

FOCUS TEMATICO

LE LINEE-GUIDA NAZIONALI IN MATERIA DI IDENTIFICAZIONE, PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN AGRICOLTURA

Il Focus, elaborato nell'ambito del progetto InCaS, Piano d'Azione a supporto degli enti locali nell'ambito dei processi di Inclusione dei cittadini stranieri e degli interventi di Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, analizza le linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, approvate in conferenza unificata il 7 ottobre 2021.

Partendo dalla constatazione che il tasso di lavoro non regolare nel comparto agroalimentare è il più elevato tra tutti i settori economici, l'approfondimento pone al suo centro la vulnerabilità delle persone vittime di sfruttamento.

Ricordando che le linee guida favoriranno una gestione uniforme degli interventi in raccordo con i Servizi ispettivi del lavoro, le Forze dell'ordine, le Parti sociali e il Terzo settore, si evidenzia come la vulnerabilità non conosca distinzione tra nazionalità della lavoratrice o del lavoratore che subisce lo sfruttamento lavorativo.

Ci si sofferma poi sul principio di valutazione del rischio legato al genere, all'età e a particolari vulnerabilità che possano interessare le vittime.

“Mettere a sistema le diverse politiche pubbliche” è la chiave indicata per rendere operativa una governance multilivello a trazione pubblica, tra le prime indicazioni delle linee guida. In questo ambito il ruolo degli enti locali si rileva determinante nella predisposizione dei piani di intervento multisettoriali.

Le linee guida vengono poi esaminate nelle singole e diverse fasi che ne compongono la struttura, contemplando in ciascuna di esse azioni di informazione e formazione.

FOCUS TEMATICO

LE LINEE-GUIDA NAZIONALI IN MATERIA DI IDENTIFICAZIONE, PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN AGRICOLTURA

Il tasso di lavoro non regolare nel comparto agroalimentare è il più elevato tra tutti i settori economici¹. I gravi abusi, le condizioni di lavoro e di vita inadeguate e disumane, le intimidazioni, i trattamenti degradanti (associabili anche a forme di neoschiavismo) imposti dai caporali o dai datori di lavoro colpiscono in particolare le persone più vulnerabili, come gli stranieri privi di documenti, le donne, i minori, le vittime di tratta e i richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale. Secondo l'attuale quadro normativo, infatti, **è vittima di sfruttamento lavorativo la persona il cui stato di vulnerabilità è tale da comprometterne fortemente la libertà di scelta, inducendola ad accettare condizioni lavorative inique a seguito di approfittamento del proprio stato di bisogno da parte degli intermediari e degli utilizzatori.** La condizione di vulnerabilità viene definita in base alle interazioni tra

¹ Come confermano le stime dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

diversi fattori strutturali (giuridici, culturali, sociali ed economici) che producono situazioni in cui una persona non ha altra alternativa reale e accettabile che quella di soggiacere allo sfruttamento e ad altre forme di abuso.

Tenendo in considerazione tale definizione, nell'ambito dell'Azione n.9 "Protezione e assistenza" del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 – 2022), il 7 ottobre 2021 il gruppo tecnico inter-istituzionale², coordinato dalla Direzione Generale per l'immigrazione e l'integrazione sociale del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), ha approvato in conferenza unificata le **Linee-Guida nazionali che definiscono i principi generali per la realizzazione di un meccanismo nazionale di referral a trazione pubblica in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura**³. Regioni, Province autonome ed enti locali si sono impegnati a recepire entro sei mesi questo importante documento di policy redatto per favorire una gestione uniforme degli interventi in raccordo con i Servizi ispettivi del lavoro, le Forze dell'ordine, le Parti sociali e il Terzo settore, al fine di garantire uguaglianza e parità di trattamento alle vittime, assicurando il buon andamento della pubblica amministrazione e l'uniformità negli interventi di lotta e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura.

I potenziali beneficiari del sistema di protezione e assistenza delineato nelle Linee Guida sono tutti i lavoratori e le lavoratrici, indipendentemente dalla nazionalità e dalla regolarità del soggiorno, impiegati in condizioni di sfruttamento lavorativo⁴. Le Linee-guida "garantiscono che ogni misura di identificazione, protezione e assistenza applichi il principio di valutazione del rischio legato al genere, all'età e a particolari vulnerabilità che possano interessare le vittime" e prevedono sostegni anche nei casi in cui il rapporto di lavoro non sia stato posto in essere con violenza o minaccia.

Le Linee guida partono dal presupposto che per raggiungere risultati duraturi e garantire una risposta coordinata, immediata ed efficace evitando sovrapposizioni e/o ritardi negli interventi occorra "**mettere a sistema le diverse politiche pubbliche** capaci di incidere positivamente - in via diretta o indiretta- nelle azioni di prevenzione, supporto, integrazione e accompagnamento al lavoro di qualità" rivolte a tutte le vittime (o potenziali vittime) di sfruttamento lavorativo sull'intero territorio nazionale. La finalità delle Linee Guida è "*la creazione di un modello di intervento che faccia crescere la fiducia delle vittime nelle istituzioni e spezzi le catene dello sfruttamento*" attraverso una governance multilivello a trazione pubblica. Per quanto riguarda gli enti locali e le loro forme associative le Linee Guida prevedono, in particolare, la facoltà di predisporre piani di intervento multisettoriali e multi-agenzia per definire standard minimi di servizio per l'attuazione del Piano triennale. Gli interventi proposti prevedono, inoltre, l'istituzione di équipe multidisciplinari che intervengano a livello territoriale con il compito di attivare servizi e/o percorsi più appropriati in base alle specificità del caso concreto e a seguito di un'attenta valutazione delle esigenze individuali.

²Ne hanno fatto parte esperti e rappresentanti dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, dell'accoglienza, di Organizzazioni Internazionali, del Terzo settore e di agenzie nazionali competenti in materia di politiche e servizi del lavoro.

³Redatte ai sensi dell'articolo 9, comma 1 della legge 29 ottobre 2016, n. 199.

⁴ Di cui agli artt. 600, 601 e 603 bis c.p. nonché art. 22, co. 12 e 12 bis TUI.

Tra i punti cardine delle Linee Guida vi sono: 1) la **promozione di un sistema di governance** e di coordinamento per **l'attuazione di un Meccanismo nazionale di riferimento (referral)** a trazione pubblica; 2) **la definizione di vittima di sfruttamento lavorativo**; 3) **l'individuazione di procedure e misure operative comuni** suddivise in fasi (identificazione preliminare e formale, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo) e dei relativi soggetti responsabili; 4) **il trattamento di tutela, assistenza e accesso ai servizi** delle vittime di sfruttamento lavorativo; 5) **raccomandazioni in termini di informazione e sensibilizzazione, formazione e rafforzamento delle competenze dei servizi** e degli attori coinvolti.

Fra i principi generali delle Linee Guida emerge la necessità di distinguere tra una fase di identificazione preliminare, finalizzata allo screening iniziale della potenziale vittima e una di tipo formale volta a tutelare la vittima identificata come tale, così da costruire un sistema che consenta il passaggio rapido da una fase all'altra anche attraverso l'utilizzo delle strutture e dei meccanismi già esistenti. Risulta inoltre necessario promuovere meccanismi di presa in carico multidisciplinare attraverso percorsi personalizzati assicurando che l'accesso alle misure di protezione e assistenza delle vittime non sia necessariamente vincolato al percorso giudiziario, e quindi alla denuncia, ma sia garantito un adeguato periodo di riflessione e recupero⁵.

La fase di identificazione ha lo scopo di individuare le misure più efficaci per garantire alla vittima una tutela adeguata e rappresenta il primo passo per consentire alle vittime di sfruttamento lavorativo di uscire da situazioni di assoggettamento e ricevere appropriata e tempestiva tutela. La successiva fase di **referral e accesso ai servizi** consiste nella presa in carico della vittima di sfruttamento lavorativo e nell'erogazione dei servizi di protezione e assistenza che possono comprendere: vitto e alloggio; assistenza sanitaria di base e specialistica; assistenza legale gratuita; servizi di traduzione, interpretariato e mediazione culturale; sostegno finanziario per le prime necessità individuali e l'assistenza per l'ottenimento del permesso di soggiorno temporaneo (per le vittime di nazionalità straniera). Gli enti locali hanno la facoltà di promuovere iniziative o programmi specifici, anche istituendo strutture ad hoc volte a favorire l'accesso delle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo al periodo di recupero e riflessione.

La fase di **accesso ai rimedi** prevede che le vittime di sfruttamento lavorativo possono ottenere un risarcimento tramite un procedimento penale, un procedimento civile per danni fisici e morali o un procedimento giudiziario in materia di lavoro per il pagamento delle retribuzioni arretrate. Parallelamente è prevista l'attuazione di **azioni di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo** attraverso

⁵Ai sensi della normativa attuale, il periodo di recupero e di riflessione è previsto esclusivamente come misura dedicata nel Programma Unico di Emersione del sistema anti-tratta. Secondo il Meccanismo Nazionale di Referral per le Persone Trafficate in Italia (allegato al Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016 - 2018), gli elementi di un periodo di recupero e riflessione sono: una sistemazione sicura; prima assistenza e protezione; informazioni su opzioni disponibili per l'assistenza a lungo termine, opportunità legali, rientro volontario assistito, ecc.; periodo adeguato a ristabilirsi e valutare le alternative proposte, inclusa la possibilità di collaborare con le autorità competenti; autorizzazione temporanea a soggiornare nel territorio nazionale e non esecuzione di alcun ordine di espulsione (qualora esistente). I soggetti privati aderenti al Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento, di cui all'art. 18, comma 3-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono titolati all'attivazione di tale misura, qualora assumano all'interno dei progetti vittime di tratta per sfruttamento lavorativo o vittime di grave sfruttamento lavorativo che versino in una situazione di pericolo imminente.

interventi di orientamento ai servizi sociali locali e regionali al fine di ottenere supporto in relazione alla condizione alloggiativa, economica, psicologica, sanitaria e legale aderendo anche a programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo. Tenendo in considerazione le peculiarità dei singoli casi, è raccomandato lo sviluppo di programmi personalizzati di assistenza individuale (PAI) definiti in base ai bisogni dei destinatari.

Gli enti locali facenti parte del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)⁶ hanno indicazione di accogliere nell'ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili e, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati, i cittadini di Paesi terzi titolari dei permessi di soggiorno per protezione sociale⁷ e sfruttamento lavorativo⁸ oltre che richiedenti e titolari di protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati e migranti titolari di protezione speciale, di permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile⁹. L'iter di accesso all'accoglienza nella rete SAI prevede la segnalazione secondo le modalità previste dal Servizio Centrale, che coordina tale rete. Le segnalazioni possono essere inviate da Prefetture, strutture sanitarie, enti locali, enti gestori di progetti territoriali del SAI e numerosi altri enti pubblici e del privato sociale. Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati i servizi degli enti locali titolari della presa in carico sono chiamati a mettere in protezione la vittima anche valutando un collocamento fuori dal territorio in cui è presente la rete di sfruttamento. L'obbligo di accoglienza e assistenza dei minori stranieri non accompagnati permane in capo agli Enti locali anche in mancanza di adesione al sistema SAI.

Sono infine previste **azioni di informazione e sensibilizzazione** in ogni fase prevista dalle Linee Guida e interventi continuativi di **formazione e rafforzamento delle competenze** dei servizi al fine di fornire conoscenze specifiche e multidisciplinari a tutti gli attori coinvolti.

Le Linee Guida rappresentano, pertanto, un passo importante verso l'adozione di misure condivise volte alla tutela e al riconoscimento dei diritti delle persone sfruttate sul lavoro attraverso l'istituzione di un sistema di *referral* e accesso ai rimedi e potranno costituire un intervento utile a sperimentare azioni concrete applicabili anche in altri contesti lavorativi soggetti a fenomeni di grave sfruttamento.

⁶Di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

⁷Di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (lett. b).

⁸Di cui all'articolo 22, comma 12-*quater* del decreto legislativo n. 286.

⁹Di cui all'articolo 18 *bis* decreto legislativo n. 286 del 1998.