



European  
University  
Institute

ROBERT  
SCHUMAN  
CENTRE FOR  
ADVANCED  
STUDIES

RSCAS POLICY  
PAPERS

RSCAS PP 2016/02

Robert Schuman Centre for Advanced Studies  
Global Governance Programme

Grave sfruttamento in agricoltura e nel lavoro  
domestico in Italia.

I limiti della normativa e delle politiche: alcune  
proposte di intervento

Letizia Palumbo



European University Institute  
**Robert Schuman Centre for Advanced Studies**  
Global Governance Programme

**Grave sfruttamento in agricoltura e nel lavoro domestico in  
Italia. I limiti della normativa e delle politiche: alcune proposte  
di intervento**

Letizia Palumbo

RSCAS Policy Paper 2016/02

This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s). If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or other series, the year and the publisher.

ISSN 1830-1541

© Letizia Palumbo, 2016

Printed in Italy, June 2016

European University Institute

Badia Fiesolana

I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)

Italy

[www.eui.eu/RSCAS/Publications/](http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/)

[www.eui.eu](http://www.eui.eu)

[cadmus.eui.eu](http://cadmus.eui.eu)

## **Robert Schuman Centre for Advanced Studies**

The Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), created in 1992 and directed by Professor Brigid Laffan, aims to develop inter-disciplinary and comparative research and to promote work on the major issues facing the process of integration and European society.

The Centre is home to a large post-doctoral programme and hosts major research programmes and projects, and a range of working groups and *ad hoc* initiatives. The research agenda is organised around a set of core themes and is continuously evolving, reflecting the changing agenda of European integration and the expanding membership of the European Union.

Details of the research of the Centre can be found on:

<http://www.eui.eu/RSCAS/Research/>

Research publications take the form of Working Papers, Policy Papers, Distinguished Lectures and books. Most of these are also available on the RSCAS website:

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>

The **Policy Paper Series** of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies complements its Working Papers Series. This series aims to disseminate the views of a person or a group on a particular policy matter, specifically in the field of European integration.

The European University Institute and the Robert Schuman Centre for Advanced Studies are not responsible for the proposals and opinions expressed by the author(s).

The aim of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies is to contribute to the public debate by offering views and opinions on matters of general interest.

## **The Global Governance Programme at the EUI**

The EUI and the RSCAS are not responsible for the opinion expressed by the author(s).

The Global Governance Programme is one of the flagship programmes of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute (EUI). It aims to: build a community of outstanding professors and scholars, produce high quality research and, engage with the world of practice through policy dialogue. At the Global Governance Programme, established and early career scholars research, write on and discuss, within and beyond academia, issues of global governance, focussing on four broad and interdisciplinary areas: European, Transnational and Global Governance; Global Economics; Europe in the World; and Cultural Pluralism.

The Programme also aims to contribute to the fostering of present and future generations of policy and decision makers through its unique executive training programme, the Academy of Global Governance, where theory and “real world” experience meet. At the Academy, executives, policy makers, diplomats, officials, private sector professionals and academics, have the opportunity to meet, share views and debate with leading academics, top-level officials, heads of international organisations and senior executives, on topical issues relating to governance.

For more information: <http://globalgovernanceprogramme.eui.eu>



## **Abstract**

Le lavoratrici e i lavoratori migranti impiegati in agricoltura e nel lavoro domestico, settori ad alta presenza di manodopera straniera, sono spesso sottoposti a gravi forme di sfruttamento. Basandosi sui risultati della ricerca svolta nell'ambito del progetto "Trafficking for Labour Exploitation: Assessing Anti-trafficking Interventions in Italy" (TRAFFICKO), questo rapporto mette in luce i limiti della normativa nazionale nonché delle politiche riguardanti lo sfruttamento lavorativo e la tratta, e propone alcune strategie d'intervento che prendono specificamente in considerazione il settore del lavoro domestico e quello agricolo.

## **Keywords**

Sfruttamento lavorativo; tratta; vulnerabilità; agricoltura; lavoro domestico.





