



Direzione Generale
dell'Immigrazione e delle
Politiche di Integrazione
Organismo Intermedio
PON Inclusion

Direzione Generale per la
lotta alla povertà e per la
programmazione sociale
Autorità di Gestione
PON Inclusion

PROGETTO Common Ground - CUP J74H22001030007

Il meccanismo di *referral* per i casi di sfruttamento lavorativo. Identificazione e presa in carico delle vittime: modelli a confronto.

Summer school - Ravenna

8 settembre 2023,

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Aula Magna,

Workshop coordinato da Chiara Bianchi e Bianca Cassai L'Altro diritto ODV, Firenze e Andrea Caruso, Comune di Ravenna, progetto Common ground.

Premessa

In occasione dell'avvio delle nuove progettualità attive su tutto il territorio nazionale per azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime, la Summer School intende approfondire alcuni aspetti delle strategie nazionali e locali di contrasto allo sfruttamento lavorativo con l'obiettivo di aggiornare la conoscenza del quadro istituzionale e giuridico, facilitare le possibili sinergie e collaborazioni tra attori istituzionali e sociali, rafforzare le competenze degli operatori coinvolti a vario titolo nelle azioni territoriali e locali.

Come noto, l'impianto normativo in materia di emersione e contrasto allo sfruttamento lavorativo certamente presenta un importante impianto penalistico di supporto, grazie all'introduzione nel 2016 del reato di cui all'art. 603-bis del Codice Penale che ha criminalizzato le condotte di intermediazione illecita e di sfruttamento, non solo degli intermediari (c.d. caporali) ma anche dei datori di lavoro, identificando attraverso gli indicatori un'area di sfruttamento ben più ampia rispetto a quella identificabile prima con i soli reati di tratta e riduzione in schiavitù. Inoltre, attraverso l'**art. 18 d.lgs. n. 268/1998** si garantisce (almeno in astratto) un'**assistenza e protezione alle vittime indipendentemente dall'avvio di un processo penale**, attraverso quindi la previsione di un **percorso sociale autonomo** in grado di mettere in protezione la persona a prescindere dalla presentazione di una formale denuncia per il reato di 603-bis Codice Penale.

A potenziamento di questo quadro si inseriscono le diverse azioni istituzionali messe in campo in questi ultimi anni a livello nazionale, come le "Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura", approvate in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2021 e il Piano Anti-tratta 2022-2025 contro la tratta e il grave sfruttamento. Tali



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

documenti intervengono sia sul tema dell'emersione che con riguardo alla fase di presa in carico della vittima.

Guardando al **meccanismo di Referral** così come recentemente delineato nell'Accordo Stato-Regioni 146/CU del 7.10.2021, riportato dalle Linee Guida Nazionali in materia di identificazione, protezione ed assistenza alle vittime di sfruttamento in agricoltura, si delineano specifiche caratteristiche che devono sussistere al momento dell'invio della segnalazione per l'identificazione formale (la sussistenza degli indicatori, l'attualità della storia, la pericolosità della situazione *denunciata*); oltre che della fase di valutazione informale, che comporta il passaggio di informazioni tra un servizio/ente e l'altro e che implica un lavoro congiunto e ben coordinato soprattutto nei casi di situazioni multiproblematiche che richiedono quindi interventi inter e multidisciplinari.

In particolare, si afferma che è opportuno che l'intervistatore adotti cautele specifiche in modo da interagire con la potenziale vittima in modo rispettoso, sensibile, professionale e non discriminatorio (cfr. art. 1, Direttiva 2012/29/UE); inoltre si sottolinea che "è buona prassi minimizzare il numero di contatti non necessari, prestando attenzione a non causare sofferenza non necessaria. Anche il mero ripetere la propria storia in diversi colloqui e con diversi operatori può essere fonte di stress per la vittima nonché cagionare una vittimizzazione secondaria". L'affermazione evidenziata sembra richiedere, a rispetto delle vittime, anche un certo coordinamento tra l'identificazione preliminare e quella formale che consenta a chi opera questa seconda di avere a disposizione le informazioni già assunte nel corso di quella preliminare in modo da evitare il nuovo racconto della vicenda personale e quindi la vittimizzazione secondaria. Diventa dunque **fondamentale lo stretto coordinamento tra i servizi nazionali e territoriali** diversamente coinvolti. Le sinergie e le collaborazioni che si stanno sperimentando in maniera differenziata sui diversi territori nazionali rappresentano un prezioso bagaglio esperienziale in grado di affinare, migliorare, modificare i meccanismi attualmente in uso e potenziare l'attività di prevenzione ed emersione dello sfruttamento lavorativo.

