dell'incriminazione di determinate condotte, proteggendo contestualmente i diritti delle vittime dei reati individuati; la Convenzione si propone altresì di facilitare la cooperazione internazionale su azioni volte al contrasto dei traffici di organi umani. L'ambito di applicazione della Convenzione è quello del traffico di organi umani a scopo di trapianto, come anche di altre forme di rimozione o di innesto illegale di organi umani. Le misure di tutela dei diritti delle vittime di traffico di organi umani ai sensi della Convenzione in esame dovranno essere assicurate senza alcun tipo di discriminazione in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, all'opinione politica, alla condizione sociale o nazionale, all'orientamento sessuale, alla disabilità.

[Finalità della Convenzione](#)

Il **capitolo II (articoli 4-14)** concerne il **diritto penale sostanziale**, con l'indicazione delle figure di reato che le Parti sono tenute a introdurre nei rispettivi ordinamenti in

[Modifiche al diritto penale](#)

relazione all'oggetto della Convenzione in esame. È previsto anzitutto che ciascuna delle Parti introdurrà nel proprio ordinamento il reato di rimozione di organi umani da donatori in vita o deceduti, intenzionalmente commesso, se la rimozione è effettuata senza il consenso libero e informato del donatore, ovvero, se questi sia già deceduto, **senza un'autorizzazione alla rimozione conforme alla legislazione nazionale**. Verrà altresì considerata condotta criminale la corresponsione o anche la semplice offerta al donatore in vita o ad una parte terza di un compenso finanziario o di analogo beneficio in cambio della rimozione di organi. Infine, sarà parimenti criminalizzata la condotta consistente nell'offerta o nella corresponsione a una parte terza di un compenso finanziario o di analogo beneficio in cambio della rimozione di organi da un donatore deceduto.

sostanziale

Le Parti sono altresì impegnate a **prevedere il reato di adescamento e reclutamento di donatori o riceventi di organi**, qualora effettuato per compenso finanziario o analogo beneficio, ed anche da terze parti rispetto al ricevente degli organi. Verranno altresì criminalizzate l'offerta o la richiesta di indebiti benefici nei confronti di professionisti medico-sanitari, di funzionari pubblici o di persone operanti per conto di enti del settore privato, volte a facilitare la rimozione o l'innesto illegali di un organo umano. Alla stessa stregua, verranno criminalizzate le condotte collegate alla preparazione e conservazione di organi umani illegalmente rimossi, come anche al loro trasporto, ricezione, importazione ed esportazione.

Le Parti adotteranno inoltre misure opportune per la criminalizzazione del favoreggiamento e della complicità nel perpetrare reati connessi al traffico illegale di organi, come anche del mero tentativo della commissione di detti reati. Rilevante la previsione per cui le misure legislative di diritto penale sostanziale introdotte da ciascuna delle Parti della Convenzione in esame non dovranno essere subordinate necessariamente alla denuncia da parte della vittima o al trasferimento di informazioni da parte di uno Stato nel cui territorio sia stato commesso un reato (articolo 10).

È altresì contemplata la **responsabilità degli enti per i reati introdotti ai sensi della Convenzione in esame**, se commessi a loro vantaggio da una persona fisica dotata di un potere di rappresentanza o di decisione per conto dell'ente stesso, come anche di un potere di controllo al suo interno. Gli enti verranno altresì ritenuti responsabili per omesso controllo da parte di una persona fisica ad essi riconducibili, dal quale sia derivato un beneficio per l'ente medesimo. La responsabilità degli enti, a seconda dei principi giuridici della Parte interessata, potrà essere penale, civile o amministrativa, senza peraltro pregiudicare la dimensione penale della responsabilità delle persone fisiche che hanno commesso il reato.