In Italia diversi settori del mercato del lavoro, in particolare l'agricoltura e il lavoro domestico, si reggono sull'impiego massiccio di manodopera straniera, spesso sottoposta a gravi forme di sfruttamento. Tra i migranti occupati nei due suddetti comparti, molti lavoratori e lavoratrici non hanno un contratto o hanno un contratto che riporta un numero di giorni lavorativi inferiore a quello reale. Lavorano per più di dodici ore al giorno – nel lavoro di cura devono essere disponibili praticamente ventiquattro ore su ventiquattro – con paghe di gran lunga inferiori a quelle previste dai contratti collettivi e, nel caso dei braccianti agricoli, stando a contatto con pesticidi e fitofarmaci molto aggressivi. Talvolta vengono privati dei loro documenti e spesso vivono in condizioni abitative inadeguate, in alcuni casi in baraccopoli fatiscenti prive di acqua, elettricità e servizi igienici.

Tutto questo avviene nella solitudine e nel silenzio delle campagne e delle mura domestiche. E in questa condizione d'isolamento e invisibilità lo sfruttamento è spesso accompagnato da ricatti e abusi sessuali da parte dei datori di lavoro.

Se fino a qualche anno fa lo sfruttamento lavorativo riguardava soprattutto le persone prive di permesso di soggiorno e in condizione d'irregolarità sul territorio, oggi ad essere maggiormente sfruttati in settori ad alto impiego di manodopera straniera, come il lavoro domestico e l'agricoltura, sono i comunitari dell'est (soprattutto i rumeni), i richiedenti asilo e i titolari di una qualche forma di protezione. Negli ultimi anni, infatti, la composizione dei movimenti migratori, e di conseguenza della manodopera immigrata, è cambiata: da un lato, la crisi economica ha portato a una diminuzione degli arrivi dei migranti cosiddetti "economici" nei paesi europei, soprattutto in Italia e in Spagna, dall'altro lo scoppio di nuove guerre e l'acuirsi di conflitti hanno provocato la migrazione verso l'Europa di un numero elevatissimo di profughi. Allo stesso tempo, le migrazioni all'interno dell'Unione europea sono aumentate, coinvolgendo in special modo lavoratori e lavoratrici di origine rumena, 'costretti' a lasciare il proprio paese a causa di un incremento della disoccupazione e del simultaneo innalzamento del costo della vita.

Basandosi sui risultati della ricerca svolta nell'ambito del progetto "Trafficking for Labour Exploitation: Assessing Anti-trafficking Interventions in Italy" (TRAFFICKO) sulle condizioni di grave sfruttamento nel lavoro domestico in Emilia Romagna e in Toscana e nel settore agricolo in Sicilia, questo documento intende evidenziare i limiti della normativa nazionale nonché delle politiche riguardanti lo sfruttamento lavorativo e la tratta, e mira inoltre a proporre efficaci strumenti e strategie d'intervento, sia in ambito giuridico che politico.

## **Nota metodologica**

Per questa ricerca sono state effettuate, da febbraio 2015 a gennaio 2016, 42 interviste con i principali attori coinvolti: lavoratori e lavoratrici migranti, rappresentanti delle forze dell'ordine e delle istituzioni nazionali, regionali e locali, procuratori, giudici, avvocati, operatori sociali, esperti, attivisti e rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali. Le interviste sono state realizzate dall'autrice in Emilia Romagna e in Toscana, per quanto riguarda i casi di sfruttamento nel lavoro domestico, e in Sicilia, per quanto concerne lo sfruttamento in agricoltura. Alcune interviste sono state effettuate telefonicamente.

## Normativa nazionale in materia di tratta e sfruttamento lavorativo

### *La repressione penale dello sfruttamento*

In Italia la repressione penale dello sfruttamento lavorativo si articola attraverso diverse fattispecie di reato. In particolare, i principali reati in materia di sfruttamento lavorativo sono:

- Il reato di ‘Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù’ (art. 600 c.p.) e il reato di ‘Tratta di persone’ (art. 601 c.p.)
- Il reato di ‘Intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro’ (art. 603 *bis* c.p.)
- Il reato di impiego di cittadini di paesi terzi senza regolare permesso (art. 22 co. 12 e 12*bis* del D.Lgs. 286/98)

Gli articoli 600 e 601 del codice penale (c.p.), riguardanti rispettivamente i reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persona, sono stati recentemente modificati dal Decreto Legislativo 24/2014 che ha attuato nell’ordinamento italiano la Direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Tuttavia, il decreto 24/2014 non ha recepito alcune importanti previsioni della Direttiva 2011/36/UE, quali, in particolare, la definizione di ‘posizione di vulnerabilità’ e la previsione relativa all’irrelevanza del consenso della vittima in presenza di uno dei mezzi di coercizione previsti. La Direttiva definisce la ‘posizione di vulnerabilità’ come ‘una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all’abuso di cui è vittima’ (art. 1 co. 2). A partire da questo presupposto, afferma che il consenso della persona rispetto a situazioni di sfruttamento e abuso non preclude la punibilità del reato.

