

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2024

TRATTA DI PERSONE, SCHIAVITÀ, SFRUTTAMENTO LAVORATIVO. LE DIVERSE FORME DI PROTEZIONE E DI TUTELA ACCORDABILI IN CONSIDERAZIONE DELLA VARIETÀ DELLE FATTISPECIE E DEI BISOGNI DELLE PERSONE

di Francesca Nicodemi

**Abstract:** Il saggio affronta il tema della tutela delle persone che vivono esperienze di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo, lavoro forzato, schiavitù o di sfruttamento lavorativo e delle possibili forme di protezione accordabili, sotto il profilo del possibile riconoscimento della protezione internazionale o di una protezione nazionale, distinguendo tra la protezione complementare riconosciuta dal nostro ordinamento nell'attuale forma della protezione speciale e gli speciali permessi di soggiorno di cui agli artt. 18 e 22 co. 12-quater del d.lgs. 286/98. L'articolo prende inoltre in esame la giurisprudenza sviluppatasi negli ultimi anni con riferimento a tali fattispecie, sia da un punto di vista della configurazione delle fattispecie penali sia, in particolare, per quel che riguarda le forme di protezione riconosciute. Inoltre si esaminano le misure adottate per la tutela e assistenza delle vittime, comprese le procedure di referral per la corretta identificazione delle vittime di tali situazioni e quelle che, in prospettiva, sembra opportuno vengano adottate per favorire il loro miglior accesso alla giustizia e alla tutela dei propri diritti. Il quadro che viene fornito è rappresentativo della complessità delle diverse situazioni riconducibili a tali fenomeni, in parte sovrapponibili e non facilmente inquadrabili in fattispecie giuridiche univoche, con la conseguente difficoltà nell'individuazione delle misure maggiormente rispondenti all'interesse delle persone.

**Abstract:** The article addresses the issue of assisting victims of trafficking in persons, forced labor, slavery, or labor exploitation, as well as the potential forms of protection that can be provided to them. This includes both international and national protection; particularly for what concerns the latter, it delves into complementary protection offered by Italian law and special residence permits as outlined in Articles 18 and 22, paragraph 12-quater of Legislative Decree 286/98. The article also examines case law developed in the last few years both for what concerns the criminal offences charged in such situations and the forms of protection recognized to victims. Additionally, it examines the measures adopted by the Government and those which are needed for the protection and assistance of victims of trafficking and labour exploitation. This includes referral procedures designed for the proper identification of victims and those facilitating improved access to their rights. The provided framework represents the complexity of various situations related to these phenomena, some of which overlap and are not easily categorized under specific crimes. This complexity poses challenges in identifying appropriate measures for victims' adequate assistance and protection.

# TRATTA DI PERSONE, SCHIAVITÀ, SFRUTTAMENTO LAVORATIVO. LE DIVERSE FORME DI PROTEZIONE E DI TUTELA ACCORDABILI IN CONSIDERAZIONE DELLA VARIETÀ DELLE FATTISPECIE E DEI BISOGNI DELLE PERSONE

---

di Francesca Nicodemi\*

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Tratta di persone, schiavitù e sfruttamento lavorativo. Fenomeni complessi e sovrapposti nel contesto dei flussi migratori attuali. – 1.1. Definizioni e confini nella prospettiva giuridica. – 2. Gli strumenti di tutela legale: le diverse forme di protezione e tutela giuridica accordabili in relazione alle fattispecie che emergono. – 2.1. Il possibile riconoscimento della protezione internazionale. – 2.1.1. La giurisprudenza di merito. – 2.2. La protezione nazionale: il permesso di soggiorno per casi speciali previsto dagli artt. 18 e 22 co. 12-*quater* d.lgs. 286/98 e la protezione speciale. – 2.2.1. I rispettivi ambiti di applicazione dell'art. 18 e dell'art. 22, co. 12-*quater* d.lgs. 286/98. – 2.2.2. La protezione speciale. – 3. Le misure di assistenza per le vittime di sfruttamento lavorativo. I meccanismi di *referral*. – 4. Conclusioni. Le prospettive e i possibili ambiti di intervento nel quadro attuale di riferimento.

## Introduzione

Nel corso degli ultimi anni l'intensificarsi dei fattori che favoriscono lo spostamento delle persone dai contesti di provenienza verso l'Europa – i conflitti armati, l'instabilità politico-sociale, la mancanza di accesso alle risorse, le crisi ambientali – hanno comportato ingenti flussi migratori che, nel tempo, sono aumentati o diminuiti ciclicamente, anche a causa di ulteriori fattori afferenti le politiche dell'Europa e dei Paesi di transito e destinazione<sup>1</sup>.

In un contesto geo-politico sempre più complesso, a fronte di un arretramento globale dei diritti, in particolare delle minoranze e delle donne, aumenta esponenzialmente la necessità di lasciare il proprio Paese “ad ogni costo”, con la conseguente esposizione delle persone a forme diverse di tratta e sfruttamento lavorativo, sessuale o di altro genere.

In alcuni casi la condizione di servitù o schiavitù è essa stessa la causa della partenza: dai dati offerti dall'ultimo Rapporto *Global Slavery Index*<sup>2</sup> emerge un numero preoccupante

---

\* Avvocata del Foro di Firenze, socia ASGI, esperta e consulente sul tema della tratta di esseri umani.

1. Attualmente gli arrivi in Italia attraverso le principali rotte, Balcanica e del Mediterraneo, sono in esponenziale aumento, sino a raggiungere numeri elevati, pari all'incirca al 2016, anno in cui, nel corso dell'ultimo decennio, vi fu il numero più alto di arrivi: i dati forniti da UNHCR, relativi ai soli arrivi via mare nel 2023, evidenziano un incremento considerevole, (oltre 150.000 per l'anno 2023 a fronte di 105.000 nel 2022). Si veda: UNHCR Operational Data Portal (<https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>).

2. Il Global Slavery Index, di Walk Free, fornisce una stima, prodotta congiuntamente con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), di circa 50 milioni di persone che, nel 2021 in 160 Paesi del mondo, si trovavano in condizione di schiavitù moderna. Il Rapporto ricomprende nella «schiavitù moderna» «il lavoro forzato, il matrimonio forzato o servile, la servitù per debiti, lo sfruttamento sessuale commerciale forzato, la tratta di esseri umani, le pratiche simili alla schiavitù e la vendita e lo sfruttamento dei bambini». Si definisce la schiavitù «la rimozione della libertà di una persona – la libertà di accettare o rifiutare un lavoro, la libertà di lasciare un datore di lavoro per un altro, o la libertà di decidere se, quando e chi sposare – al fine di sfruttarla per un

di persone che vivono in condizioni di schiavitù moderna, numero peraltro in crescita dal 2016 ad oggi.

Il tentativo di sottrarsi a queste situazioni espone inoltre le persone ad una vulnerabilità allo sfruttamento che si realizza lungo il viaggio migratorio, nei Paesi di transito ed infine di destinazione, dove il mercato approfitta con particolare appetito della disperazione altrui<sup>3</sup>. Si realizzano dunque frequentemente, durante e a conclusione del viaggio migratorio, forme più o meno diversificate e gravi di sfruttamento, soprattutto sessuale e lavorativo.

La complessità delle diverse situazioni in cui si trovano coinvolte le persone migranti sfruttate nel lavoro sin dalla partenza, in transito e all'arrivo, non consente talvolta di ricostruire con precisione gli elementi che hanno contribuito alla loro esposizione allo sfruttamento, e dunque di attribuire una "definizione giuridica" chiara alla condizione vissuta.

In particolare risulta talvolta complesso ricostruire tutta la vicenda di cui è stato vittima il migrante – spesso inconsapevole di alcuni meccanismi che lo hanno soggiogato in situazioni di sfruttamento – ed altrettanto ricondurre all'atto iniziale del reclutamento e del trasferimento da un Paese ad un altro ad opera degli intermediari o dei trafficanti lo sfruttamento perpetrato nei Paesi di transito o di destinazione. Non è chiaro, dunque, quando possa parlarsi di tratta di persone, riduzione in schiavitù, sfruttamento lavorativo.

Ne deriva che non sempre risultano chiari gli strumenti di tutela maggiormente adeguati in termini di *status* legale o di misure da approntare in favore delle persone che vivono tali esperienze.

Nel corso degli ultimi anni in Italia è gradualmente cresciuta la consapevolezza di tale realtà e dunque, seppur con i limiti dovuti alla sopra detta complessità dei fenomeni, è migliorata la capacità di individuare situazioni meritevoli di tutela e protezione.

In particolare, per quel che riguarda le autorità decidenti sulla domanda di protezione internazionale, in prima e seconda istanza, si registra una seppur timida maggiore attenzione, rispetto al passato, a valorizzare gli elementi sintomatici della tratta e dello sfruttamento lavorativo e ad approfondirli in un'ottica di valutazione delle esigenze di protezione delle persone, tanto in termini sostanziali (mediante le procedure di *referral* e dunque l'invio agli enti di tutela per la loro opportuna assistenza), quanto sotto il profilo del riconoscimento della protezione internazionale<sup>4</sup>.

---

guadagno personale o finanziario». Si veda: Global Slavery Index, 2023 (<https://cdn.walkfree.org/content/uploads/2023/05/17114737/Global-Slavery-Index-2023.pdf>).

3. L'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), nel Rapporto sulla tratta del 2020 (Global Report on Trafficking), ha dedicato una parte dell'analisi ai fattori preesistenti che hanno favorito la tratta di persone, evidenziando come le persone in difficoltà economica o privi di istruzione, i migranti privi di documenti, i bambini in famiglie disfunzionali, le persone emarginate e con disturbi mentali sono particolarmente vulnerabili ai trafficanti. Si veda: UNODC, *Global Report on Trafficking 2020* ([https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP\\_2020\\_15jan\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf)).

4. Per quel che riguarda le forme di protezione internazionale in favore di persone provenienti da Bangladesh e Pakistan, deve tuttavia notarsi che i dati diffusi dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, afferenti le domande di protezione internazionale e le decisioni assunte dalle Commissioni territoriali nel 2022, danno conto di numeri ancora piuttosto bassi di riconoscimenti di *status* di rifugiato e protezione sussidiaria. (Il Rapporto della Commissione nazionale è accessibile al link: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_anno\\_2022\\_1.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2022_1.pdf)).