Ciascuna delle Parti adotterà poi le misure legislative o di altra natura che consentano il sequestro e la confisca dei proventi dei reati definiti dalla Convenzione in esame, o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi, nonché le misure legislative o di altra natura che rendano possibile la chiusura temporanea o permanente di qualsiasi impresa impiegata nella commissione di uno dei reati introdotti ai sensi della Convenzione in esame. È previsto che una serie di circostanze elencate all'articolo 13 costituiscano aggravanti nella definizione delle sanzioni per i reati introdotti in base alla Convenzione in esame: tra queste il contesto di una organizzazione criminale che abbia perpetrato i reati, o la recidiva nella commissione di essi - anche qualora (articolo 14) risultante da condanne pronunciate dalla giustizia di un'altra Parte contraente della Convenzione.

Il capitolo III (articoli 15-17) riguarda il diritto penale processuale: rileva in particolare la previsione per la quale, in riferimento agli specifici reati introdotti dalla Convenzione in esame e nell'eventuale carenza di un trattato bilaterale tra due delle Parti contraenti in materia di assistenza giudiziaria penale o di estradizione, la Convenzione in esame possa costituire la base legale sostitutiva.

Modifiche al
diritto penale
processuale

Il capitolo IV (articoli 18-20) concerne le misure di protezione delle vittime di reati individuati nella Convenzione in esame, ovvero dei testimoni nell'ambito dei relativi procedimenti penali: tali misure di protezione riguardano sia la condizione di sicurezza e il benessere psico-fisico delle vittime dei reati, che la posizione di esse nell'ambito del procedimento penale - con estensione di tali misure per analogia anche ai testimoni.

Misure di
protezione delle
vittime

Non meno di un rilevante quanto stabilito, in ordine alle **misure di prevenzione**, dal **capitolo V (articoli 21-22)**. In particolare, ciascuna delle Parti è impegnata ad adottare misure legislative o di altra natura volte ad assicurare l'esistenza di un sistema nazionale trasparente per il trapianto di organi umani, e di un equo accesso a tale sistema per i pazienti. Ciascuna delle Parti inoltre assicurerà raccolta e scambio di informazioni sui reati contemplati dalla Convenzione in esame con tutte le autorità interessate, e anche con le altre Parti contraenti nell'ambito del Comitato delle Parti previsto dal successivo articolo 23 e tramite il punto di contatto nazionale opportunamente designato.

Le Parti cureranno altresì il rafforzamento della formazione per i professionisti competenti nella prevenzione e nella lotta al traffico di organi umani, soprattutto nel settore sanitario, oltre a campagne per aumentare la consapevolezza pubblica nei confronti dei rischi collegati al traffico di organi umani. Verranno altresì scoraggiate forme di pubblicità collegate alla richiesta o alla disponibilità di organi umani in vista di un compenso di carattere finanziario.

Il capitolo VI (articoli 23-25) è dedicato ai meccanismi di controllo della Convenzione: in questo ambito particolare importanza riveste la funzione del Comitato delle Parti, composto da rappresentanti dei vari Stati contraenti della Convenzione, nonché, ma senza diritto di voto, da altri rappresentanti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del Comitato europeo sui problemi penali e di altri comitati intergovernativi e scientifici del Consiglio d'Europa competenti per materia. Sarà anche facoltà ammettere al Comitato delle Parti, senza diritto di voto, rappresentanti di altri organi del Consiglio d'Europa, come - in qualità di osservatori- di organi internazionali competenti, di organi nazionali delle Parti ugualmente interessati, di rappresentanti della società civile. Il Comitato delle Parti è competente a monitorare l'attuazione della Convenzione in esame utilizzando un approccio multisettoriale e multidisciplinare, facilitando tra l'altro la raccolta e lo scambio di informazioni, di esperienze e di buone prassi tra gli Stati partecipanti. Laddove opportuno il Comitato esprime opinioni e formula specifiche raccomandazioni, identifica eventuali problemi che possano insorgere dall'applicazione della Convenzione o dagli effetti di dichiarazioni o riserve ad essa.