Ad oggi il numero dei procedimenti penali in cui sono stati contestati i reati di tratta e riduzione in schiavitù è molto esiguo. Ciò è probabilmente dovuto a diversi fattori, tra cui: la previsione in entrambe le norme di una pena molto severa (specialmente nel minimo edittale); la difficoltà, soprattutto nei casi di sfruttamento lavorativo, di dimostrare tutti gli elementi del reato; l’indeterminatezza di alcune nozioni, come, ad esempio, ‘stato di soggezione continuativa’ nel caso del reato di riduzione in schiavitù; la complessa formulazione della norma sulla tratta; il limitato coordinamento tra gli Uffici delle Procure ordinarie e la Direzione Distrettuale Antimafia (DDA); la conoscenza inadeguata della normativa in materia di tratta e grave sfruttamento da parte delle autorità competenti (giudici, magistrati, operatori legali e forze dell’ordine). Va inoltre aggiunto che vi è spesso una difficoltà a comprendere il disvalore penale relativo ai casi di sfruttamento lavorativo, specialmente quando sono coinvolti lavoratori e lavoratrici migranti il cui sfruttamento viene in un certo senso ‘normalizzato’. Questa difficoltà si accentua nel caso del lavoro domestico: l’idea dominante della famiglia come una realtà in sé giusta e caratterizzata da relazioni vere e autentiche, diventa una delle ragioni per le quali casi di sfruttamento e violenza non vengono spesso identificati come tali dalle autorità competenti.

Il reato di ‘Intermediazione illecita e di sfruttamento’ di cui all’articolo 603*bis* c.p. è caratterizzato dall’enucleazione di una serie di indici dello sfruttamento raggruppati in quattro categorie: la retribuzione, gli orari lavorativi, la sicurezza e l’igiene sui luoghi di lavoro, e le generali condizioni di lavoro. La previsione di tali indicatori è di particolare importanza in quanto per la prima volta viene offerta a livello normativo penale una definizione di sfruttamento lavorativo, delineandone gli elementi precisi. Tuttavia, questi indici riguardano l’attività di organizzazione del lavoro in generale e pertanto si riferiscono principalmente al datore di lavoro. **La norma, invece, intende punire l’intermediario illegale (il caporale) e può trovare applicazione nei confronti del datore di lavoro solo nel caso di concorso nel reato, cioè quando si può dimostrare che il datore sia a conoscenza dei metodi utilizzati dall’intermediario.**

L'inadeguata formulazione della norma ha reso difficile la sua applicazione: anche il numero di procedimenti per il reato di cui all'art. 603*bis* è stato, infatti, fino ad oggi molto esiguo.

Infine, la norma sul reato di impiego di cittadini di paesi terzi senza regolare permesso (art. 22 comma 12 del D.Lgs. 286/98) è stata di recente riformata con il Decreto Legislativo n. 109 del 2012 che ha attuato la Direttiva 2009/52/CE sull'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tale Decreto ha introdotto alcune circostanze aggravanti del reato di impiego di manodopera irregolare, tra queste si trova quella di **'particolare sfruttamento' ricondotto sostanzialmente alle ipotesi di esposizione del lavoratore a situazioni di grave pericolo**. Si tratta di una definizione inadeguata e non rispondente a quella richiesta dalla Direttiva 2009/52/CE.

Per una nozione di sfruttamento più completa e conforme a quella della Direttiva, il Decreto avrebbe dovuto fare riferimento agli indicatori di sfruttamento enucleati nell'articolo 603*bis* c.p.. La scelta, invece, del legislatore di utilizzare uno standard più restrittivo limita significativamente l'applicabilità della norma, e, di conseguenza, la tutela delle vittime di grave sfruttamento.