Tuttavia si stanno sviluppando in alcuni territori prassi volte all'identificazione delle vittime di tale forma di tratta nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale dinanzi alle Commissioni territoriali e, in alcuni casi, decisioni di riconoscimento della protezione in virtù della vicenda di tratta. Analogamente alcune sezioni

Tuttavia ancora oggi la tutela delle persone vittime di tali fattispecie rimane una sfida, stanti la natura estremamente complessa dei fenomeni e la difficoltà a far emergere situazioni spesso estremamente sommerse.

Il presente contributo vuole contribuire alla riflessione sulla complessità di fenomeni e di conseguenza sulla difficile riconducibilità di essi a fattispecie giuridiche chiaramente definite. Partendo da tale complessità, si intende fornire un quadro ed un'analisi critica della normativa applicabile per quel che concerne le forme di tutela, legale e non, che è possibile riconoscere alle persone che ne sono vittime.

## **1. Tratta di persone, schiavitù e sfruttamento lavorativo. Fenomeni complessi e sovrapposti nel contesto dei flussi migratori attuali**

Nel corso degli ultimi anni è aumentato il numero delle persone individuate dalle autorità quali vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo: a livello globale, l'ultimo Report di UNODC restituisce un quadro di sostanziale parità tra il numero di persone identificate quali vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo rispetto allo sfruttamento sessuale<sup>5</sup>.

I dati forniti dalle Nazioni Unite danno conto di una prevalenza di vittime di tale forma di tratta di genere maschile, costituendo le donne circa un terzo delle vittime, sebbene possa presumersi che la tipologia di lavori in cui sono prevalentemente impiegate queste ultime comporti una maggior difficoltà di intercettazione di casi di sfruttamento, con la conseguenza che vi è ancora oggi una scarsa sensibilità in termini di approccio *gender-sensitive* a tale tema<sup>6</sup>.

---

specializzate dei Tribunali stanno sviluppando una *expertise* sul tema e dunque si inizia ad assistere a procedure di *referral* anche in sede giurisdizionale e ad alcuni provvedimenti di accoglimento fondati sull'accertamento della tratta (si veda par. 2.1).

5. Il Global Report on Trafficking di UNODC, pubblicato nel 2022, da conto, con riferimento all'anno 2020, di una proporzione pari al 38.8% di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo individuate, a fronte di una percentuale pari al 38.7% delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Si veda: UNODC, *Global Report on Trafficking 2022* ([https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)). Il precedente Rapporto, pubblicato nel 2020 dava conto di una proporzione del 38% per il primo tipo e 50% per il secondo. Come noto, il Global Report si basa su dati acquisiti prevalentemente nei contesti investigativi e giudiziari, con la conseguenza che sfuggono a tali stime tutti quei casi di tratta non indagata in tali contesti. Il Report evidenzia come l'individuazione di vittime di sfruttamento lavorativo sia aumentato considerevolmente nell'ultimo decennio, seppur, con riferimento agli ultimi anni, la proporzione abbia subito l'influenza di una minor identificazione delle vittime di sfruttamento sessuale anche a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia COVID19. Si conferma inoltre la varietà di settori in cui, a livello globale, le persone risultano sfruttate, con una prevalenza dell'ambito dell'agricoltura e dell'allevamento, della pesca e, a seguire, dei lavori in ambito domestico. Infine il Global Report evidenzia la persistenza ed anzi, l'incremento di forme di sfruttamento multiplo, dunque sfruttamento del lavoro e attività illecite nonché sfruttamento del lavoro e sessuale in danno di una medesima persona.

6. Sul tema si vedano L. Palumbo, A. Sciarba, *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a human rights and gender based approach*, European Parliament, Brussels, 2018 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2018\)604966](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2018)604966)); M.G. Giammarinaro e L. Palumbo, *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia* in GLAI CGIL, Quinto Rapporto Agromafie e Caporalato, a cura di Osservatorio Placido Rizzotto, FLAI CGIL 2020; M.G. Giammarinaro, *Un'analisi di genere dello sfruttamento in agricoltura* in *Donne gravemente sfruttate, il diritto di essere protagoniste* *Slaves no more*, 2022; ancora si veda lo studio a cura di Giammarinaro, pubblicato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e di contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, OIL, Ufficio per l'Italia e San Marino 2021 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms\\_834673.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_834673.pdf)).

In base ai dati forniti recentemente dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, con riferimento all'anno 2021, la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo è prevalente ove si sommino i dati relativi alla tratta interna e transnazionale, mentre, prendendo in considerazione solo quest'ultima, lo sfruttamento sessuale mantiene il primato<sup>7</sup>. Con particolare riferimento al continente africano, i dati a disposizione restituiscono una forte predominanza di tratta a scopo di lavoro forzato interna (pari al 75%), con un elevato numero di bambini<sup>8</sup>.

Un fenomeno in esponenziale crescita è quello della tratta perpetrata mediante il reclutamento *on-line*: come rilevato dal Rapporto sul Trafficking degli Stati Uniti d'America<sup>9</sup>, poiché le persone in cerca di lavoro utilizzano sempre più spesso Internet per trovare opportunità di impiego in tutto il mondo, la mancanza di tutele può consentire ai trafficanti di accedere liberamente a popolazioni vulnerabili ed emarginate<sup>10</sup>.

In ambito europeo i dati recentemente pubblicati da Eurostat confermano il trend globale: nel 2022 per la prima volta il numero di vittime di tratta a scopo di sfruttamento nel lavoro identificate dalle autorità nei Paesi dell'Unione europea ha quasi raggiunto quello relativo alle vittime a scopo di sfruttamento sessuale<sup>11</sup>.

---

7. C. Bauloz, M. Mcadam and J. Teye, *Human trafficking in migration pathways: trends, challenges and new forms of cooperation*, in *IOM World Migration Report 2022* ([https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN-CH-10\\_1.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN-CH-10_1.pdf)). Il Report da conto dei principali settori di impiego dei lavoratori, stimando nel 30% del totale delle vittime identificate quelle impiegate nel lavoro domestico, 16% nell'edilizia e parimenti nell'agricoltura, il 10% nell'industria manifatturiera e l'8% nel settore turistico. Nel Rapporto si evidenzia inoltre come la tratta a scopo di lavoro forzato può anche assumere la forma di accattonaggio forzato, vendita ambulante e commissione di attività illecite.

8. In base al Counter-Trafficking Data Collaborative – una raccolta globale di dati sulla tratta di esseri umani, che pubblica dati armonizzati provenienti da organizzazioni anti-tratta di tutto il mondo – i bambini africani impiegati nel lavoro forzato costituiscono circa la metà del totale delle vittime di tratta e sono impiegati in particolare nell'agricoltura e allevamento e nell'industria del pesce, oltre che nell'accattonaggio e nelle attività illecite (<https://www.ctdatacollaborative.org/page/about>).

9. L'US Report on Trafficking del 2023 contiene uno specifico riferimento al reclutamento delle vittime di tratta online, evidenziando come l'uso dei social e delle applicazioni mobili, in particolare, siano proliferati in tutto il mondo grazie alla crescente connettività digitale, l'adozione degli smartphone nelle economie in via di sviluppo e il passaggio della società agli spazi online legati alla pandemia. «Public and private invitation-only social media platforms, classified advertisement websites, and employment messaging forums are leveraged by jobseekers to access legitimate local and global job markets. However, simultaneously, predatory recruiters and traffickers also use these avenues to identify vulnerable and marginalized individuals. There are hundreds of classified advertisement websites and employment messaging forums, each of which commonly targets a particular geographic region or country, making monitoring challenging. On these platforms, jobseekers are inundated with potentially misleading advertisements and scams, making identifying fraudulent recruiters and distinguishing them from legitimate offers difficult. These recruiters may also employ deceptive tactics, evading detection by authorities and targeting workers unaware of their rights, including by obtaining false identity documentation for potential workers and charging high recruitment fees». (<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/06/Trafficking-in-Persons-Report-2023.pdf>).

10. Anche il Gruppo di Esperti sulla Tratta del Consiglio d'Europa (GRETA), in un Rapporto del 2022, ha evidenziato come, in particolare dopo la pandemia Covid19, vi sia stato un incremento esponenziale del reclutamento dei lavoratori tramite il web e social media network e si sia registrato un aumento delle opportunità di sfruttamento delle persone offerte dalla "gig-economy", in particolare dalle piattaforme di consegna. Si veda: GRETA, Council of Europe, *Online and technology-facilitated Trafficking in Human beings. Summary and recommendation*, 2022 (<https://rm.coe.int/online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings-summary-/1680a5e10c>).

11. I dati forniti da Eurostat relativi al 2022 danno conto di un numero pari a 10.093 vittime di tratta registrate nei paesi UE di cui 3.990 risultano essere state sfruttate nel lavoro e 4014 sono vittime di sfruttamento sessuale (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1#:~:text=In%202022%2C%20the%20number%20of,trafficking%20were%20women%20or%20girls>).

Per quel che riguarda la prospettiva italiana, le persone che giungono da altri Paesi, in particolare non europei, sul territorio nazionale, da sempre sono esposte a situazioni di tratta, lavoro forzato, sfruttamento lavorativo, in transito e a destinazione.

Lo sfruttamento del lavoro delle persone migranti in Italia è un fenomeno ormai ampiamente conosciuto e tristemente connaturato al mercato del lavoro<sup>12</sup>. Sono persone che spesso hanno già vissuto esperienze di tratta o sfruttamento nel Paese di origine o in transito, esperienze che talvolta sono collegate ad una condizione di sfruttamento anche in Italia; in altri casi, sebbene non vi sia una netta sovrapposizione tra i trafficanti e gli autori delle condotte criminose in Italia, il nesso è rappresentato dall'indebitamento delle persone migranti, che dunque ricorrono ai canali conosciuti grazie alle comunità di connazionali per cercare un lavoro "ad ogni costo", accettando condizioni lavorative gravemente lesive dei loro diritti.