Con riguardo, invece, la presa in carico delle vittime di sfruttamento (cfr. p. 18 Linee guida), si stabilisce che "La persona vittima di sfruttamento lavorativo, in particolare se in situazione di indigenza, dovrà essere informata e orientata verso i servizi sociali e regionali al fine di ottenere i supporti in relazione alla condizione alloggiativa, economica, psicologica, sanitaria e legale (in particolare, a sostegno della vittima nell'accesso alla giustizia) aderendo anche a programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo. Si raccomanda lo sviluppo di programmi personalizzati di assistenza individuale (PAI) definiti in base ai bisogni dei destinatari". Dunque, pare, secondo questo disegno, che sia possibile attivare **due diverse forme di protezione**: l'una quella prevista dal *programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale* delle vittime di tratta e grave sfruttamento di cui all'art. 18, comma 3-bis del **d.lgs. n. 268/1998** a cui può accedere lo straniero che si trovi nelle condizioni previste dal comma 1 dello stesso art. 18, cioè in "situazioni di violenza o di grave sfruttamento"; l'altra prevista proprio nell'ultima parte delle Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura (pp. 17 e 18) rivolta più genericamente alle "vittime di sfruttamento lavorativo". Tale previsione rimanda genericamente la competenza a "Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali" ai quali, come detto, viene demandato il compito di disciplinare "gli interventi a sostegno della protezione e dell'assistenza a favore delle vittime di sfruttamento lavorativo". È chiaro che quest'ultima previsione non può riguardare la protezione prevista dal Programma unico di emersione (collegato al Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento) che, come ribadito, deve essere prestata da enti specifici secondo programmi selezionati attraverso un Bando Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale disciplinato dal DPCM del 16 maggio 2016 che regola l'accesso ai fondi

specificamente dedicati. Questo secondo tipo di protezione è invece rimesso a Stato, Regioni, Province Autonome ed enti locali, che devono ricorrere ad altre risorse per la sua organizzazione. Da tali indicazioni, nascono le sperimentazioni previste nelle Regioni del centro-nord previste dal Ministero e coordinate a livello regionale come i progetti *Common Ground* e *Soleil*.

Altro elemento fondamentale che si intreccia alle questioni già sottolineate è il **coordinamento tra il sistema asilo e il sistema anti-tratta** da anni ormai in funzione nel nostro ordinamento e che è stato recentemente “rinnovato” con le nuove linee guida alle Commissioni territoriali con riguardo al meccanismo di referral al sistema anti-tratta nel caso di rilevazioni di indicatori di tratta o di grave sfruttamento.

Tuttavia, come mostrano molte ricerche sul campo, i dati sulle inchieste e i dati delle diverse istituzioni e organizzazioni che lavorano sul tema dello sfruttamento - dall'emersione alla presa in carico delle vittime di sfruttamento lavorativo- le complessità che in concreto si incontrano per una efficace strategia di prevenzione, contrasto e tutela sono molteplici e trasversali. In particolare, si rileva la necessità di mettere al centro l'agency della persona sfruttata; la necessità di riflettere ed intervenire sulle precondizioni (normative e sociali) che favoriscono l'ingresso delle vittime in circuiti di lavoro irregolare o sfruttamento lavorativo; la necessità di pensare alla vulnerabilità della vittima di sfruttamento in un'ottica situazionale in grado di poter variare in maniera elastica i percorsi di tutela in base alle specifiche esigenze del lavoratore/lavoratrice.