### ***Assistenza e permesso di soggiorno per le vittime di grave sfruttamento e tratta***

#### *Articolo 18 D.Lgs. 286/98*

L'Italia è stata all'avanguardia nel panorama europeo e internazionale con l'adozione, ben prima delle Convenzione ONU del 2000 contro la criminalità organizzata transazionale, di un importante strumento di tutela delle vittime: l'articolo 18 del Testo Unico Immigrazione (D.Lgs. 286/98).

L'Articolo 18 si applica alle persone straniere (cittadini di paesi terzi e comunitari) che sono state vittime di violenza e grave sfruttamento e che risultano esposte ad un grave e attuale pericolo per la loro incolumità a causa della decisione di essersi sottratte alla situazione di sfruttamento o a causa delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio. Esso prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno ai cittadini di paesi terzi e l'accesso a un programma di assistenza e integrazione sociale rivolto sia ai cittadini di paesi terzi che ai comunitari.

Come previsto dall'art 27 del regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione (D.P.R. n. 394/99), il permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 18 può essere rilasciato in seguito alla denuncia da parte della vittima (cosiddetto 'percorso giudiziario') o in assenza di questa (cosiddetto 'percorso sociale' nel quale la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno proviene dagli enti locali e dalle associazioni accreditate che gestiscono i programmi di assistenza e integrazione sociale).

Prendendo le distanze da un approccio meramente premiale, basato sullo scambio cooperazione-assistenza, l'articolo 18 garantisce, attraverso il 'percorso sociale', che le vittime di tratta e grave sfruttamento siano assistite e protette e possano ottenere uno speciale permesso di soggiorno indipendentemente dalla loro volontà a collaborare con le autorità giudiziarie. L'assistenza e la protezione, secondo questa disposizione, non devono essere subordinate alla repressione del crimine. Questo approccio innovativo è risultato efficace non soltanto in termini di tutela dei diritti delle vittime, ma anche di contrasto ai fenomeni criminali. Infatti, come dimostrano le esperienze riportate dalle associazioni, le persone sono disposte a fornire informazioni alle autorità giudiziarie solo quando si sentono supportate e sicure.

Il permesso di soggiorno di cui all'art 18 ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o 'per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia' (Art. 18 co. 4). Inoltre, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro favorendo così l'inserimento della vittima nel contesto sociale e lavorativo del paese.

L'Art. 18 D.Lgs 286/98 è oggi considerato un modello di riferimento a livello internazionale ed europeo. Tuttavia, va rilevato che **l'efficacia di questa disposizione è stata compromessa da una**

**sua applicazione inadeguata e disomogenea a livello territoriale, specialmente nei casi di sfruttamento lavorativo.** In particolare, come è emerso dalle interviste condotte in questa ricerca, **molte Questure non applicano il cosiddetto ‘percorso sociale’** – esplicitamente previsto dal regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione (art. 27 D.P.R. n. 394/99) - vanificando così uno degli aspetti più innovativi della norma. Infatti, molti uffici immigrazione non accolgono le richieste di permesso di soggiorno per protezione sociale quando la persona non ha denunciato i propri sfruttatori.

Problemi relativi all’interpretazione della norma di cui all’art. 18 sussistono anche nell’ambito del ‘percorso giudiziario’. Ad esempio, il Procuratore talvolta non emette parere favorevole al permesso di soggiorno, ai sensi dell’art. 18, se la persona non ha fornito elementi che consentano di identificare e perseguire i responsabili del reato. Quindi, tradendo la ratio di questa disposizione che, come detto prima, pone al centro la protezione della vittima, **si attribuisce maggiore rilevanza al contributo fornito dalla persona ai fini del procedimento penale rispetto alla sussistenza dei requisiti della situazione di ‘violenza e grave sfruttamento’ e del ‘pericolo’.** Il fatto che questa interpretazione della norma non sia corretta è stato confermato dallo stesso Ministero dell’Interno in diverse circolari in materia.<sup>1</sup>

Per quanto riguarda l’accertamento di questi requisiti, la loro interpretazione da parte delle autorità competenti è spesso restrittiva. D’altra parte, la formulazione della norma contenuta nell’art. 18 si presta facilmente a letture diversificate. In particolare, uno dei concetti più problematici è ‘l’attualità del pericolo’, rispetto al quale va segnalato che esso deve essere inteso tenendo in considerazione i diversi rischi ai quali potrebbero essere sottoposte, anche a seguito di rimpatrio, le vittime e i loro familiari<sup>2</sup>.