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una graduale maggiore attenzione al fenomeno, tanto per quel che riguarda gli attori coinvolti nell'ambito delle azioni ispettive e delle indagini, quanto, in particolare, da parte degli enti preposti all'assistenza delle persone migranti, in particolare quelli dedicati agli interventi in favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento, che realizzano il programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, co. 3-*bis* d.lgs. 286/98. Con riferimento a questi ultimi, i dati estrapolati dal sistema informatizzato gestito dal Numero Verde Nazionale Antitratta, per la raccolta di informazioni sulle persone incontrate dai progetti anti-tratta (SIRIT), ci confermano una graduale e costante crescita del numero di persone che hanno vissuto esperienze di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o di sfruttamento in Italia, che sono state incontrate o assistite dagli enti anti-tratta<sup>13</sup>.

Con riferimento alla tratta di esseri umani, le situazioni maggiormente conosciute nel sistema italiano sono quelle che riguardano giovani uomini provenienti dall'Asia, in particolare Bangladesh, Pakistan e India, nonostante le persone per le quali siano intercettati indicatori di sfruttamento in Italia appartengano a nazionalità estremamente diversificate, molte delle quali del continente africano. La maggiore capacità di individuare vittime della tratta lavorativa tra le persone provenienti dall'Asia è probabilmente dovuta alla maggiore conoscenza del fenomeno: la tratta di persone provenienti da Bangladesh e Pakistan è

---

12. In base ai dati forniti dall'Istat, riportati nel sesto Rapporto FLAI CGIL dell'Osservatorio Placido Rizzotto *Agromafie e caporalato*, nel corso del 2021, sono stati circa 230 mila i lavoratori impiegati irregolarmente nel settore primario. Di questi, circa 55.000 sono di genere femminile. A questi numeri devono aggiungersi quelli che riguardano persone assunte regolarmente ma che comunque vivono situazioni di gravi violazioni delle norme relative ai diritti dei lavoratori o che addirittura sono vittime di reati quali tratta, riduzione o mantenimento in schiavitù o del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.

13. Tra il 2020 e il 2022 sono state incontrate dagli enti anti-tratta, perché rivoltesi direttamente per una richiesta di assistenza o perché segnalate da altri soggetti nell'ambito di meccanismi di *referral*, 1.031 possibili vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o grave sfruttamento lavorativo, di cui 205 nel 2020, 371 nel 2021 e 455 nel 2022. La nazionalità prevalente rimane in tutto il triennio il Pakistan, mentre il Bangladesh, inizialmente in numeri meno consistenti, è divenuta la seconda nazionalità nel 2022. Le persone che hanno aderito a programmi di assistenza e integrazione sociale offerti dagli enti anti-tratta nell'ultimo triennio, sono state invece 558, di cui 146 nel 2020, 179 nel 2021, 233 nel 2022; anche tra questi la nazionalità prevalente è il Pakistan, con numeri elevati anche di persone provenienti da Marocco, Senegal e Bangladesh. Sebbene il numero degli uomini sia ovviamente maggioritario, sono state assistite e accolte dagli enti anti-tratta anche donne coinvolte in situazioni di sfruttamento lavorativo, provenienti peraltro da Paesi diversi da quelli degli uomini - tra cui Filippine, Nigeria, Cina - e maggiormente diversificati (dati forniti dal Numero Verde Antitratta - Osservatorio Interventi Tratta).

oramai nota e descritta in molti studi come un fenomeno diffuso, al punto da superare, in termini di vittime identificate, il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale<sup>14</sup>.

Fenomeno ricorrente e strettamente connesso alla tratta di esseri umani in questi Paesi è inoltre il cd “*bonded labor*”, situazione di schiavitù vera e propria in cui si trovano le persone che poi decidono di fuggire dal Paese per sottrarsi ovvero in cui si trovano i familiari, a volte per generazioni, in conseguenza al debito contratto da colui che parte<sup>15</sup>.

La complessità di tali fenomeni e, in taluni casi, la sovrapposizione degli elementi che caratterizzano la condizione delle persone vittime di tali gravi violazioni dei diritti fondamentali, fanno sì che non sia sempre agevole comprendere la situazione specifica di queste ultime e conseguentemente la tutela da fornire loro.

Con particolare riferimento ad alcune persone, provenienti da Paesi ad alto tasso migratorio verso l'Italia e spesso coinvolte in situazioni di tratta o sfruttamento lavorativo anche in transito, la difficoltà di comprendere con esattezza la condizione personale appare particolarmente spiccata, a causa di una serie di fattori legati al *background* delle persone, che spesso difficilmente riescono a ricostruire compiutamente i dettagli della loro vicenda, alla strutturazione complessa del meccanismo del debito e alla resistenza a riferire compiutamente tutti i fatti che li hanno visti protagonisti, tra cui anche la situazione lavorativa qui in Italia, situazione rispetto alla quale non vi è una chiara percezione dei propri diritti.

### 1.1. Definizioni e confini nella prospettiva giuridica

Da sempre risulta difficoltosa l'attribuzione di una definizione, giuridica e non, ai fenomeni caratterizzati dallo sfruttamento del lavoro delle persone che si muovono dal proprio Paese o anche da una zona a un'altra dello stesso e che si dirigono o si stanziavano altrove: tratta di esseri umani, schiavitù, lavoro forzato, sfruttamento del lavoro, sono fattispecie a tratti fornite di definizioni che li differenziano gli uni dagli altri anche sotto un profilo giuridico, ma tutt'oggi dai confini sfumati, soprattutto da un punto di vista esperienziale e conseguentemente sotto il profilo della riconducibilità di determinati fatti ad una fattispecie giuridica piuttosto che ad un'altra.

Dall'altro lato, il concetto di sfruttamento di per sé non trova rispondenza in una definizione specifica nel contesto normativo internazionale<sup>16</sup>.

---

14. Il Global Report di UNODC del 2020, nell'analizzare i dati relativi ai Paesi dell'Asia Meridionale, tra cui Bangladesh e Pakistan, riporta che «the majority of detected victims are trafficked for forced labour», con una proporzione del 52% contro il 36% di vittime di sfruttamento sessuale. UNODC, *Global Report on Trafficking, 2020* (op. cit. vedi nota 3), p. 148.

15. Come riportato dal Report del Dipartimento di Stato US sul Pakistan, pubblicato nel 2022, «Human traffickers exploit domestic and foreign victims in Pakistan, and traffickers exploit victims from Pakistan abroad. The country's largest human trafficking problem is bonded labor, in which traffickers exploit an initial debt assumed by a worker as part of the terms of employment and ultimately entrap other family members, sometimes for generations. The practice remained widespread. Traffickers, including local government officials, force men, women, and children to work primarily in bonded labor in Sindh in agriculture and in both Sindh and Punjab in brick kilns...». Si veda: Trafficking in Persons Report: Pakistan, 2022 (<https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/pakistan/#:~:text=The%20government%20reported%20investigating%20498.in%20the%20previous%20reporting%20period.>).

16. UNODC, nel “Issue Paper” sul tema dello sfruttamento, pubblicato nel 2015, da conto dell'assenza, nella normativa sovranazionale, di una definizione, ritenendo, in linea generale, che, da un punto di vista giuridico, il concetto di sfruttamento «attiene alle relazioni tra persone: si riferisce, in modo potenzialmente peggiorativo, all'approfittare di una

Per quel che concerne le definizioni giuridiche, prima del ventunesimo secolo, le disposizioni internazionali volte a proibire da una parte la tratta di persone e dall'altra il lavoro forzato e lo sfruttamento lavorativo erano diverse, sul presupposto di disciplinare due ambiti separati.

Le disposizioni sulla tratta di esseri umani facevano riferimento esclusivamente alla tipologia di crimine finalizzato allo sfruttamento sessuale di donne.

Del tutto sganciato dal concetto di tratta era quello del lavoro forzato e obbligatorio, definito dalla Convenzione OIL 29 del 1930<sup>17</sup> come «ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto la minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente».

L'impegno della comunità internazionale a proibire ogni forma di lavoro forzato è stato inoltre sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che all'art. 4 prevede il divieto di tenere alcuno in stato di schiavitù o servitù e introducendo il principio per cui «la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma»<sup>18</sup>.

Il Protocollo ONU sul trafficking, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata del 2000,<sup>19</sup> ha per la prima volta ricompreso, nel novero delle possibili forme di sfruttamento a cui può essere finalizzata la tratta, anche la schiavitù o pratiche analoghe, il lavoro forzato o le prestazioni forzate.

Come chiarito dalla Guida interpretativa del Protocollo stesso elaborata da UNODC<sup>20</sup>, non è richiesto necessariamente né uno spostamento della vittima né l'attraversamento di

---

persona (o delle sue caratteristiche o della sua situazione) per i propri fini». UNODC sottolinea le differenze tra le diverse percezioni, connesse a diverse culture, legate alle situazioni individuali: «Il termine "sfruttamento", se riferito a una persona, è comunemente inteso come legato a una qualche debolezza o vulnerabilità, che diventa oggetto di sfruttamento». «Sfruttare una persona significa utilizzare una debolezza per ottenere un controllo sostanziale sulla vita o sul lavoro della persona. Ma questo non è considerato universalmente sbagliato. Ad esempio, molti Stati accettano che sia giusto e corretto che le persone acquistino e vendano capacità lavorative a qualsiasi prezzo e mercato. I differenziali di potere tra datore di lavoro e lavoratore possono significare che la contrattazione risultante sarà "sfruttatrice", ma non necessariamente considerata ingiusta o immorale». Si veda: UNODC, *The concept of Exploitation in the Trafficking in persons Protocol*, 2015 ([https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Human\\_Trafficking/UNODC\\_2015\\_Issue\\_Paper\\_Exploitation.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Human_Trafficking/UNODC_2015_Issue_Paper_Exploitation.pdf)).

17. Convenzione OIL n. 29 sul lavoro forzato e obbligatorio. L'art. 1 della Convenzione prevede l'obbligo per gli Stati membri dell'Organizzazione che ratifichino la Convenzione ad abolire nel più breve termine possibile l'impiego del lavoro forzato o obbligatorio in tutte le sue forme. Il testo della Convenzione è reperibile al link: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms\\_152328.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_152328.pdf).

