

GRUPPO DI “ESPERTE/I CONTRO SFRUTTAMENTO E TRATTA”

PROPOSTE PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLO SFRUTTAMENTO E DELLA TRATTA, E PER L’EMPOWERMENT DELLE PERSONE SFRUTTATE

Il Gruppo “Esperte/i contro sfruttamento e tratta” intende lanciare un’azione di *advocacy* volta alla prevenzione e al contrasto dello sfruttamento e della tratta in tutte le sue forme, all’*empowerment* e all’inclusione sociale delle persone sfruttate.

Lo sfruttamento, ed in particolare il grave sfruttamento delle fasce più deboli della popolazione tra cui i migranti e le migranti, è una grande questione sociale, che deve essere affrontata come una priorità, poiché l’azione volta a sradicare lo sfruttamento è indice di civiltà e leva per lo sviluppo economico del Paese.

Soprattutto nel tempo presente, nel quale la pandemia COVID-19 acuisce le disuguaglianze e colpisce la parte più povera della popolazione, la lotta allo sfruttamento è essenziale per assicurare a tutte e a tutti condizioni dignitose di lavoro e di vita. La democrazia non consiste solo nelle procedure che legittimano i poteri pubblici, ma anche nella realizzazione dei valori costituzionali di dignità, libertà e uguaglianza. Il contrasto dello sfruttamento è essenziale anche per uno sviluppo economico sostenibile. Le aziende che agiscono correttamente nel mercato sono gravemente penalizzate dai comportamenti di quelle imprese che, talora con l’intermediazione dei caporali, pagano i/le lavoratori/trici al di sotto dei minimi salariali o li sfruttano al nero, o non li remunerano affatto. L’auspicata ripresa economica passa anche attraverso il ristabilimento di condizioni di rispetto della legalità e della corretta concorrenza.

Lo sfruttamento lavorativo è un fenomeno strutturale, che investe in maniera massiva vari settori economici tra cui l’agricoltura e l’industria alimentare, la pesca, l’industria turistica e la ristorazione, le costruzioni, il lavoro domestico, il manifatturiero soprattutto il tessile e il calzaturiero, i trasporti. Contrariamente a quanto comunemente si ritiene, lo sfruttamento lavorativo riguarda non solo gli uomini ma anche, in misura importante, le donne. Ad esempio, le lavoratrici rappresentano il 32% della manodopera agricola, e sono maggioritarie in alcuni settori come il lavoro domestico e la cura alla persona, il c.d. badantato. Le dimensioni e le caratteristiche dello sfruttamento di massa in agricoltura sono state recentemente messe in luce dal V Rapporto Agromafie e Caporalato della FLAI-CGIL, che ha stimato in 180.000 persone l’area della vulnerabilità alle forme più gravi di sfruttamento nel solo settore agricolo.

Lo sfruttamento sessuale - che coinvolge in misura ampiamente maggioritaria le donne - è parimenti un fenomeno strutturale, legato allo squilibrio di potere tra i generi in una società segnata, sia pure in varie forme, da norme sociali patriarcali. Questa forma di sfruttamento coinvolge non solo donne ma anche bambini e bambine, giovani uomini, persone LGBTQI. In questo campo occorre abbandonare qualunque approccio ideologico e/o repressivo, che egemonizza il senso comune producendo uno spazio sociale nemico della libertà delle donne e delle differenze, puntare su percorsi di *empowerment* delle persone sfruttate, che devono avere facile accesso ai programmi di inclusione sociale e vedere rispettati i propri diritti, ivi compreso il diritto al risarcimento del danno.

Altre forme di sfruttamento, come lo sfruttamento di donne, uomini e minori in attività criminali o nell’accattonaggio, hanno fin qui ricevuto scarsa attenzione, ma sono tuttavia presenti anche nel nostro Paese, e vanno affrontate.

Un’ottica di genere è necessaria per affrontare il fenomeno dello sfruttamento, sia sessuale sia lavorativo sia di altro tipo, allo scopo di comprendere le diverse forme di assoggettamento e le modalità di emersione, in relazione alle varie motivazioni che conducono donne e uomini a lasciare una condizione di sfruttamento, e allo scopo di disegnare politiche efficaci di accompagnamento lungo un percorso di inclusione sociale.

Finora il sistema anti-tratta, che è attivo in Italia fin dal 2000, ha consentito l’emersione di decine di migliaia di casi di tratta e di grave sfruttamento. Nel corso di questi venti anni il sistema anti-tratta ha mediamente preso in carico ogni anno 1.000 persone; circa 25.000 sono complessivamente entrate nei programmi di assistenza e integrazione sociale; circa 75.000 sono

entrate in contatto con i servizi e considerate potenziali vittime; circa 400/500.000 sono state contattate nell'ambito del lavoro di prossimità (prostituzione, ghetti, sportelli, tangenziali). Il sistema anti-tratta è l'unico a realizzare un'attività strutturata di *outreach* attraverso le proprie unità di strada e recentemente ha cooperato con le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e le Sezioni specializzate dei Tribunali per un'efficace emersione delle situazioni di tratta e sfruttamento nel contesto asilo.

Il sistema anti-tratta italiano, come è stato riconosciuto anche da autorevoli organismi internazionali, è un'eccellenza a livello mondiale, soprattutto grazie all'azione delle associazioni della società civile e ai servizi territoriali dedicati tra cui il Numero Verde. Ciò è stato possibile anche a seguito dell'adozione, già nel 1998, dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, poi seguito da altre norme che hanno disciplinato la protezione sociale, consentendo di dare assistenza e, se necessario, regolarità di soggiorno, a molte cittadine e cittadini sia extracomunitari/e sia di Paesi dell'UE.

Il sistema anti-tratta non soltanto ha permesso a migliaia di persone di intraprendere un percorso di inclusione sociale, ma ha costruito nel corso di un ventennio un patrimonio prezioso di *know-how* e di pratiche efficaci e innovative, patrimonio che può e deve essere utilizzato per la prevenzione e il contrasto di tutti i tipi di sfruttamento, ancorché giuridicamente non qualificati o non qualificabili come tratta. Peraltro l'art. 603-bis c.p. ha criminalizzato le condotte di intermediazione illecita e di sfruttamento, sia dei caporali sia dei datori di lavoro, identificando attraverso indici un'area di grave sfruttamento più ampia rispetto a quella inquadrabile nei delitti di tratta o di riduzione in schiavitù.

Tuttavia, affinché le risorse del sistema anti-tratta, insieme a quelle dei sindacati e delle forze preposte alla prevenzione e al controllo, possano esprimere il massimo del loro potenziale in relazione allo sfruttamento diffuso, occorre innanzi tutto mettere in atto **azioni coordinate** e gestite a livello governativo, che siano anche **finanziariamente adeguate** alle dimensioni del fenomeno e che consentano al sistema anti-tratta e alle altre forze sociali e istituzionali di attrezzarsi per svolgere le necessarie attività volte all'emersione dello sfruttamento e alla presa in carico delle persone sfruttate, anche in quantità consistenti. Al contempo, occorre **innovare le modalità di presa in carico** e di risposta adattandole alle esigenze delle persone sfruttate, sia sessualmente sia nel lavoro, che talvolta non comportano l'inserimento in un percorso residenziale ed assistenziale complesso, ma richiedono di affrontare con immediatezza problemi urgenti come la situazione abitativa e il reinserimento lavorativo, utilizzando tutte le risorse disponibili sul territorio.

A questo fine, occorre urgentemente rilanciare un **forte coordinamento centrale** delle politiche di azione contro la tratta e lo sfruttamento. A causa della mancanza di una forte governance a livello centrale, gli enti del sistema anti-tratta devono far fronte a una precarietà programmatica, potendo fondare la propria attività solo sui progetti di volta in volta soggetti a bandi e dovendo subire cronici ritardi della gestione ed erogazione dei finanziamenti. In ogni caso enti territoriali, locali, cooperative e soggetti del privato sociale e dell'associazionismo, in questi anni, hanno tenuto vivo il sistema, definito alleanze multi-agenzia a livello locale ed hanno realizzato diverse e importanti azioni di monitoraggio e ricerca azione sul fenomeno non solo della tratta ma anche del grave sfruttamento e sulle sue evoluzioni.

Il **Dipartimento per le Pari Opportunità** (DPO) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con a capo la Ministra Bonetti, deve oggi affrontare l'urgente ed importante compito di porsi come **punto di riferimento e di coordinamento delle azioni di contrasto** alla tratta e tutte le forme di grave sfruttamento, il che implica un'azione trasversale all'interno della compagine di governo per l'attribuzione di competenze, risorse umane e risorse finanziarie adeguate alla natura del problema.

Il DPO deve rivedere e rilanciare l'attuale sistema di *governance* del Sistema anti-tratta, iniziando dal rendere più efficace e più operativo da un lato l'organismo di coordinamento a livello governativo (oggi denominato Cabina di Regia) che deve coinvolgere pienamente, fra gli altri, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Esteri e, d'altro lato, l'organismo destinato ad assicurare un'interlocuzione permanente con gli enti e i soggetti del civismo attivo coinvolti nel sistema anti-tratta (oggi denominato Tavolo Tecnico).

Agli organismi governativi preposti all'attuazione delle azioni di contrasto alla tratta e allo sfruttamento, deve affiancarsi, come raccomandato dal GRETA,¹ un **nuovo organo indipendente di monitoraggio e di garanzia**, eventualmente anche con compiti di ricerca e promozione di efficaci azioni di sistema, incaricato di relazionare almeno annualmente al Parlamento e al Governo sull'attuazione delle azioni contro la tratta e lo sfruttamento, nonché abilitato a scambi di dati e informazioni con gli *stakeholders* pubblici e privati. La designazione del DPO come "meccanismo equivalente", che è stata la soluzione fin qui prescelta dal governo, non è rispondente all'esigenza del monitoraggio, giacché non possono assommarsi in capo allo stesso ufficio compiti di realizzazione delle azioni e compiti di valutazione e di proposta, che richiedono il requisito necessario dell'indipendenza. Il nuovo organo da istituire *ex novo* potrebbe essere un National Rapporteur, sulla scorta delle indicazioni della Convenzione del Consiglio d'Europa, ovvero un Garante, in linea con alcune esperienze nazionali come l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Sul piano delle normative e delle politiche, è necessario impostare una **revisione delle norme di settore** - anche a prescindere da modifiche legislative più ampie - che renda più agevole e garantito l'accesso ai programmi di assistenza e integrazione sociale per le persone vittime di tratta o di grave sfruttamento e al contempo istituisca un percorso di protezione sociale agile per coloro che si trovano in una situazione di sfruttamento inquadrabile nell'art. 603-bis o in condizioni di lavoro "indecente", secondo i parametri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, o in situazioni di sfruttamento di altro tipo.

Si tratta di prevedere azioni molto più estese ed incisive mirate alla prevenzione e al rispetto della legalità, ivi compresi i controlli nei luoghi di lavoro, la responsabilizzazione delle imprese sulle azioni di prevenzione, gli incentivi alle imprese virtuose, e la responsabilità civile delle imprese che non rispettano le proprie obbligazioni di tutela dei lavoratori/trici.

Sul piano delle azioni volte all'inclusione sociale delle persone sfruttate, occorre formalizzare il diritto incondizionato alla presa in carico delle persone trovate in situazione di sfruttamento, e prevedere la riforma dell'accesso ai permessi di soggiorno, in particolare quelli previsti dagli artt. 18, 18-bis e 22 comma 12-quater TUI. In buona sostanza, si tratta di costruire un sistema di presa in carico e di accesso ai servizi che sia flessibile ed individualizzato, e che accompagni la persona nella ricerca di una soluzione durevole di alloggio, di formazione e di reinserimento socio-lavorativo, nelle procedure di recupero dei salari e di risarcimento del danno, verso un'inclusione sociale coerente con il suo progetto di vita.

In particolare, si indicano alcune modifiche legislative ed azioni prioritarie:

Azioni per l'inclusione sociale delle persone sfruttate:

- Istituzione di reti territoriali per la presa in carico delle persone sfruttati/e - attraverso la previsione di Protocolli di Intesa - comprendenti la Procura, la Prefettura, la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale la Questura, l'Ispettorato del Lavoro e i NIL, la Polizia di Stato, i Carabinieri, la Guardia di Finanza, i sindacati, gli enti anti-tratta, i servizi pubblici territoriali.
- Riconoscimento del diritto della persona che ha subito sfruttamento di accedere a un programma di inclusione sociale, che deve comprendere la formazione, l'assistenza legale, il reinserimento abitativo e il reinserimento lavorativo, oltre che l'assistenza sanitaria e se del caso psicologica.
- Finanziamento su base regolare - e non per progetti - dei programmi di assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 TUI, che prevedano programmi territoriali di inclusione sociale, anche attraverso l'integrazione e il coordinamento con le previsioni del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato.

Permessi di soggiorno:

- Previsione per tutte le persone presumibilmente soggette a sfruttamento o tratta del periodo di recupero e riflessione, e dunque di un permesso transitorio e temporaneo in attesa della "identificazione formale", sulla scorta del permesso per attesa asilo.

¹ Il gruppo di esperti competente per il monitoraggio sull'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani, fatta Varsavia il 16.05.2005

- Riforma dell'art. 18 TUI, con la previsione esplicita dell'autonomia del percorso sociale (non necessaria collaborazione con l'autorità giudiziaria e del parere del PM); eliminazione dei requisiti del "pericolo attuale" e del "tentativo di sottrarsi ai condizionamento dell'associazione dedita ad uno dei predetti delitti", e riferimento alle condizioni di cui agli artt. 5 comma 6 e 19 TUI così come recentemente riformulati; previsione, per quanto riguarda il percorso giudiziario, del silenzio-assenso del PM nella fase di acquisizione del parere, e specificazione che il parere è necessario solo nella fase del primo rilascio; estensione della durata del permesso di soggiorno a due anni.
- Revisione dell'art. 18-bis e dell'art. 22 comma 12-quater TUI, prevedendo per entrambi la non necessaria collaborazione con l'autorità di polizia o giudiziaria e la non necessità del parere del PM (percorso sociale).
- Revisione dell'art. 18-bis TUI anche nel senso di renderlo più coerente con la *ratio* della disposizione contenuta nell'art. 59 della Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne.

Modifiche delle norme penali:

- Introduzione di modifiche degli artt. 600 e 601 c.p. eliminando lo "stato di soggezione continuativa" e introducendo l'irrelevanza del consenso della vittima quando vengono utilizzati mezzi illeciti.
- Possibilità di introdurre una procedura simile al "codice rosso" - con gli adattamenti necessari in relazione ai tempi di intervista della persona offesa - anche per le situazioni di violenza di genere ricollegabili alla tratta e allo sfruttamento, ivi compresi lo sfruttamento sessuale e la violenza sessuale collegata alle situazioni di sfruttamento lavorativo.
- Introduzione di una previsione di non punibilità per le vittime di tratta che hanno commesso un'attività illecita come conseguenza diretta della loro situazione di persone vittimizzate nel contesto della tratta.
- Utilizzazione dell'amministrazione giudiziaria anche o esclusivamente come strumento di tutela dei/delle lavoratori/trici.

Azioni strutturali:

- Rafforzamento dell'organico e ampliamento delle competenze degli Ispettori del lavoro.
- Introduzione di incentivi per le imprese virtuose (*white list*, incentivi premiali etc.) e di meccanismi di favore per i lavoratori tra cui assunzioni obbligatorie per lavoratori e lavoratrici che hanno subito sfruttamento.
- Istituzione di un canale rapido e gratuito per il recupero dei salari e il risarcimento del danno, indipendentemente dall'avvio di un procedimento penale. L'accesso al risarcimento deve essere consentito anche a coloro che hanno subito forme di sfruttamento diverse dallo sfruttamento lavorativo, in particolare lo sfruttamento sessuale e lo sfruttamento in attività criminali.
- Rafforzamento dell'Ufficio competente per il coordinamento delle azioni anti-tratta presso il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO), in termini di risorse umane e di finanziamenti.
- Attuazione di politiche attive del lavoro gestite dal DPO e dedicate all'inserimento delle vittime di tratta e grave sfruttamento lavorativo, ivi compresi tirocini e borse lavoro, facenti strutturalmente parte del regolare finanziamento ai progetti anti-tratta.
- Modifica dell'art. 7 del D.Lgs. 24/2014 relativo al "Meccanismo equivalente" ed istituzione al suo posto di un nuovo organismo indipendente, National Rapporteur o Garante dei diritti delle persone sfruttate (v. supra).

Il contrasto alla tratta e a tutte le forme di sfruttamento deve finalmente divenire un tema centrale nell'agenda politica del Governo al pari di altri ambiti afferenti i diritti umani ed il contrasto alla criminalità organizzata. Come raccomandato dai gruppi di esperti e dagli organismi internazionali, è dunque necessario che il Governo adotti tutte le misure necessarie per dotarsi di un sistema capace di combattere e prevenire queste odiose violazioni dei diritti umani e di promuovere efficacemente i percorsi di *empowerment* e inclusione sociale delle persone sfruttate.

8 marzo 2021

Maria Grazia Giammarinaro, già *Special Rapporteur dell'ONU sulla tratta*

Tiziana Bianchini, *Responsabile Area immigrazione e tratta degli esseri umani Coop. Lotta Contro L'Emarginazione*
Francesco Carchedi, *Docente Università Roma Sapienza*
Vincenzo Castelli, *Consulente di politiche sociali*
Pia Covre, *Presidente CDCP Onlus*
Paola Degani, *Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali e Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova*
Gianfranco Della Valle, *Numero Verde Nazionale in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento*
David Mancini, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni de L'Aquila*
Daniela Mannu, *Antropologa, consulente politiche sociali*
Andrea Morniroli, *Cooperativa Dedalus*
Alberto Mossino, *Operatore sociale, Presidente PIAM Onlus*
Francesca Nicodemi, *Avvocata del Foro di Firenze*
Fabio Saliceti, *Consulente legale Associazione Comunità Progetto Sud Onlus*
Emilio Santoro, *Professore Università di Firenze, Direttore de L'Altro Diritto*
Giorgia Serughetti, *Ricercatrice Università di Milano-Bicocca*
Fabio Sorgoni, *Responsabile area Tratta e sfruttamento, Coop. Soc. On The Road*
Lorenzo Trucco, *Avvocato del Foro di Torino, Presidente ASGI*
Maria Virgilio, *Avvocata del Foro di Bologna, Pres. Ass. GIUDIT*