Nei casi di sfruttamento lavorativo non è sempre facile accertare il presupposto del pericolo concreto e attuale in quanto si tratta di situazioni molto difficili da far emergere e provare. Questo è uno dei motivi per i quali l’articolo 18 continua ad essere poco applicato in questi casi.

Come molti degli stakeholders intervistati hanno denunciato, i tempi per il rilascio del permesso di soggiorno di cui all’articolo 18 sono spesso lunghi e persistono problemi anche rispetto al rinnovo, di solito a causa di una interpretazione restrittiva dei requisiti.

Infine, va segnalato che l’accesso alla giustizia da parte delle vittime è molto limitato. Ciò è in parte dovuto al fatto che poche tra queste sono efficacemente supportate, dagli enti e dalle organizzazioni che le assistono, nel rivendicare il riconoscimento e la tutela dei propri diritti.

#### *Articolo 22 co. 12 quater and 12 quinquies D.Lgs. 286/98*

Nel 2012, con il recepimento della sopra citata Direttiva 2009/52/CE sull’impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, l’ordinamento italiano si è dotato di un’altra disposizione, in aggiunta all’articolo 18 D.Lgs. 286/98, riguardante il rilascio del permesso di soggiorno in favore delle vittime di grave sfruttamento lavorativo: l’Art. 22 co. 12<sup>quater</sup> del D.Lgs. 286/98.

Nello specifico, questa disposizione prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per motivi umanitari a favore delle persone straniere vittime di situazioni di ‘particolare sfruttamento’ che denunciano il proprio sfruttatore e cooperano nel conseguente procedimento penale instaurato a carico del datore di lavoro. Il permesso di soggiorno è rilasciato dal questore su proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica. Tale permesso ha la durata di sei mesi, può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale ed è convertibile in permesso per motivi di lavoro.

---

<sup>1</sup> Si veda circolare n. 1050/M(8) del 28.5.2007.

<sup>2</sup> Circolare ministeriale n. 300 del 4 agosto 2000 e circolare de 28 agosto 2007. <

Come sopra menzionato, il Decreto Legislativo 2012/109 di attuazione della Direttiva 2009/52/CE fa riferimento a **una nozione di ‘sfruttamento lavorativo’ inadeguata e non conforme a quella fornita dalla Direttiva**. Ciò restringe in modo significativo il campo di applicazione dell’art. 22 co. 12<sup>quater</sup> del D.Lgs. 286/98, escludendo dall’accesso al meccanismo di rilascio del permesso di soggiorno previsto dalla norma tutti quei casi, non certo marginali, in cui una persona straniera lavora in condizioni di grave sfruttamento lavorativo che, tuttavia, non sono tali da configurare una situazione di grave pericolo.

Occorre inoltre osservare che **l’art. 22 co. 12<sup>quater</sup> si basa su un approccio meramente premiale**: il rilascio del permesso di soggiorno è una misura prevista principalmente per incentivare la denuncia da parte delle vittime. In linea con questa prospettiva, la norma non prevede l’accesso delle vittime a un programma di assistenza e integrazione sociale. Ciò costituisce, senza dubbio, un’ulteriore debolezza di questa disposizione, non soltanto dal punto di vista della protezione delle vittime ma anche rispetto alla repressione del fenomeno dello sfruttamento.

Sulla base di queste considerazioni non sorprende che nei casi in cui l’art. 18 e l’art. 22 concorrono venga di solito applicata la prima disposizione in quanto risulta più vantaggiosa per le vittime in termini di tutela e supporto.

### **Interventi contro lo sfruttamento lavorativo e la tratta: limiti e priorità**

Il sistema anti-tratta dell’Italia, fondato sostanzialmente sull’istituto dell’articolo 18 del D.Lgs. 286/98, è considerato un esempio a livello internazionale ed europeo, soprattutto riguardo alla tutela e alla protezione delle vittime. Tuttavia, negli ultimi anni questo sistema è stato indebolito da diversi fattori. Innanzitutto, come è stato illustrato, **l’applicazione disomogenea e inadeguata delle disposizioni di cui all’articolo 18 ha significativamente compromesso l’azione a tutela delle vittime**. Allo stesso tempo, **l’efficacia del sistema anti-tratta è stata minata dall’inadeguato recepimento di una serie di importanti disposizioni contenute nelle principali convenzioni internazionali e direttive europee in materia**, tra le quali la Direttiva 2011/36/UE sulla tratta.