Meccanismi di controllo della Convenzione

Il capitolo VII, costituito dal solo articolo 26, disciplina le relazioni della Convenzione in esame con altri strumenti internazionali, salvaguardando i diritti e doveri derivanti per le Parti della Convenzione in esame nei confronti di altri strumenti internazionali di cui sono o diverranno parti, e che contengano disposizioni su materie oggetto anche della Convenzione in esame. Le Parti della Convenzione potranno inoltre concludere tra loro ulteriori accordi bilaterali o multilaterali nelle materie di essa, per arricchire le sue disposizioni o facilitare l'applicazione dei principi in essa contenuti.

Infine, i capitoli VIII (articolo 27) e IX (articoli 28-33) disciplinano gli emendamenti alla Convenzione e le clausole finali di essa: in particolare, la Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri con status di osservatore presso il Consiglio d'Europa e dell'Unione europea. Su invito del Comitato dei ministri anche un altro Stato non membro del Consiglio d'Europa potrà firmare la Convenzione. Una qualsiasi delle Parti o l'Unione europea potranno, al momento della firma o al deposito dello strumento di ratifica, accettazione o approvazione della Convenzione, dichiarare di avvalersi di una o più delle riserve la cui possibilità è stata esplicitata ai precedenti articoli 4, 5, 7, 9, 10. Nessun'altra riserva può essere espressa.

La risoluzione di eventuali controversie nell'applicazione o interpretazione della Convenzione è demandata al Comitato delle Parti, che ne facilita eventualmente la risoluzione amichevole. È prevista la possibilità di denuncia della Convenzione, che ciascuna delle Parti può effettuare tramite notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che ne è il depositario: la denuncia diviene efficace il primo giorno del mese successivo alla conclusione un periodo di tre mesi dalla ricezione di tale notifica.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge si compone di 8 articoli ed ha un **contenuto identico all'A.S. 2833**, approvato dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura (l'11 maggio 2017), il cui iter si è interrotto al Senato.

Si ricorda che nella scorsa legislatura sul tema del traffico di organi è stata invece approvata la **legge n. 236 del 2016**, che ha introdotto nel codice penale il delitto di **traffico di organi prelevati da persona vivente**. Inserendo nel codice penale un nuovo **art. 601-bis** la legge:

Normativa vigente

- punisce il **commercio illecito di organi**, prevedendo la **reclusione da 3 a 12 anni e la multa da 50.000 a 300.000 euro** a carico di chiunque illecitamente commercia, vende, acquista ovvero, in qualsiasi modo o a qualsiasi titolo, procura o tratta organi o parti di organi prelevati da persona vivente. Se autore del fatto è un esercente una professione sanitaria, la condanna comporta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dall'esercizio della professione. Il presupposto per l'applicazione della fattispecie penale è che gli organi siano trattati **illecitamente**. La disposizione è dunque destinata a trovare applicazione in caso di violazione della disciplina del trapianto di organi e tessuti prelevati da vivente attualmente in vigore;
- punisce con la **reclusione da 3 a 7 anni e la multa da 50.000 a 300.000 euro** le due diverse condotte di **organizzazione o propaganda di viaggi finalizzati al traffico di organi** e di **pubblicizzazione** o diffusione con qualsiasi mezzo (anche per via informatica o telematica) di annunci finalizzati al suddetto traffico.

L'entità delle pene consente l'applicazione della legge italiana **anche** quando i **fatti** siano **commessi all'estero**.

Inoltre, la legge ha modificato il reato di **associazione per delinquere**, previsto dall'**art. 416 c.p.**, per prevedere che lo stesso sia aggravato quando l'associazione è finalizzata a commettere i reati di traffico di organi prelevati da persona vivente, di traffico di organi provenienti da cadaveri e di mediazione a scopo di lucro nella donazione di organi da vivente. Il reato aggravato comporta l'applicazione della pena della reclusione da 5 a 15 anni o da 4 a 9 anni, a seconda che si tratti dell'attività di promozione, costituzione od organizzazione dell'associazione criminosa, oppure che vi si prenda semplicemente parte.