18. Per un'analisi dettagliata delle disposizioni internazionali di contrasto al lavoro forzato si veda S. La Rocca, *Tratta, lavoro forzato e grave sfruttamento lavorativo: legislazione e politiche volte al contrasto in Schiavitù di ritorno. Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo* a cura di F. Carchedi, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.

19. Protocollo sulla tratta addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, ratificato in Italia con la legge 16 marzo 2006 n. 146. (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2005/1064/it>). L'articolo 3 del Protocollo definisce la tratta di persone «il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate».

20. UNODC, *Legislative Guide for the implementation of the protocol to prevent, suppress, and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime* ([https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2020/TiP\\_LegislativeGuide\\_Final.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2020/TiP_LegislativeGuide_Final.pdf)).

confini, ben potendo la tratta configurarsi mediante condotte esperite all'interno di uno stesso Paese<sup>21</sup>.

La Convenzione contro la tratta del Consiglio d'Europa, del 2005<sup>22</sup>, ha fornito una definizione di «tratta di persone» analoga a quella contenuta nel Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite, contemplando dunque anche lo sfruttamento lavorativo tra le possibili forme di tratta e prevedendo peraltro, analogamente al Protocollo, l'irrelevanza del consenso della vittima allo sfruttamento in presenza di uno dei metodi coercitivi<sup>23</sup> previsti dalla norma stessa.

Successivamente il Protocollo OIL n. 29 del 2014, contenente misure aggiuntive alla Convenzione del 1930, ha in qualche modo collegato il fenomeno del lavoro forzato a quello della tratta, riconoscendo i mutamenti del contesto nell'ambito, in particolare, delle migrazioni e dunque la possibilità che il traffico di persone possa avvenire anche «per lavoro forzato o obbligatorio».

Altra fonte di rilievo è costituita dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, sebbene all'art. 4 sanziona la schiavitù ed il lavoro forzato e obbligatorio, nell'interpretazione della Corte europea per i diritti dell'uomo, ha esteso tale principio all'obbligo per gli Stati di vietare anche la tratta di esseri umani<sup>24</sup>. Particolarmente rilevante, nella giurisprudenza della CEDU, anche sotto il profilo della interconnessione tra la tratta degli esseri umani ed il lavoro forzato, è la causa *Chowdury e altri contro Grecia*<sup>25</sup>, dove la situazione dei ricorrenti – migranti irregolari che lavoravano in condizioni fisiche difficili e senza retribuzione e sotto un costante controllo – era stata configurata come tratta degli esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo<sup>26</sup>.

A livello europeo, premesso il principio generale contenuto nell'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in base al quale «nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o servitù né può essere costretto a compiere un lavoro forzato o

---

21. La Guida interpretativa di UNODC, nell'analizzare la definizione fornita dall'art. 3 del Protocollo addizionale ed in particolare gli elementi della condotta ivi previsti, prevede che «queste cinque azioni sono disgiuntive o alternative tra loro» e che «non è un requisito essenziale della tratta di persone che la vittima sia fisicamente spostata». Con particolare riferimento alla non necessaria transnazionalità si prevede che il termine “Transportation” si riferisca al trasporto della persona che può avvenire «su brevi o lunghe distanze, all'interno di un Paese o attraverso i confini nazionali» (pag. 29 Legislative Guide).

22. Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005 (nella versione italiana al link: <https://rm.coe.int/16805a9379>).

23. L'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa, nel fornire la definizione di tratta di esseri umani indica quali metodi coercitivi «la minaccia dell'uso o l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra».

24. Con riferimento al lavoro forzato, nel caso *Van der Musselle c. Belgio* la Corte europea per i diritti dell'uomo ha recepito la definizione contenuta nella Convenzione OIL n. 29 come punto di partenza per l'interpretazione dell'articolo 4, par. 2 della Convenzione.

25. Sentenza del 30 marzo 2017 (ricorso n. 21884/15).

26. La Corte, nella sentenza, chiarisce che «anche lo sfruttamento attraverso il lavoro costituisce un aspetto della tratta di esseri umani». Con riferimento al caso specifico, inoltre, osserva che i ricorrenti avessero iniziato a lavorare in un momento in cui si trovavano in una situazione di vulnerabilità, in quanto migranti irregolari senza risorse e a rischio di essere arrestati, detenuti ed espulsi. «I ricorrenti si sono probabilmente resi conto che, se avessero smesso di lavorare, non avrebbero mai ricevuto i salari arretrati, il cui importo si accumulava costantemente con il passare dei giorni. Anche supponendo che, al momento dell'assunzione, i ricorrenti si fossero offerti volontariamente per il lavoro e avessero creduto in buona fede che avrebbero ricevuto il loro salario, la situazione è poi cambiata a causa del comportamento dei loro datori di lavoro». La Corte europea sottolinea dunque come debba essere preso in considerazione l'irrelevanza del consenso allo sfruttamento e come, nel caso di specie, si dovesse ravvisare la violazione dell'art. 4 della Convenzione.

obbligatorio»,<sup>27</sup> la riconducibilità dello sfruttamento lavorativo al contesto della tratta di esseri umani è rintracciabile nella direttiva 2011/36/UE<sup>28</sup> che ha ricompreso, in linea con gli strumenti internazionali sopra detti, tra le diverse tipologie di tratta, quelle che hanno come scopo lo sfruttamento del lavoro o i servizi forzati, ricomprendendo peraltro tra questi ultimi «l'accattonaggio, la schiavitù, o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi».

Deve notarsi che in tutte le sopra dette disposizioni sulla tratta di esseri umani lo sfruttamento costituisce lo scopo dell'autore della condotta, ma non è l'elemento centrale: si chiede di sanzionare non chi sfrutta il lavoro altrui, bensì chi pone in essere una condotta diversa, ossia quella di trasportare, trasferire, ospitare e si prefigge lo scopo di sfruttare. Se dunque, da una parte, si dà opportunamente rilievo anche alle situazioni in cui lo sfruttamento non si è perpetrato, rimanendo solo l'obiettivo degli autori del reato, dall'altra una simile definizione può comportare problematiche applicative in quelle situazioni in cui non è chiaro il collegamento tra chi recluta e trasferisce una persona – eventualmente anche con lo scopo di sfruttare – e chi poi, materialmente, la impiega in condizioni di sfruttamento. Questo nonostante tale collegamento talvolta sussista, ma sia difficilmente percepibile dalla vittima stessa o dalle autorità che accertano i fatti e comunque nonostante la persona che è vittima di tali situazioni subisca, a prescindere dai diversi autori dei reati, gravi violazioni dei propri diritti.

La centralità del concetto di sfruttamento lavorativo, sotto il profilo della sanzione e conseguentemente della tipizzazione della condotta, la si rintraccia invece nella direttiva 2009/52/UE<sup>29</sup>, il cui art. 2 definisce le «condizioni di particolare sfruttamento lavorativo» come quelle condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego di lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana».

Una simile definizione, sebbene opportuna per il riferimento ad alcuni concetti e diritti fondamentali – salute, sicurezza, dignità umana – alla cui privazione deve necessariamente conseguire il riconoscimento di tutele, non sembra del tutto convincente prima di tutto perché si riferisce al «particolare sfruttamento», con le conseguenze che ne derivano anche in termini sanzionatori, ma anche per il parametro che utilizza, ossia la distinzione tra lavoratori assunti legalmente o illegalmente, che non sembra idoneo a definire compiutamente la condotta che dovrebbe ravvisare lo sfruttamento lavorativo.

---

27. Inoltre l'articolo 31 della stessa Carta prevede che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro «giuste ed eque».

28. Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

29. Direttiva 2009/52/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

La nostra normativa interna, come noto, prevede fattispecie penali che disciplinano distintamente la schiavitù o servitù,<sup>30</sup> la tratta di persone<sup>31</sup> e lo sfruttamento del lavoro<sup>32</sup> ma in nessuna di tali norme si rintraccia una definizione del concetto di sfruttamento<sup>33</sup>.

Sia la giurisprudenza<sup>34</sup> sia autorevole dottrina<sup>35</sup> hanno attribuito alla norma contenuta nell'art. 603-*bis* del codice penale, con particolare riferimento agli indici contenuti nel comma 3, il merito di aver contribuito a delineare la fattispecie dello sfruttamento lavorativo, non potendo tuttavia tali indici definire gli elementi costitutivi della fattispecie penale, bensì piuttosto «indicizzare» il concetto di sfruttamento e avere un valore di «orientamento probatorio»<sup>36</sup>, rappresentando essi alcuni elementi di contesto, sulla base dei quali il giudice è chiamato ad accertare la condizione di sfruttamento<sup>37</sup>.

La labilità dei confini tra questi fenomeni – schiavitù, tratta di persone e sfruttamento del lavoro – e dunque tra le rispettive fattispecie penali – art. 600, 601 o 603-*bis* del codice penale – è percepibile nella giurisprudenza della Corte di cassazione, che è intervenuta più volte per precisare gli elementi che devono ravvisarsi nell'uno o nell'altro caso, utilizzando

---

30. Art. 600 c.p.

31. Art. 601 c.p.

32. L'art. 603-*bis* c.p. disciplina il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, norma introdotta dal d.l. 138/11 convertito in l. 148/11 e poi modificata dalla l. 199/16, contenente «disposizioni in materia di contrasto al fenomeno del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura». Altra norma che si applica a fattispecie di questo tipo è l'art. 22, co. 12-*bis*, d.lgs. 286/98, introdotto dal decreto legislativo 16 luglio 2012 n. 109, in recepimento della direttiva europea 2009/52, disciplina le circostanze aggravanti al reato di impiego di manodopera irregolare di cui all'art. 22, co. 12, d.lgs. 286/98, prevedendo che la pena venga elevata nelle ipotesi in cui: a) i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) i lavoratori sono minori in età non lavorativa; c) i lavoratori sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di «particolare sfruttamento» di cui al terzo comma dell'art. 603-*bis* c.p.

33. Una definizione interessante, sebbene non inserita in norma di fonte primaria, è contenuta nelle *Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura* adottate il 7 ottobre 2021 dalla Conferenza unificata nell'ambito del Piano triennale di contrasto al caporalato, dove si legge «È vittima di sfruttamento lavorativo la persona il cui stato di vulnerabilità è tale da compromettere fortemente la libertà di scelta, inducendola ad accettare condizioni di lavoro inique a seguito di approfittamento del proprio stato di bisogno da parte degli intermediari e degli utilizzatori». Il testo è reperibile al link: [https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Linee-Guida%20vittime%20sfruttamento%20lavorativo\\_P\\_14\\_CU\\_Atto\\_Rep\\_n\\_146\\_7\\_ott\\_2021.pdf](https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Linee-Guida%20vittime%20sfruttamento%20lavorativo_P_14_CU_Atto_Rep_n_146_7_ott_2021.pdf).

34. Tra le altre, Corte di cassazione, sez. IV, 25.10.2022 n. 106; Corte di cassazione, sez. IV, 13.07.2022 n. 34600; Corte di cassazione, sez. IV, 10.03.2022 n. 24388; Corte di cassazione, sez. IV, 11.11.2021 n. 7857; Corte di cassazione, sez. IV, 13.12.2021 n. 45615; Corte di cassazione, sez. IV, 11.11.2021 n. 7861.

35. A. Di Martino, *Tipicità di contesto. A proposito degli indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.*, in *Arch. pen.* n. 3/18; M.G. Giammarinaro, *Un'analisi di genere dello sfruttamento in agricoltura in Donne gravemente sfruttate*, *Slaves No More*, 222, p. 111; inoltre cfr. F. Vitarelli, *La Cassazione sull'ambito di operatività del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-bis c.p.) in Sistema Penale*, 2022 (<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-2022-intermediazione-illecita-sfruttamento-lavoro-603-bis-cp>).

36. G.U.P., Tribunale di Milano, sentenza 15.10.2021 n. 2805. La sentenza in questione ha esaminato il caso dello sfruttamento dei rider impiegati nella consegna del cibo a domicilio, rappresentando il primo caso di applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. ad un'ipotesi di «caporalato digitale».

37. Gli indicatori di sfruttamento sono stati elaborati, nel contesto internazionale e nazionale, anche in alcuni strumenti di soft law. Di particolare rilievo quelli elaborati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 2009, che fanno riferimento, al reclutamento coercitivo, fraudolento ovvero mediante abuso di posizione di vulnerabilità, nonché alla coercizione sul luogo di destinazione. Si vedano: ILO-European Commission *Operational Indicators on trafficking in human beings*, 2009 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf)). Nel contesto nazionale: UNHCR-Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, *Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta tra I richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*, 2020 (<https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>).

come parametro distintivo la condizione soggettiva della persona che è vittima di tali condotte – da una parte una condizione di vulnerabilità dall'altra uno stato di bisogno – di cui approfitta l'autore del reato.

Nel tentativo di riempire di contenuto i concetti sopradetti, la giurisprudenza italiana si è riferita, per quel che concerne l'approfittamento della posizione di vulnerabilità, ai parametri sovranazionali<sup>38</sup>, ritenendo dunque che debba ravvisarsi la tratta o la riduzione in schiavitù o servitù ogniqualvolta si ritenga che la persona offesa del reato non avesse «altra effettiva e accettabile scelta» rispetto allo sfruttamento subito<sup>39</sup>.

Dall'altra parte, secondo la giurisprudenza, deve ravvisarsi il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. ove l'autore approfitti dello stato di bisogno del lavoratore, inteso come «una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, un impellente assillo, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose»<sup>40</sup>.

Rispetto a quest'ultimo concetto, la Corte ha chiarito che esso, sebbene possa essere grave, debba essere distinto dal più stringente «stato di necessità» di cui all'art. 54 c.p. e che, dall'altra parte, esso non possa essere semplicemente ricondotto ad una generale «situazione di indigenza economico-patrimoniale».

La giurisprudenza, dunque, è intervenuta ripetutamente sui singoli elementi che possono costituire lo stato di bisogno, contribuendo a circoscrivere il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. rispetto alle altre due fattispecie penali più gravi. Sebbene nel corso del tempo sia addivenuta anche a considerazioni non univoche, in particolare per quel che riguarda la rilevanza dello stato di irregolarità del lavoratore<sup>41</sup>, ha tracciato delle linee di demarcazione tra le fattispecie, tali da supportare l'interprete nella distinzione tra l'una e l'altra.

Si è inoltre teso, da parte di taluna giurisprudenza, a richiamare l'attenzione sulla necessità di procedere ad una valutazione necessariamente individuale, che prenda in considerazione le molteplici variabili di ciascuna singola situazione<sup>42</sup>.

---

38. La Corte di cassazione ha richiamato le definizioni contenute nel l'art. 3 del Protocollo Addizionale sul Trafficking, e nell'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa e in particolare ha l'art. 2 della direttiva 36, che fa riferimento a «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».

39. Una definizione interessante del concetto dell'approfittamento della posizione di vulnerabilità è stata fornita da UNODC, nell'Issue Paper «Abuse of a position of vulnerability and other “means” within the definition of trafficking in persons», 2013. Nel manuale si precisa che, sebbene non vi sia una definizione unanime del concetto di vulnerabilità, nel contesto della tratta, tale termine viene tipicamente utilizzato per riferirsi a quei fattori intrinseci, ambientali o contestuali che «aumentano la suscettibilità di un individuo o di un gruppo alla tratta. Questi fattori sono generalmente violazioni dei diritti umani, come la povertà, la disuguaglianza, la discriminazione e la violenza di genere – tutti fattori che contribuiscono a creare privazioni economiche e condizioni sociali che limitano le scelte individuali e facilitano l'attività dei trafficanti e degli sfruttatori». Il documento è consultabile al link: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC\\_2012\\_Issue\\_Paper\\_-\\_Abuse\\_of\\_a\\_Position\\_of\\_Vulnerability.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf).

40. Tra le altre Corte di cassazione, sez. IV, 16.03.2022 n. 17095; Corte di cassazione, sez. IV, 13.11.2021 n. 45615; Corte di cassazione, sez. IV, 13.11.2021 n. 7861; Corte di cassazione, sez. 4, 13.07.2022 n. 34600; Corte di cassazione, sez. 4, 10.03.2022 n. 24388; Corte di cassazione, sez. IV, 16.03.2021 n. 24441.

41. Corte di cassazione, sez. IV, 12.05.2021 n. 25083; Corte di cassazione, sez. IV, 6.10.2020 n. 27582; Corte di cassazione, sez. IV, 20.04.2018 n. 17939.

42. Particolarmente interessanti sono alcune pronunce di merito che hanno ulteriormente definito i confini tra le fattispecie ed hanno precisato l'ampiezza della nozione di stato di bisogno. In particolare l'ordinanza n. 4828 4.11.19 G.U.P. del Tribunale di Prato, la sentenza G.U.P. del Tribunale di Milano e la sentenza n. 1397/2019 del Tribunale di Catania, sezione del giudice per le indagini preliminari. L'ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Prato ha precisato che «lo stato di bisogno è meno pressante e cogente rispetto alla situazione di vulnerabilità intesa come più fragile, grave, deficitaria, deprivante e incisiva. Solo quest'ultima è da intendere quale mancanza di alternativa»; dall'altra ha rilevato come «la nozione di stato di bisogno abbia una valenza più ampia, personalistica, che riguarda qualunque ambito della vita della

In definitiva, il criterio discrezionale tra i delitti di cui agli artt. 600 e 601 c.p. da una parte e quello di cui all'art. 603-bis c.p. dall'altra, va individuato, a detta della giurisprudenza, nella diversa intensità della privazione della libera autodeterminazione del lavoratore. Dove tuttavia collocare il punto di confine, riconducibile a tale concetto, è questione particolarmente complessa o quanto meno che non può trovare un posizionamento statico e definito nel tempo e nelle diverse situazioni.

Rileva più che mai in situazioni di questo tipo il concetto di vulnerabilità situazionale<sup>43</sup>, che effettivamente valorizza l'analisi di ciascuna singola situazione sulla base di una valutazione individuale e che consente dunque di muoversi nelle maglie delle definizioni giuridiche, in linea peraltro con l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, maggiormente disponibile, peraltro, a valorizzare alcuni elementi contingenti e sintomatici di un'assenza della volontarietà e del consenso, che più si avvicinano, dunque, ad una totale assenza di autodeterminazione propria della tratta o riduzione in schiavitù<sup>44</sup>.

## **2. Gli strumenti di tutela legale: le diverse forme di protezione e tutela giuridica accordabili in relazione alle fattispecie che emergono**

In tale contesto, rappresentativo di situazioni diverse ma in parte sovrapponibili e dunque suscettibili di essere ricondotte a fattispecie non necessariamente univoche, si pone l'esigenza di individuare le misure maggiormente rispondenti all'interesse delle persone coinvolte, da una parte per quel che riguarda la forma di protezione e tutela giuridica più

---

persona e non si riferisce solo all'aspetto economico-finanziario». Il giudice ha ricordato inoltre che lo stato di bisogno, essendo meno grave della vulnerabilità, può afferire anche a «questioni psicologiche, di salute e di varia natura, purché tali da incidere sulla capacità di autonomia e libera determinazione anche contrattuale della vittima che si trova in siffatto stato di bisogno». Si veda anche, per un commento alla pronuncia, A. Di Martino, *Questioni di legittimità costituzionale sul reato di sfruttamento lavorativo: punti e contrappunti* in *L'Altro Diritto*, Rivista 2022 – Vol. 6. Analogamente, nella sentenza del G.U.P. del Tribunale di Milano, sullo sfruttamento dei rider che lavoravano nel circuito di Uber, si dà risalto alla condizione di gran parte dei lavoratori, «migranti richiedenti asilo, per lo più dimoranti presso Centri di accoglienza straordinaria, in condizioni di isolamento e vulnerabilità sociale tale da poter richiedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari»; si nota inoltre come molti dei ciclo-fattorini reclutati provenisse da zone conflittuali del pianeta. Il giudice evince da tali fattori una particolare «vulnerabilità emotiva segnata da anni di guerre, povertà alimentare e lontananza dai propri affetti familiari». La necessità di «avere i soldi per sopravvivere» e «per non vedere fallito il proprio sogno migratorio» avrebbe, quindi, indotto questi lavoratori a svolgere «i lavori meno qualificati e più pesanti ma anche ad essere pagati poco e male». Si veda anche il commento: P. Brambilla, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo al banco di prova della prassi: spunti di riflessione sui confini applicativi della fattispecie alla luce della prima condanna per caporalato digitale nel caso Uber*, in *Sistema Penale* 3/22 ([https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1648724964\\_brambilla-2022a-gup-tribunale-milano-caso-uber-caporalato-digitale.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1648724964_brambilla-2022a-gup-tribunale-milano-caso-uber-caporalato-digitale.pdf)).

43. Sul concetto di vulnerabilità situazionale si vedano: M.G. Giammarinaro e L. Palumbo, *Vulnerabilità attraverso la lente dell'intersezionalità, nella normativa e nella giurisprudenza europee e italiane*, in *Donne gravemente sfruttate* a cura di M.G. Giammarinaro, F. Cocchi, C. Lavanna, F. Carchedi, P. Gulia, *Slaves No more*, 2022; M.G. Giammarinaro e L. Palumbo *Vulnerabilità situazionale, genere e diritti umani. Analisi della normativa e della giurisprudenza italiana e sovranazionale sullo sfruttamento lavorativo*, in *Diritti Umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, a cura di G. Gioffredi, V. Lorubbio, A. Pisanò, Pisa, Pacini Giuridica, 2021.

44. Nel caso *Chowdury e altri contro Grecia* la Corte europea ha valorizzato la situazione di vulnerabilità dei ricorrenti, connessa principalmente al loro stato di stranieri “irregolari” e dunque al rischio di essere arrestati, detenuti e deportati. Secondo la Corte, in una tale situazione, in cui il soggetto non ha alternative valide e, dunque, non ha una reale possibilità di scelta, non può considerarsi prestato volontariamente il lavoro che è ottenuto dal datore di lavoro approfittando di questa posizione di vulnerabilità.

adeguata in virtù dei parametri stabiliti dal legislatore nazionale e sovranazionale e dall'altra per quel che attiene le misure volte alla loro assistenza<sup>45</sup>.

Per quel che attiene il primo aspetto, se in taluni casi la situazione individuale della persona consente di ravvisare tutti gli elementi previsti dalla normativa per il riconoscimento della protezione internazionale, in altri, l'assenza anche solo di alcuni di essi conduce a ritenere maggiormente rispondente alla sua tutela una forma di protezione nazionale. In particolare può e deve venire riconosciuto il diritto al permesso di soggiorno tradizionalmente preposto alla tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento lavorativo di cui all'art. 18 d.lgs. 286/98, ovvero, in alternativa, ove non siano ravvisabili i presupposti per l'applicazione di quest'ultima norma, il diritto al rilascio del permesso di soggiorno *ex art. 22, co. 12-quater* d.lgs. cit.

Ancora, può venire in rilievo la protezione complementare, nella forma attuale della protezione speciale come disciplinata in precedenza ma ancora oggi in seguito alle modifiche intervenute con il d.l. 10 marzo 2023 n. 20 convertito in l. 5 maggio 2023 n. 50, da invocarsi quando, non sussistendo i presupposti previsti dalle norme speciali di cui sopra, sussistano gli elementi di cui all'art. 19 d.lgs. cit. e dunque sia ravvisabile il rischio di un'effettiva lesione dei diritti inviolabili della persona.

L'obiettivo della massima protezione alle persone vittime di tali gravi violazioni dei diritti umani, che deve informare l'interprete del diritto, trova fondamento nei principi di carattere internazionale e nazionale; in particolare, per le vittime di tratta, devono richiamarsi le c.d. clausole di salvaguardia previste dalle Convenzioni internazionali in materia<sup>46</sup> e dalla direttiva europea 2011/36/UE<sup>47</sup> nonché dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. 24/14, che ha recepito la direttiva europea stessa<sup>48</sup>.

Nella valutazione delle forme di protezione accordabili in casi quali quelli in esame devono altresì costituire un fermo punto di riferimento le norme della Costituzione italiana, in particolare tanto l'art. 10 comma 3 Cost. quanto, con riferimento alle vittime di sfruttamento lavorativo, l'art. 36 Cost., che tutela il diritto dei lavoratori ad un'esistenza «libera e dignitosa».

Resta da comprendere, pur con la doverosa premessa della necessaria valutazione caso per caso, quali siano i limiti ed i confini tra queste diverse forme di protezione.

È ormai copiosa la giurisprudenza, di merito e di legittimità, che ha riconosciuto meritevoli della protezione internazionale le vittime di tratta, sebbene nella maggior parte dei casi relativamente a persone, nella quasi totalità donne, sopravvissute alla tratta a scopo

---

45. Su questo aspetto si veda il paragrafo 3.

46. L'art. 14 del Protocollo sul Trafficking addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata prevede che «Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti gli obblighi e le responsabilità degli Stati ed individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo *Status* dei rifugiati e il principio di non allontanamento». Analogo principio è contenuto nell'art. 40 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005.

47. Il considerando 10 della direttiva 2011/36/UE stabilisce che «la presente direttiva lascia impregiudicato il principio del non respingimento conformemente alla Convenzione del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati nonché all'art. 4 e all'art. 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

48. L'art. 1, co. 2, del d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 così recita: «Il presente decreto legislativo non pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità dello Stato e degli individui, ai sensi del diritto internazionale, compresi il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabili, Convenzione del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati di cui alla legge 24 luglio 1954 n. 722 e il Protocollo di cui alla legge 14 febbraio 1970 n. 95, relativi allo stato dei rifugiati e al principio di non respingimento».

di sfruttamento sessuale. Tali pronunce hanno comunque aperto la strada a valutazioni che si fondano su parametri specularmente applicabili anche alle altre forme di tratta, facendo sì che soprattutto i giudici di merito abbiano iniziato a riconoscere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria anche a persone con un trascorso di tratta o grave sfruttamento a scopo lavorativo.

Dall'altra parte si rintracciano pronunce in cui, sebbene il decidente non ravvisi il rischio di persecuzione o danno grave in casi di questo tipo, ha riconosciuto il diritto ad una forma di protezione nazionale in considerazione della condizione di persona sfruttata sul territorio italiano.

La Corte di cassazione, con l'importante ordinanza 676/22<sup>49</sup>, ha affrontato la questione del rapporto tra le diverse forme di protezione, internazionale e nazionale, accordabili dal nostro ordinamento alle vittime di tratta, chiarendo che, ai fini di riconoscere adeguata tutela a queste ultime, deve essere valutata in prima battuta la sussistenza degli elementi per il riconoscimento della protezione internazionale di cui al d.lgs. 251/2007 e, solo ove questi non siano ravvisabili, si dovrà verificare se sussistano i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno *ex art. 18 d.lgs. 286/98*.

La Suprema Corte chiarisce la distinzione tra i due strumenti di tutela precisando che «il permesso di soggiorno *ex art 18 cit.* costituisce una misura diretta a consentire alla persona di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale; la protezione internazionale presuppone invece che sussista il rischio di atti persecutori o danno grave in caso di rimpatrio. Di conseguenza la portata della protezione internazionale è per certi versi più ampia del permesso di soggiorno *ex art 18 cit.*, poiché riguarda anche persone che si sono già sottratte alla organizzazione criminale ma che rischiano atti discriminatori, persecutori (tra cui un nuovo asservimento) o altri danni in caso di rimpatrio nel Paese di origine. Per altro verso, tuttavia, la ritenuta sussistenza di una vicenda di tratta non comporta automaticamente il riconoscimento delle misure di protezione poiché occorre muoversi nei confini rigorosi disegnati dagli artt. 7 e 8 (o eventualmente 14) del d.lgs. 251/2007».

Infine, la Corte chiarisce che la protezione complementare – nella specie, quella *ratione temporis* applicabile, la protezione umanitaria – è misura residuale e di chiusura del sistema, «sicché ove si accerti che la persona è stata vittima di tratta deve in primo luogo verificarsi se sussistono i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nei termini sopra descritti».

L'ordinanza ha enunciato tre importanti principi di diritto, il primo attinente l'onere di cooperazione istruttoria del giudice, il secondo relativo al possibile riconoscimento dello *status* di rifugiato alle vittime di tratta ed il terzo che sancisce la gradualità delle forme di protezione come sopra descritta e dunque stabilendo che «nel caso in cui si accerti la vicenda storica della tratta ma si escluda il rischio attuale di atti persecutori, si dovrà valutare, se la persona non ha ricevuto il permesso di soggiorno *ex ad 18 del d.lgs. 286/1998*, la sussistenza dei presupposti per la protezione umanitaria».

Un'altra importante pronuncia della Corte di cassazione, relativa al rapporto tra le diverse forme di protezione accordabili in situazioni caratterizzate da una condizione di sfruttamento nel lavoro della persona richiedente, è la sentenza 3393/23<sup>50</sup>, in cui la Corte si è addentrata nell'analisi delle diverse forme di protezione nazionale da accordarsi in tali casi

49. Corte di cassazione, sez. I civ., ordinanza 676 del 12.01.2022.

50. Cassazione civile, sez. I, 3 febbraio 2023 n. 3393. Per un'analisi più dettagliata della sentenza si veda il paragrafo 2.2.

facendo un discrimine, in particolare, tra la protezione umanitaria (nel regime vigente *ratione temporis*) e la tutela riconosciuta dagli artt. 18 e 22, comma 12-*quater* d.lgs. 286/98, tentando di delineare le linee di demarcazione tra ciascuna delle fattispecie.

La scelta tra una forma di protezione internazionale ed una nazionale passa necessariamente per l'accertamento dei fatti che hanno visto protagonista il ricorrente: questo, come già detto, spesso non è facile: il timore di ritorsioni, la scarsa fiducia nelle autorità e, soprattutto in casi come quelli di specie, la scarsa consapevolezza di tutti i dettagli della vicenda migratoria che ha vissuto la persona e anche dei propri diritti, pongono spesso l'autorità decidente nella posizione di dover approfondire e talvolta andare oltre il riferito, almeno quello espresso in prima battuta in seguito ad un'intervista superficiale.

Sembra dunque fondamentale, al fine di comprendere la specifica situazione del richiedente e dunque quale tutela approntare in suo favore, adottare quelle garanzie procedurali che per prassi si utilizzano con le persone portatrici di esigenze particolari: escludere procedure accelerate<sup>51</sup>, avvalersi del personale specializzato, tanto nei termini dell'art. 13, comma 2 del d.lgs. 25/08<sup>52</sup>, quanto adottando procedure di *referral* agli enti che hanno esperienza in termini di identificazione e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento<sup>53</sup> e procedere in sede giurisdizionale all'audizione personale del ricorrente<sup>54</sup>. Sotto quest'ultimo profilo la Corte di cassazione ha rimarcato che, ove nel corso del giudizio emerga un quadro indiziario, ancorché incompleto, che possa far ritenere presumibile che la persona sia stata vittima di tratta, il giudice deve avvalersi degli strumenti di cui dispone per conoscerne la storia, ricorrendo in particolare allo strumento dell'audizione della persona richiedente stessa<sup>55</sup>.

Una valutazione approfondita può consentire di disvelare ulteriori fatti, rispetto a quelli che la persona richiedente riferisce, tali da configurare una vicenda di tratta in prima battuta non emersa e inizialmente letta come *smuggling* e/o come sfruttamento del lavoro in altro Paese o in Italia. Effettivamente nella prassi si verificano situazioni in cui, soprattutto grazie al lavoro di operatori degli enti anti-tratta che lavorano sulla c.d. "identificazione", è emerso tardivamente il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, talvolta nel corso della procedura amministrativa, altre volte in sede giurisdizionale.

---

51. L'art. 28-*bis* del d.lgs. 25/08 disciplina la procedura accelerata prevedendo, al comma 6, che essa non si applichi alle persone portatrici di esigenze particolari di cui all'art. 17 del d.lgs. 142/15, tra cui rientrano le vittime di tratta. Si pone comunque il problema, per l'applicabilità di tale norma, della previa identificazione dei richiedenti protezione internazionale quali vittime di tratta.

52. In base all'art. 13, co. 2 del d.lgs. 25/08 «In presenza di un cittadino straniero portatore delle particolari esigenze di cui all'art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, al colloquio può essere ammesso personale di sostegno per prestare la necessaria assistenza». Nella prassi le Commissioni territoriali consentono al personale specializzato degli enti anti-tratta di partecipare all'intervista a supporto della persona richiedente possibile vittima di tratta, così come effettivamente suggerito dalle Linee guida UNHCR e Commissione nazionale per il diritto di asilo (si veda par. 6.2.5., p. 73).

53. Le procedure di *referral* nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale sono definite nelle Linee guida per le Commissioni territoriali sviluppate da UNHCR e Commissione per il diritto di asilo *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e le procedure di referral*, 2021. In particolare i capitoli 5 e 6 prevedono le procedure per l'invio da parte delle Commissioni territoriali delle persone possibili vittime di tratta agli enti anti-tratta (<https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>).

54. Sul diritto delle persone richiedenti asilo ad essere ascoltati nella procedura di riconoscimento di protezione internazionale si veda la sentenza della Corte di giustizia europea, sezione 3, del 9 febbraio 2017, Causa C-560/14.

55. Corte di cassazione, sez. I civ., ordinanza 4.11.2020 n. 24573.

### 2.1. *Il possibile riconoscimento della protezione internazionale*

La possibilità di riconoscere la protezione internazionale e, in particolare, lo *status* di rifugiato alle vittime di tratta è ormai unanimemente riconosciuta nel sistema italiano, sebbene con le opportune distinzioni connesse alla valutazione di ciascuna singola situazione individuale e purché siano soddisfatti tutti gli elementi previsti dalla normativa in materia. Negli ultimi anni sono in numero crescente le decisioni, in sede amministrativa o giurisdizionale, che accolgono domande di protezione internazionale presentate da richiedenti che hanno vissuto esperienze di tratta, con un'oggettiva prevalenza di quella a scopo di sfruttamento sessuale, stante la maggiore conoscenza del fenomeno da parte delle autorità e dunque la maggiore propensione a cogliere gli elementi costitutivi delle fattispecie e la riconducibilità degli stessi a quelli previsti dalla normativa in materia di protezione internazionale.

La Corte di cassazione si è soffermata più volte, nel recente passato, sugli elementi per il riconoscimento del rifugio alle persone sopravvissute a tratta ed ha sviluppato una giurisprudenza gradualmente sempre più inclusiva<sup>56</sup>. Con la già citata ordinanza n. 676 del 2022<sup>57</sup>, avente ad oggetto un caso di tratta a scopo di sfruttamento sessuale ma ben applicabile anche ad altre forme di tratta, la Suprema Corte ha enunciato il principio di diritto per cui «alle vittime di tratta può essere riconosciuto lo *status* di rifugiato purché siano soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione datane dagli artt. 2 e segg. del d.lgs. 251/2007», chiarendo peraltro che «è compito del giudice accertare nel singolo caso, tramite informazioni pertinenti ed aggiornate sul Paese di origine, il rischio attuale di ulteriori atti lesivi, dello stesso tipo di quelli già subiti, ovvero anche diversi ma che possono comunque qualificarsi come atti persecutori»<sup>58</sup>.

Particolarmente rilevante, per quel che riguarda la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, è una recentissima ordinanza della Corte di cassazione<sup>59</sup> che, con riferimento ad una vicenda che aveva visto coinvolto un uomo proveniente dalla Nigeria e trafficato a scopo di essere sottoposto a lavoro forzato in Libia, ha cassato la decisione del giudice di primo grado che non aveva tenuto conto dei fatti subiti dal richiedente. La Corte di contro li ha qualificati come atti persecutori proprio perché riconducibili alla tratta degli esseri umani e, in quanto tali, configuranti gravi violazioni dei diritti umani ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 251/07; in tale contesto la Corte ha ravvisato l'illegittimità della decisione del giudice di *prime cure* nell'aver escluso la tratta per la sussistenza del «consenso della vittima allo sfruttamento», consenso che, in virtù di quanto stabilito dalle Convenzioni internazionali e dalla direttiva europea sulla tratta, deve essere considerato del tutto irrilevante ove siano stati messi in atto i mezzi di coercizione previsti dalla normativa stessa, tra cui, in particolare, l'approfittamento della posizione di vulnerabilità.

56. Sul punto si vedano: Corte di cassazione, sez. I civ., ordinanza n. 32083 del 15.06.2021; Corte di cassazione, sez. I civ., ordinanza n. 30402 del 28.05.2021 e da ultimo Corte di cassazione, sez. I civ., ordinanza del 4.08.2023 n. racc. gen. 23883 (RG 4135/22). Analogamente Corte di cassazione, sez. I civ. del 22.09.2023 n. racc. gen. 12010/22 (RG 30717/23).

57. Ordinanza Corte di cassazione 676/22, cit. v. nota 49.

58. Sull'ordinanza della Corte di cassazione in oggetto si veda il commento di P.F. Pompeo, *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione in Diritti senza confini*, *Questione Giustizia* 2022 (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-internazionale-e-vittime-di-tratta>).

59. Corte di Cassazione, sez. I civ., ordinanza. 4.05.2023 (RG 21413/22).

Un utile strumento interpretativo anche per quel che riguarda lo specifico ambito della tratta a scopo di sfruttamento del lavoro è costituito dalle Linee guida UNHCR sull'applicazione della definizione di rifugiato alle vittime di tratta n. 7 del 2006<sup>60</sup>.

Nell'elencare i fatti che possono costituire persecuzioni inerenti all'esperienza di tratta, le Linee guida indicano, tra le altre, «forme di grave sfruttamento, la riduzione in schiavitù, il lavoro forzato (...) la detenzione le percosse, la riduzione alla fame, la negazione di cure mediche», elementi, questi ultimi, ricorrenti nelle storie dei richiedenti asilo costretti a lavoro forzato, spesso in condizioni di segregazione e detenzione, nei Paesi di transito.

Inoltre, le Linee guida danno conto della frequente sovrapposizione tra *smuggling* e *trafficking*, sottolineando come, sebbene siano fenomeni distinti, siano spesso correlati «perché entrambi approfittano della vulnerabilità delle persone in cerca di protezione internazionale o di accesso al mercato del lavoro all'estero. I migranti irregolari che ricorrono ai servizi dei trafficanti potrebbero anche diventare vittime di tratta se i servizi che essi hanno originariamente chiesto si sono tramutati in situazioni di tratta basate su abuso e sfruttamento». Tali circostanze ricorrono frequentemente nelle vicende che coinvolgono i giovani uomini che partono senza particolari forme di reclutamento e mezzi coercitivi ma che si ritrovano poi vincolati a forme anche gravi di sfruttamento.

L'analisi contenuta nel documento interpretativo di UNHCR dei singoli elementi costitutivi della definizione di rifugiato può considerarsi un valido supporto per il decisore che si trova a valutare un caso di tratta a scopo di sfruttamento del lavoro. Tra questi *in primis* le azioni che possono venire in rilievo in casi di questo tipo e che, sebbene non facilmente riconducibili ad un'unica azione criminosa messa in atto da una persona o un'organizzazione criminale, possono comunque assurgere a forme di persecuzione, tali da determinare molteplici violazioni dei diritti umani. Tra queste possono e devono venire in rilievo quelle azioni che, sebbene concluse, hanno inciso a tal punto sulla persona che ne è stata oggetto da comportare le c.d. *compelling reasons*<sup>61</sup>, suscettibili di venire in rilievo in casi riguardanti persone che vivono condizioni di schiavitù nel Paese di origine o al di fuori di esso o eventualmente anche persone che si trovino in Italia, in seguito ad un viaggio costellato da gravissime violazioni dei diritti umani – abusi, torture, detenzione a scopo estorsivo – e vivano una condizione di forte prostrazione causata dall'accumulo di un "debito infinito" che determini quell'impellente assillo di cui ha parlato la giurisprudenza penale.

Relativamente al luogo di persecuzione, le Linee guida danno opportunamente risalto alle situazioni in cui il timore di persecuzione sorge dopo che la persona ha lasciato il Paese, evidenziando come «la tratta di persone attraverso frontiere internazionali dà vita a una situazione complessa che richiede un'analisi ad ampio raggio che tenga conto delle varie forme di danno occorse nei diversi punti lungo la rotta della tratta», prendendo dunque in considerazione la possibilità che si tratti di azioni non necessariamente messe in atto da un unico soggetto, circostanza ricorrente nella tratta di persone per sfruttamento lavorativo,

---

60. Linee guida UNHCR sull'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta ([https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee\\_guida\\_protezione\\_int.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee_guida_protezione_int.pdf)).