In particolare, il **Decreto legislativo 2014/24, in attuazione della Direttiva 2011/36/UE, non ha recepito alcune previsioni di notevole rilevanza**, quali la definizione di ‘posizione di vulnerabilità’, la previsione dell’irrelevanza del consenso della vittima, la disposizione riguardante la non punibilità delle vittime e le previsioni relative a un’adeguata e completa assistenza alle vittime. Inoltre, per quanto riguarda il risarcimento dei danni subiti, il Decreto ha disposto un diritto di indennizzo corrisposto nella misura standard ed estremamente irrisoria di 1500 euro per ogni vittima.

L’incompleta trasposizione della Direttiva 2011/36/UE, in realtà, non sorprende se si considera – e questo costituisce certamente un ulteriore fattore di indebolimento del sistema – che **negli ultimi anni le politiche e le azioni contro la tratta sono state notevolmente trascurate dal governo**. I finanziamenti stanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità per i programmi di assistenza di cui all’art. 13 L. 228/03 e all’art. 18 D.Lgs. 286/98 continuano ad essere esigui e, dal 2013 ad oggi, sono stati rinnovati attraverso proroghe semestrali. Inoltre, la commissione interministeriale per la tratta è stata soppressa, non esiste un osservatorio nazionale sulla tratta e mancano campagne informative sul fenomeno della tratta e del grave sfruttamento e sul sistema di interventi e servizi, incluso il numero verde anti-tratta. Infine, il sistema di raccolta dati (SIRIT), predisposto e gestito dal Dipartimento per le Pari Opportunità, non è soddisfacente in quanto - come denunciato dagli operatori intervistati - l’inserimento e l’estrappolazione dei dati non è agevole.

Tutte queste carenze rischiano di compromettere gravemente l’efficacia del sistema anti-tratta italiano. Tuttavia, va rilevato che **nel febbraio 2016, sebbene con un ritardo di più di un anno rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. 24/2014, il governo ha finalmente adottato il piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento**. Tale piano, alla cui realizzazione hanno anche contribuito molte associazioni e organizzazioni impegnate nel settore, potrebbe rappresentare un passo

significativo verso la definizione di una strutturata strategia nazionale per il contrasto e la prevenzione della tratta e grave sfruttamento e per la protezione delle vittime. Si spera che esso non rimanga soltanto una mera dichiarazione di intenti ma che le azioni previste siano realmente realizzate.

Anche la Direttiva 2009/52/CE, sull'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, è stata recepita in modo incompleto e non soddisfacente. In particolare, oltre a prevedere una definizione inadeguata di 'particolare sfruttamento', il Decreto Legislativo 2012/109 ha mancato di recepire importanti disposizioni relative alle misure da adottare nell'interesse dei lavoratori migranti vittime di grave sfruttamento, tra cui quelle volte a garantire ai lavoratori il pagamento delle retribuzioni arretrate anche in caso di rimpatrio.

Negli ultimi anni, dunque, le politiche nazionali hanno trascurato la questione della tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, concentrandosi, invece, sulla repressione dell'immigrazione irregolare e sulla persecuzione dei cosiddetti 'caporali'. Oggi che la maggioranza delle lavoratrici e dei lavoratori migranti sfruttati sono cittadini Ue, richiedenti asilo o titolari di una qualche forma di protezione, le politiche che collegano il contrasto allo sfruttamento lavorativo al contrasto all'immigrazione irregolare mostrano chiaramente la loro inefficacia, avendo peraltro come effetto quello di incoraggiare, e non di reprimere, lo sfruttamento dei migranti che soggiornano regolarmente nel nostro paese.