Infine, la legge ha previsto alcune disposizioni di coordinamento con la legislazione sul trapianto di organi già in vigore. In particolare:

- interviene sulla legge sui trapianti ([legge n. 91 del 1999](#)) elevando la pena detentiva prevista per la mediazione, a scopo di lucro, nella donazione di organi da vivente, portandola nel massimo a 8 anni di reclusione (in luogo dei precedenti 6);
- abroga l'[articolo 7 della legge n. 458 del 1967](#), in materia di **trapianto del rene** tra persone viventi. Si tratta della disposizione che punisce con la reclusione da 3 mesi a un anno e con la multa da 154 a 3.098 euro chiunque, a scopo di lucro, svolge opera di mediazione nella donazione di un rene. La disposizione è infatti superata dalla nuova fattispecie penale inserita nel codice.

Gli **articoli 1 e 2** del disegno di legge di ratifica contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani (Santiago de Compostela, 25 marzo 2015).

Autorizzazione
alla ratifica e
ordine di
esecuzione

La Convenzione si propone di contribuire all'abolizione di tale traffico mediante l'introduzione di una serie di fattispecie penali nell'ordinamento giuridico delle Parti contraenti. In particolare, posto che accordi internazionali precedenti hanno già assicurato una efficace lotta ai traffici di organi umani nell'ambito del contrasto alla tratta di persone, la Convenzione di Santiago de Compostela si occupa dell'eventualità nella quale il donatore non sia stato coercitivamente indotto a privarsi di una parte del proprio corpo o non sia considerato vittima di traffico di esseri umani, ma comunque il suo consenso all'espianto sia stato ottenuto illegalmente, anche mediante corresponsione di somme di denaro o di altri benefici.

L'**articolo 3** del disegno di legge modifica il codice penale:

Modifiche al
codice penale

- introducendo una ulteriore **aggravante del delitto di associazione a delinquere**, di cui all'**art. 416 del codice penale**, quando l'associazione è **finalizzata** – oltre che a commettere il reato di traffico di organi prelevati da persona vivente (art. 601-*bis* c.p., introdotto dalla legge n. 236) – a commettere il reato di prelievo di organi da persona vivente (art. 601-*ter*) e di uso di organi prelevati illecitamente da persona vivente (art. 601-*quater*). Il reato aggravato comporta l'applicazione della pena della reclusione da 5 a 15 anni o da 4 a 9 anni, a seconda che si tratti dell'attività di promozione, costituzione od organizzazione dell'associazione criminosa, oppure che vi si prenda semplicemente parte (lett. a);
- inserendo il delitto di **prelievo di organi da persona vivente (art. 601-*ter* c.p.)**. La disposizione punisce con la **reclusione da 6 a 12 anni** chiunque *illecitamente* preleva un organo, parte di un organo o un tessuto da persona vivente. La fattispecie è costruita come reato comune (*chiunque*) e la pena individuata è analoga a quella prevista per le lesioni personali gravissime. Il presupposto per l'applicazione della fattispecie penale è che gli **organi** siano **prelevati illecitamente**; la disposizione è dunque destinata a trovare applicazione in caso di violazione della disciplina sul trapianto di organi e tessuti prelevati da vivente;
- inserendo il delitto di **uso di organi prelevati illecitamente da persona vivente (art. 601-*quater* c.p.)**. La disposizione prevede l'applicazione della pena prevista dall'art. 601-*ter* (reclusione da 6 a 12 anni), ridotta di un terzo (e dunque l'applicazione della pena della reclusione da 4 a 8 anni) a carico di chiunque, non concorrendo nel reato di prelievo illecito di organi da persona vivente, faccia uso dell'organo o del tessuto. La disposizione, che si applica quando la condotta non integra un più grave reato, pare destinata a punire tanto colui che "beneficia" del trapianto dell'organo o del tessuto quanto il medico che realizza l'intervento di trapianto utilizzando l'organo o il tessuto illecitamente prelevati;
- inserendo il delitto di **violazione degli obblighi dell'esercente la professione sanitaria in materia di prelievo e uso di organi (art. 601-*quinquies* c.p.)**. La disposizione punisce con la **reclusione da 4 a 10 anni** l'esercente una professione sanitaria che si presta al traffico illecito di organi, rendendosi disponibile ad effettuare un prelievo o ad utilizzare un organo prelevato illecitamente, dietro promessa o corresponsione di un'utilità per se stesso o per altri. Alla condanna consegue, in base all'art. 601-*septies*, l'**interdizione perpetua** dall'esercizio della professione. La stessa