Temi e domande per la discussione

Partendo da queste considerazioni, il workshop dell'8 settembre sarà l'occasione per confrontarsi tra esperti/e sulle principali problematiche emergenti dalle trasformazioni nelle modalità di sfruttamento e di tratta delle persone migranti e dalle loro situazioni di vulnerabilità, per discutere l'efficacia delle attuali azioni di contrasto, prevenzione e tutela delle persone sfruttate, e per pensare a nuovi interventi più incisivi e strutturali.

Si propone un giro di tavolo per ogni panel proposto; ogni relatore avrà a disposizione 5 minuti di intervento per introdurre la propria esperienza e prospettiva sul tema in modo da stimolare l'aula a porre domande e considerazioni in modo da arricchire il dibattito.

Panel:

1) I progetti regionali previsti dalle Linee Guida e il Piano Anti-Tratta, un sistema complementare?

Come noto i percorsi di protezione attualmente previsti dal programma unico di emersione prevedono specifici presupposti e requisiti per l'attivazione del referral e della successiva presa in carico, con la difficoltà di gestione dei casi di sfruttamento lavorativo non aggravato. Partendo da questa considerazione, la capacità di guardare al sistema anti-tratta e alle nuove progettualità regionali previste dalle linee guida come strumenti complementari può rappresentare una possibilità concreta per garantire la copertura di tutela a tutte le situazioni di sfruttamento lavorativo; dalla tratta a fini di sfruttamento, al grave sfruttamento sino allo sfruttamento “semplice” che comunque gode di una copertura di tutela da parte del nostro ordinamento.

Possibili profili di approfondimento:

- Quali strategie e procedure potrebbero essere messe in campo per un corretto coordinamento tra il sistema antitratta e i progetti regionali esistenti così da poter garantire una copertura di tutela a tutte le situazioni di sfruttamento, dalla tratta a fini di sfruttamento lavorativo al grave sfruttamento, sino alla tutela delle situazioni di sfruttamento “semplice” rispetto alle quali comunque il nostro legislatore garantisce una copertura di tutela?
- I due sistemi che insistono a livello regionale ci permettono di alzare la soglia di intervento e presa in carica in relazione alle persone vittime e potenziali tali di sfruttamento lavorativo?
- Come possiamo gestire e coordinare all’interno di questo quadro in modo efficace la dicotomia tra identificazione preliminare e identificazione formale? *Sebbene le Linee Guida formalizzino la distinzione (soprattutto temporale) tra identificazione preliminare e identificazione formale, le stesse linee guida impongono delle garanzie procedurali e sostanziali a tutela della vittima o potenziale vittima di sfruttamento che di fatto rendono queste due assolutamente complementari. Quali strategie e prassi potrebbero determinare questa sinergia, coordinamento e continuità tra le due fasi dell’identificazione preliminare e formale?*

2) **Accoglienza e sfruttamento lavorativo: la c.d. profughizzazione dello sfruttamento.**

Quali aspetti del percorso di accoglienza e delle tutele previste per le persone richiedenti protezione internazionale (**dall’ingresso, al meccanismo di manifestazione della volontà di richiedere asilo politico e la sua formalizzazione della domanda; all’allontanamento dalle strutture di accoglienza**) hanno una correlazione diretta o indiretta con il tema dello sfruttamento lavorativo di cui oggi discutiamo e quali le possibili strategie per contrastare le distorsioni esistenti?

Come noto, il sistema asilo sconta una serie di complessità normative oltre che procedurali che di fatto determinano gravi situazioni di irregolarità dalla fase di ingresso, ai meccanismi di manifestazione della volontà di richiedere asilo politico e della relativa formalizzazione della domanda, all’accoglienza con le sue difficoltà di accesso e requisiti di revoca. Tali precondizioni hanno di fatto un impatto sulla facilità di accesso dei richiedenti asilo in circuiti di lavoro irregolare o sfruttato con la necessità di riflettere sulle distorsioni istituzionali e individuare delle strategie creative di tutela di queste situazioni.

3) **Il coordinamento tra il sistema asilo e il sistema di protezione delle vittime di grave sfruttamento: la protezione speciale e lo sfruttamento lavorativo.**

Si resta a disposizione per un confronto anche telefonico.

Per l’Altro diritto odv

Chiara Bianchi 3395492774

Bianca Cassai: 3331496469