Del resto, anche le azioni che si concentrano esclusivamente sulla lotta al caporalato risultano inadeguate e inefficaci non solo perché il caporalato non è presente in diverse zone del paese, ma anche perché questo fenomeno costituisce solamente un aspetto di un più ampio e complesso sistema di sfruttamento lavorativo che coinvolge diversi attori. Inoltre, i caporali spesso offrono alle aziende e ai lavoratori diversi servizi, quali il reclutamento, il trasporto e la gestione dell'alloggio, che le istituzioni non sono in grado di fornire in modo efficiente. Ciò conferma che la questione del caporalato non può essere affrontata soltanto attraverso misure repressive. Sono, invece, necessarie politiche che offrano alle imprese e ai lavoratori un'alternativa concreta a questo sistema.

Focalizzare l'attenzione sulla lotta all'immigrazione irregolare e ai caporali distoglie dai fattori strutturali che creano le condizioni per le quali i lavoratori e le lavoratrici vengono sfruttati. Tra questi fattori occorre menzionare: un sistema di gestione dell'immigrazione che rende i lavoratori migranti estremamente ricattabili e vulnerabili; un mercato del lavoro fortemente segmentato lungo le linee di genere, nazionalità e classe e che si basa sulla compressione dei diritti e delle tutele dei lavoratori; infine, la mancanza di politiche sociali che promuovano misure di welfare efficienti.

## Raccomandazioni

La complessità del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento lavorativo, chiamando in causa una varietà di aspetti normativi, politici ed economici, richiede l'adozione di misure che agiscano su più ambiti – tra cui quelli delle politiche migratorie, del mercato del lavoro e di welfare. In questa prospettiva, si propongono alcune linee di intervento che prendono specificamente in considerazione il settore del lavoro domestico e quello agricolo.

1. Rimediare al recepimento inadeguato e incompleto della Direttiva 2009/52/EC e Direttiva 2011/36/UE attraverso:
  - la modifica dell'art. 22 co. 12 *bis* e ss. D.Lgs. 286/98, prevedendo, per quanto riguarda la definizione di 'particolare sfruttamento', il richiamo agli indicatori di sfruttamento enucleati al secondo comma dell'articolo 603*bis* del codice penale e stabilendo che le vittime possano avere accesso ai programmi di assistenza e protezione di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98;
  - l'introduzione di una disposizione che, in recepimento a quanto previsto dall'art. 13 della Direttiva 2009/52, preveda misure efficaci per consentire ai lavoratori il recupero delle differenze salariali e delle prestazioni previdenziali in caso di rimpatrio volontario o forzato;
  - la modifica del art. 601 del c.p. prevedendo espressamente che il consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti e includendo la definizione di 'posizione di vulnerabilità' fornita dalla Direttiva 2011/36/UE;
  - l'introduzione di una clausola che, in recepimento dell'art. 8 della Direttiva 2011/36/UE e dell'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa, preveda la non-punibilità delle vittime di tratta coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui agli artt. 600 e 601 c.p.;
  - l'introduzione di una norma che, anche in recepimento dell'art. 11 (par. 3) Direttiva 2011/36/UE, stabilisca espressamente che la collaborazione della vittima nel procedimento penale non è condizione necessaria per l'assistenza e la tutela dei diritti delle vittime;
  - l'introduzione di una norma che, in recepimento dell'art. 11 Direttiva 2011/36/UE, preveda il c.d. 'periodo di riflessione';
  - la previsione di effettive forme di risarcimento alle vittime di reati connessi alla tratta e al grave sfruttamento.
  
2. Potenziare le misure di protezione delle vittime attraverso:
  - l'esplicita previsione del cosiddetto 'percorso sociale' nella norma di cui all'articolo 18 D.Lgs. 286/98;
  - la promozione di attività di formazione per operatori, ispettori del lavoro, avvocati, magistrati e forze dell'ordine sull'identificazione delle vittime di grave sfruttamento e tratta nei diversi settori;
  - la promozione di collaborazione e condivisione di informazioni tra le istituzioni e le organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori migranti.
  