- pena si applica a chi dà, offre o promette il denaro o altra utilità;
- introducendo una **aggravante** dei delitti di cui agli articoli 601-bis, 601-ter, 601-quater e 601-quinquies c.p. - con applicazione della pena della reclusione tra 7 e 12 anni - quando i fatti sono commessi in danno di un minorenni o di una persona in stato di inferiorità psichica o fisica (**art. 601-sexies c.p.**). Se la persona sottoposta a prelievo o a trapianto muore, si applica la pena della reclusione da 12 a 24 anni;
- introducendo la pena accessoria della **interdizione perpetua dall'esercizio della professione sanitaria (art. 601-septies c.p.)** a carico del medico che sia condannato per uno dei nuovi delitti previsti dagli articoli 601-ter, 601-quater e 601-quinquies;
- modificando l'art. 601-bis del codice, introdotto dalla recente legge n. 236 del 2016, per **punire anche il traffico di tessuti**, oltre che di organi.

Con l'**articolo 4** vengono aggiunti i delitti in materia di traffico di organi da persona vivente, introdotti nel codice penale (artt. da 601-bis a 601-quinquies c.p.), tra quelli per i quali è prevista la **responsabilità amministrativa degli enti**, di cui al D.Lgs. 231/2001.

Responsabilità degli enti

Come è noto, la disciplina di cui al D.Lgs. 231 concerne gli enti, società ed associazioni (anche prive di personalità giuridica) privati, nonché gli enti pubblici economici, i quali sono responsabili (sulla base della specifica normativa) sotto il profilo amministrativo, per i reati commessi da determinati soggetti nell'interesse o a vantaggio dell'ente (o società o associazione) stesso.

La **sanzione pecuniaria** a carico dell'ente "responsabile" di uno dei delitti è stabilita **tra 400 quote e 1.000 quote** (art. 25-quinquies.1); si ricorda che l'importo di una quota va da un minimo di 258 a un massimo di 1.549 euro. Se i reati sono relativi a organi e tessuti prelevati da cadavere, anche la sanzione pecuniaria per l'ente - al pari della pena per l'autore del reato - è dimezzata (da 200 a 500 quote).

Ai sensi dell'**articolo 5** il Governo italiano, al momento del deposito dello strumento di ratifica, si riserverà il diritto di non applicare le disposizioni dell'articolo 10, par. 1, lett. e), che impongono a ciascuna Parte di adottare le misure necessarie per definire la giurisdizione su qualsiasi reato che sia commesso «*da una persona che ha la sua residenza abituale sul proprio territorio*». La riserva si fonda sulla circostanza che, nell'ordinamento penale italiano, non ha rilevanza il criterio della residenza abituale.

Riserva

L'**articolo 6** individua nel Ministero della Giustizia-**Dipartimento per gli affari di giustizia**, il punto di contatto responsabile per lo scambio di informazioni relative al traffico di organi umani (comma 1). Il punto di contatto di cui al comma 1 è l'autorità nazionale competente a ricevere le denunce presentate da chi sia vittima di un reato introdotto ai sensi della Convenzione commesso nel territorio di una Parte diversa da quella di residenza (ipotesi prevista dall'art. 19, par. 4 della Convenzione) (comma 2).

Competenze del Ministero della Giustizia

L'**articolo 7** del disegno di legge prevede la consueta **clausola di invarianza finanziaria**, demandando alle pubbliche amministrazioni l'attuazione della riforma con le risorse disponibili a legislazione vigente; l'**articolo 8** prevede l'**entrata in vigore** del provvedimento senza *vacatio legis*, ovvero il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Clausola di invarianza ed entrata in vigore

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della **politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato**, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, materia demandata alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato**.

ES0082	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri