

COMMENTO ALLE LINEE GUIDA IN MATERIA DI IDENTIFICAZIONE, PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN AGRICOLTURA

In data 7 ottobre 2021, la Conferenza Unificata ha sancito l'accordo per l'adozione delle Linee Guida in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura elaborate nell'ambito del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 - 2022)".

Sebbene tali Linee Guida costituiscano un primo passo verso l'adozione di misure volte alla tutela e al riconoscimento dei diritti delle persone sfruttate sul lavoro, anche attraverso l'istituzione di un sistema di *referral*, accompagnamento e accesso ai rimedi - giudiziari e non - è necessario rilevare alcuni aspetti critici che rischiano di minarne l'efficacia, anche allo scopo di orientare la loro applicazione verso la creazione di un modello di presa in carico e di reinserimento socio-lavorativo che si attagli pienamente alla variegata realtà dello sfruttamento lavorativo.

In primo luogo, sebbene si comprenda che tali Linee Guida siano state adottate nell'ambito delle azioni previste dal Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, è auspicabile che il meccanismo di *referral* delineato non si applichi alle sole persone vittime di sfruttamento in agricoltura, ma che tenga conto dell'ampia quanto nota diffusione di fenomeni di grave sfruttamento in altri contesti lavorativi, quali, solo a titolo esemplificativo, il manifatturiero, l'edile e la logistica.

Inoltre, le Linee Guida delineano procedure operative simili a quelle previste dai principali documenti adottati dalle Istituzioni italiane in materia di tratta di persone - in particolare si riprendono pedissequamente molti passaggi delle Linee Guida UNHCR e Commissione Nazionale su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*" e l'allegato al Piano nazionale di azione contro la tratta (2016-18) sul Meccanismo Nazionale di Referral - senza tuttavia declinare tali procedure in misure pensate appositamente per situazioni parzialmente o totalmente diverse (non sono, ad esempio, chiarite le modalità e le procedure concernenti il passaggio/segnalazione dall'identificazione preliminare all'identificazione formale).

Sebbene in alcuni passaggi si delineino le differenti situazioni connesse ad ipotesi riconducibili agli artt. 600 e 601 c.p., all'art. 603bis c.p. o ancora all'art. 22 co. 12bis D.Lgs. 286/98, nella predisposizione delle procedure volte all'identificazione e successivamente all'assistenza delle persone vittime di tali fattispecie di reato, non si distinguono interventi specifici e diversificati rispetto a quelli predisposti per le vittime di tratta e grave sfruttamento, interventi, questi ultimi, nati intorno ai programmi di protezione e assistenza realizzati nell'ambito del programma unico di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98.

Questo modello, che prevede in modo generico procedure scandite da diversi passaggi - quali una prima individuazione di indicatori di sfruttamento, un'analisi più approfondita dei bisogni, dei rischi e della situazione individuale della persona e la predisposizione di interventi volti all'accoglienza e al supporto nell'inserimento lavorativo - deve essere adattato alle varie fattispecie di sfruttamento lavorativo e tenere conto anche delle diverse situazioni di "sommerso", che ne rappresentano spesso l'anticamera. Tali situazioni si caratterizzano per un'estrema eterogeneità, tale per cui i bisogni delle

persone possono a loro volta essere molto diversi e non necessariamente riconducibili ai servizi erogati dai progetti che realizzano il programma unico ex art. 18 D.Lgs. 286/98, storicamente disegnati in relazione ai bisogni delle vittime di sfruttamento sessuale. E' infatti essenziale considerare che l'emersione dei fenomeni di sfruttamento lavorativo può efficacemente essere perseguita alla condizione essenziale di soddisfare tempestivamente il bisogno primario delle vittime, ovvero la necessità di essere autorizzate quantomeno in via provvisoria ad accedere a un'occupazione regolare, a partire dall'avvio della procedura di *referral* e senza dover attendere le tempistiche della c.d. identificazione formale, normalmente dipendenti dalle attività di indagine.

Sarà dunque necessario costruire - ed in effetti si intuisce da alcuni passaggi contenuti nelle Linee Guida stesse che questa è la prospettiva - un sistema di assistenza e accompagnamento all'inclusione delle persone che hanno subito sfruttamento lavorativo che possa rispondere ai bisogni specifici delle stesse. In questo contesto sarà poi opportuno adattare le procedure di identificazione e di *referral* delineate nelle stesse Linee Guida a seconda del diverso sistema di assistenza a cui le persone devono essere inviate.

Al fine di favorire la corretta attuazione delle misure sviluppate nelle Linee Guida, si propone di accompagnarle con un documento che dia indicazioni per la loro corretta attuazione e che definisca meglio gli attori coinvolti e i rispettivi ruoli nell'ambito di meccanismi di *referral* volti alla pronta identificazione e tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo, ritenendo necessario:

- **Costruire un sistema di *referral*, accompagnamento e inclusione sociale delle persone soggette a sfruttamento lavorativo**, tenendo conto delle diversità delle situazioni delle persone sfruttate sul lavoro, e dunque della necessità di inviare a servizi diversi, a seconda delle fattispecie e delle situazioni individuali, in relazione alla gravità ed alla tipologia dello sfruttamento (formazione di team specializzati multidisciplinari, con la presenza di esperti indicati dalle istituzioni, dalle organizzazioni sindacali e dagli enti anti-tratta e di protezione sociale). Tale sistema dovrebbe avere il compito di analizzare le situazioni individuali, individuare soluzioni flessibili e personalizzate, ed operare il *referral* ai servizi più adeguati, tenendo conto delle risorse presenti sul territorio, in particolare individuando soluzioni immediate ai problemi dell'alloggio e dell'alternativa lavorativa, e disegnando un progetto individualizzato di inclusione socio-lavorativa.
- **Costruire un modello di presa in carico territoriale fondato su Protocolli che coinvolgano tutti i soggetti istituzionali e di società civile competenti**, e tenere in considerazione al fine dell'emersione, *referral* e presa in carico territoriale, anche altri soggetti cruciali in questo contesto (vi è in effetti un accenno al INL ma non si prevedono particolari procedure in vista di interventi anche congiunti, peraltro oggetto di sperimentazione in alcuni territori. Inoltre non vengono menzionate le organizzazioni sindacali);
- **Specificare che, in ogni caso, viene privilegiato il percorso sociale per il rilascio del permesso di soggiorno, ove necessario**. Ciò implica che la persona deve essere in ogni caso inviata ai servizi adeguati, indipendentemente dall'inizio di un procedimento penale, dalla denuncia e dal parere del Procuratore della Repubblica (a cui comunque il Questore comunicherà i fatti costituenti notizia di reato, ma non chiederà un parere preventivo per il rilascio del permesso di soggiorno). Il procedimento penale segue il suo corso parallelo, ma non influisce

sulla procedura di *referral* e inclusione sociale. Laddove invece il procedimento penale sia iniziato, ne vanno utilizzate tutte le risorse in funzione di protezione dei lavoratori e della continuità contrattuale, ivi compresa l'amministrazione giudiziaria dell'azienda presso cui è stato commesso il reato. Il documento dovrebbe chiarire inoltre che l'eventuale richiesta di permesso di soggiorno e, in ogni caso, la procedura di *referral* attribuiscono alla persona sfruttata il diritto di accedere immediatamente e regolarmente ad un impiego retribuito, evitando il rischio di "ri-vittimizzazione".

- **Superare la dicotomia "identificazione preliminare/identificazione formale"** che, con la conseguente adesione della persona ai programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, spesso non si addice ai casi di sfruttamento lavorativo;
- **Costruire un sistema di accoglienza e di supporto all'inclusione socio-lavorativa** che va pensato, anche al di fuori dell'alternativa sistema anti-tratta/SAI, per rispondere alle necessità e ai bisogni delle persone che potenzialmente potrebbero sottrarsi ai contesti di sfruttamento lavorativo, tenendo conto del loro pressante bisogno di un alloggio e di un lavoro non sfruttato, del loro diritto di accedere ai rimedi, giudiziari e non, ed eventualmente dell'esigenza di riconversione professionale;
- **Indicare le azioni da intraprendere in un'ottica di genere**, tenendo conto che, sulle stimate 180.000 vittime di grave sfruttamento in agricoltura, almeno 50.000 sono donne (stima cautelativa, ottenuta applicando lo stesso tasso di presenza femminile della popolazione agricola generale), e tenendo conto della preponderante presenza femminile in molti settori (si pensi al lavoro domestico, alle mansioni meno qualificate dell'industria turistica-ricettiva, e a molti ambiti del settore manifatturiero). In particolare: i) vanno individuate soluzioni individualizzate di inclusione socio-lavorativa che tengano conto del carico delle responsabilità di cura e che mirino al sostegno alla genitorialità, tenendo conto in particolare degli orari di lavoro delle lavoratrici e degli orari dei servizi per i figli in età pre-scolare; ii) i programmi di reinserimento lavorativo, qualora si indirizzino verso un settore diverso dal lavoro agricolo, non devono riproporre mansioni basate su stereotipi di genere, ma devono avere una valenza trasformativa; iii) l'individuazione di una soluzione individualizzata deve tenere conto delle eventuali esperienze di violenza e/o molestie sessuali subite dalle lavoratrici; iiiii) deve essere data piena attuazione alla Convenzione OIL n. 190.
- **Prevedere soluzioni innovative allo scopo di agevolare le assunzioni dei lavoratori sfruttati e per rendere effettivo il diritto di accedere ai rimedi**, ossia a un ristoro economico adeguato, anche indipendentemente dal processo penale ed in eventuali contesti programmati di mediazione. Ai rimedi giurisdizionali dovrebbero affiancarsi dei sistemi di denuncia (*complaint mechanisms*) da istituire in sedi decentrate e prossime ai luoghi di lavoro, per consentire ai lavoratori ed alle lavoratrici di denunciare il mancato pagamento dei salari, la violazione delle norme sulla salute e sicurezza, altre violazioni delle norme contrattuali, violenze e molestie, di ottenere un risarcimento e ricevere indennità adeguate attraverso un procedimento di mediazione che tenga conto del contesto di sfruttamento e delle possibili diverse implicazioni in ambito civile e penale;
- **Indicare gli elementi essenziali di un nuovo sistema di governance multi-agenzia**, sia a livello nazionale che a livello locale ed inoltre di un organo di monitoraggio, valutazione e proposta di interventi innovativi contro lo

sfruttamento e la tratta, con garanzie di piena indipendenza, in considerazione dell'esigenza di un approccio olistico al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, di cui la tratta e il caporalato, seppur nella loro diversità, costituiscono i segmenti caratterizzati da maggiore gravità.

16 novembre 2021

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
e Gruppo «Esperte/i contro sfruttamento e tratta »