3. Potenziare le misure di prevenzione attraverso:
  - il monitoraggio sistematico dei dati INPS e un efficace meccanismo di tracciabilità dei voucher;
  - l'istituzione, per quanto riguarda il settore agricolo, di indici di congruità che consentano di calcolare il rapporto tra la quantità di prodotto e il numero di lavoratori per ogni azienda;

- la creazione di un meccanismo di monitoraggio, attraverso le banche, dei pagamenti effettuati dai datori di lavoro;
  - l'istituzione di meccanismi per monitorare le attività delle agenzie di reclutamento;
  - l'implementazione di punti di ascolto 'a bassa soglia' sulle condizioni di lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori migranti nel lavoro domestico e in agricoltura;
  - la previsione di incontri periodici tra i lavoratori e le lavoratrici e le autorità competenti per dare la possibilità di conoscersi, discutere e condividere informazioni;
  - il supporto alle attività dei sindacati volte a promuovere la tutela della salute e delle condizioni di lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nel settore del lavoro domestico e in agricoltura;
  - la realizzazione di campagne nazionali per pubblicizzare il diritto di accesso all'articolo 18 D.Lgs. 286/98 delle lavoratrici e dei lavoratori sfruttati;
  - l'implementazione di campagne nazionali sullo sfruttamento lavorativo nel settore del lavoro domestico e in agricoltura, in particolare sul sistema delle filiere e sulla responsabilità sociale delle aziende;
  - la creazione, per quanto riguarda il settore agricolo, di 'etichette narranti' che permettano al consumatore di conoscere l'origine del prodotto e i fornitori;
4. Favorire l'empowerment dei lavoratori e delle lavoratrici migranti nel lavoro domestico e in agricoltura attraverso:
- l'istituzione di ingressi per ricerca di occupazione, dando allo straniero, nel rispetto di determinate condizioni, un tempo prestabilito per la ricerca di lavoro in Italia;
  - l'obbligo del datore di lavoro di garantire, con il sostegno delle istituzioni, adeguate condizioni alloggiative ai lavoratori e alle lavoratrici;
  - la realizzazione di sistemi efficienti di trasporto per i braccianti;
  - l'istituzione di liste di prenotazione in agricoltura su base provinciale/territoriale nelle quali potranno confluire volontariamente tutti i lavoratori disponibili alle assunzioni e riassunzioni presso le imprese agricole;
  - la promozione di percorsi di formazione professionale.



## **Riferimenti bibliografici**

- Amnesty International (2012), *Exploited Labour. Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, Amnesty International Ltd, London
- ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (2015), *La tutela delle vittime di tratta e del grave sfruttamento: il punto della situazione oggi in Italia*, disponibile su <http://www.asgi.it/notizia/look-out-report-sfruttamento-lavorativo-tratta-italia/>.
- Centro Studi e Ricerche Idos in collaborazione con Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali (UNAR) (a cura di) (2015), *Immigrazione Dossier Statistico 2015*, Roma: Edizioni IDOS.
- Medici per i Diritti Umani (MEDU) (2015), *Terraingiusta. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, realizzato in collaborazione con l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e con il Laboratorio di Teoria e Pratica dei Diritti (LTPD) del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre (2015), disponibile su: <http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/Terraingiusta.pdf>
- Palumbo, L. (in corso di pubblicazione), *Case study report addressing demand in the context of THB and forced labour in the domestic work sector in Italy*. DemandAT Working Paper. ICMPD: Vienna.
- Sciarba, A. (2015), 'Chi protegge il diritto d'asilo in Europa? Un confronto tra il recente orientamento giurisprudenziale della Corte di Strasburgo e la narrazione umanitaria delle politiche europee', in L. Zagato (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Liberia Editrice Cafoscarina, 189:218.
- Soletterre e Irs (2015), *Lavoro domestico e di cura: pratiche e benchmarking per l'integrazione e la conciliazione della vita familiare e lavorativa*, disponibile su [http://www.soletterre.org/sites/soletterre/files/soletterre/dettaglio/pubblicazioni/RAPPORTOLAVORODOMESTICOeDICURA\\_2015\\_SOLETERRE\\_IRS.pdf](http://www.soletterre.org/sites/soletterre/files/soletterre/dettaglio/pubblicazioni/RAPPORTOLAVORODOMESTICOeDICURA_2015_SOLETERRE_IRS.pdf)

**Author contacts:**

**Letizia Palumbo**

European University Institute

Department of Political and Social Sciences

Via dei Roccettini 9

50014 San Domenico di Fiesole (FI)

Email: [letizia.palumbo@eui.eu](mailto:letizia.palumbo@eui.eu)

and

University of Palermo

Department of Political Science and International Relations

Via Maqueda, 324

90134 PALERMO (PA)

Email: [letipalumbo@gmail.com](mailto:letipalumbo@gmail.com)