61. Le Linee guida ricordano che è necessario valutare la situazione individuale del richiedente anche ove, sebbene la persecuzione subita durante l'esperienza di tratta sia passata, essa sia stata «particolarmente atroce e l'individuo stia ancora soffrendo protratti effetti psicologici che potrebbero rendere intollerabile il suo ritorno nel Paese».

dove il migrante passa “di mano in mano”, tanto con riferimento ai trafficanti che agevolano il viaggio sia per quel che riguarda i contesti di lavoro forzato o gravemente sfruttato<sup>62</sup>.

Ciò detto, l’inclusione nella definizione di rifugiato delle persone che hanno vissuto esperienze di schiavitù, lavoro forzato o tratta a scopo di sfruttamento lavorativo passa necessariamente da un’analisi individuale e approfondita dei fatti che emergono da ciascuna domanda, sia essa nella procedura amministrativa o giurisdizionale. Analisi che deve contare sull’allegazione dei fatti del richiedente e dall’altra sulla cooperazione istruttoria dell’autorità decidente che deve, come ormai pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza<sup>63</sup>, contribuire alla qualificazione giuridica dei fatti riferiti o comunque emersi. Tale aspetto è particolarmente rilevante nei casi di tratta degli esseri umani, in cui appunto, talvolta alcuni fatti non emergono in una prima fase o addirittura emergono solo parzialmente.

È necessario pertanto ricostruire i fatti riferiti dalla persona tentando di collocarli in un contesto quale quello conosciuto grazie alle fonti e alle informazioni sui Paesi di origine, nonché ricorrendo all’uso degli indicatori di tratta forniti dalle Linee guida per le Commissioni territoriali su *L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*<sup>64</sup>, che negli anni sono state sempre più utilizzate proprio per supportare le autorità asilo di prima e seconda istanza nell’accertare casi di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e che, da qualche tempo, hanno iniziato ad essere utilizzate anche nei casi di tratta lavorativa mediante il richiamo al set di indicatori specifico in tema di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e l’utilizzo della procedura di *referral* ivi sviluppata.

Sulla possibilità di riconoscere la protezione internazionale pur in assenza di un’esplicita allegazione da parte della persona richiedente e dunque in assenza di una “auto-identificazione” quale vittima di tratta, o comunque in caso di dichiarazioni generiche o omissive, la Corte di Cassazione, dopo un primo orientamento più cauto<sup>65</sup>, si è ormai espressa in modo deciso, seppur sempre con riferimento alle donne sopravvissute alla tratta sessuale: in particolare la sopra citata ordinanza 676 del 2022 ha enunciato il principio di

---

62. Un passaggio importante delle Linee guida, con riferimento al luogo di persecuzione, particolarmente rilevante con riferimento ai giovani uomini che vivono esperienze di sfruttamento in transito ad opera di soggetti diversi e non sempre chiaramente collegati tra loro è il seguente: «La tratta inoltre coinvolge una catena di attori a partire da coloro che sono responsabili del reclutamento nel Paese d’origine passando attraverso coloro che organizzano e facilitano il trasporto il trasferimento e la vendita delle vittime fino all’acquirente finale punto. Ognuno di questi attori ha un forte interesse nell’impresa tratta e potrebbe essere una reale minaccia sulla vittima. In base al grado di sofisticazione delle reti coinvolte nella tratta i richiedenti potrebbero quindi aver subito e continuare a temere danni in una serie di luoghi compresi i Paesi attraverso i quali sono transitati, lo Stato nel quale viene presentata la domanda di asilo e il Paese di origine».

63. La Corte di cassazione ha affermato che, a prescindere dalla domanda della parte, il giudice è comunque tenuto ad esaminare la possibilità di riconoscere la protezione internazionale se ve ne sono i presupposti, «qualora i fatti storici adottati a fondamento della stessa risultino ad essa pertinenti, trattandosi di domanda autodeterminata avente ad oggetto diritti fondamentali». Tra le altre in particolare si veda: Corte di cassazione, sez. III civ., ordinanza n. 8819 del 12.05.2020.

64. UNHCR e Commissione nazionale per il diritto di asilo, *L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2021 (v. nota 53). L’edizione aggiornata nel 2021 contiene peraltro un set specifico di indicatori di tratta a scopo di sfruttamento nel lavoro (p. 53 Linee guida). Per un commento al manuale nella sua nuova edizione di veda: G. Giammarinaro e F. Nicodemi, *L’edizione aggiornata delle Linee guida su l’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral* in *Diritti senza confini*, Questione Giustizia, 2021 (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-edizione-aggiornata-delle-linee-guida-su-l-identificazione-delle-vittime-di-tratta-tra-i-richiedenti-protezione-internazionale-e-procedure-di-referral>).

65. Corte di Cassazione, sez. II civ., ordinanza n. 1750 del 27.01.2021; Cassazione civile, sez. lavoro, n. 10 del 4.01.2021; Cass. civile, sez. I civ., n. 30402 del 27.10.2021; Corte di cassazione n. 41863 30.11.2021.

diritto per cui, in tema di tratta «il richiedente asilo ha l'onere di allegare i fatti, ma non di qualificarli, compito questo del giudice che deve, in adempimento del dovere di cooperazione, a tal fine analizzare i fatti allegati, senza modificarli né integrali, comparandoli con le informazioni disponibili, pertinenti e aggiornate sul Paese di origine e sui Paesi di transito, nonché sulla struttura del fenomeno, come descritto dalle fonti convenzionali ed internazionali, e dalle Linee guida per la identificazione delle vittime di tratta redatte dall'UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo».

Tale principio è stato richiamato anche da recenti ordinanze in cui la Suprema Corte ha ribadito che «non è necessario che la vittima sia in grado di qualificare come tratta gli eventi che le sono accaduti (...); è piuttosto il giudice che, in adempimento dell'obbligo di cooperazione istruttoria, deve analizzare in fatti allegati e compararli con tutte le informazioni disponibili al fine di inquadrarli giuridicamente nel modo corretto» (...) «E queste informazioni sono desumibili dalle fonti (lett. a) dell'art. 3, comma 3 del d.lgs. 251/07, oltre che nell'art. 8, co. 3 del d.lgs. 25/08), ma anche dagli studi elaborati dalle principali agenzie come le Linee guida UNHCR, che costituiscono a tutti gli effetti informazioni di carattere generale derivanti da fonti attendibili che il giudice deve utilizzare nell'esame della domanda»<sup>66</sup>.

### 2.1.1. La giurisprudenza di merito

Un'analisi delle pronunce di merito in materia, sebbene ancora in numero piuttosto limitato<sup>67</sup>, consente di avere una interessante visione d'insieme degli elementi considerati e da considerare per addivenire al riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria in favore di persone che hanno vissuto esperienze di tratta.

Le pronunce in questione hanno il merito di analizzare il caso individuale dei ricorrenti in modo estremamente approfondito, tentando di leggere, nelle maglie del racconto, i fatti che possono assumere rilievo ai fini, appunto, della qualificazione giuridica degli stessi come tratta, dunque valorizzando le informazioni sul fenomeno della tratta nei Paesi di origine e gli indicatori di cui alle Linee guida emersi nel corso della procedura nell'analisi della credibilità e della coerenza interna ed esterna.

Particolarmente rilevante sotto questo profilo è una pronuncia del Tribunale di Roma<sup>68</sup> relativa ad un caso di un ricorrente proveniente dal Bangladesh, ritenuto un migrante economico dall'autorità amministrativa sulla base di una vicenda, peraltro molto ricorrente, caratterizzata dalla necessità di partire a causa di una grave condizione economica familiare, da un ingente debito e dalle minacce di ritorsioni in caso di mancato pagamento dello stesso. Il Tribunale, partendo dagli elementi già emersi in sede di ricorso, che di per sé costituivano già importanti sintomi della tratta – l'aver ricevuto dei benefici all'inizio dell'esperienza lavorativa da parte degli autori della tratta, l'uso di violenza e minaccia, il sequestro dei documenti di identità, le limitazioni alla libertà di movimento, il mancato pagamento in Libia – ha ritenuto di ricorrere alla procedura di *referral* all'ente anti-tratta del territorio, procedura che ha favorito, grazie all'intervento degli operatori specializzati, l'emersione di ulteriori indicatori di tratta, quali le modalità di svolgimento del viaggio con un percorso gestito e controllato da terzi, la mancanza di conoscenza effettiva della cifra dovuta ai vari

66. Da ultimo, Corte di cassazione, sez. I civ., ordinanza del 4.08.2023 numero raccolta generale 23883 (RG 4135/22). Analogamente Corte di cassazione, sez. I civ. del 22.09.2023 numero raccolta generale 12010/22 (RG 30717/23).

67. Il presente articolo non ha la presunzione di analizzare tutta la giurisprudenza di merito sul punto.

68. Tribunale di Roma, sez. XVIII civ., decreto del 28.07.2023 (RG 10182/23).

creditori coinvolti o degli interessi, l'abuso di una posizione di vulnerabilità, una condizione di sfruttamento lavorativo anche in Italia.

Sulla base di tutti questi indicatori, il giudice ha ritenuto che si potesse «ragionevolmente concludere che il ricorrente sia stato vittima di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo», valorizzando gli elementi noti della tratta, quali le azioni messe in atto, anche ad opera di diverse persone in danno della vittima e, in particolare, l'irrelevanza del consenso di quest'ultima.

Provvedimento simile è quello emesso dal Tribunale di Catanzaro nel 2021<sup>69</sup>, che analizza la vicenda di un ricorrente bengalese, rispetto al quale dinanzi alla Commissione territoriale era emersa la situazione di sfruttamento lavorativo limitatamente all'Italia e solo successivamente, grazie all'ausilio degli operatori specializzati del progetto anti-tratta, era emersa una vicenda di tratta sino alla Libia.

Il Tribunale in primo luogo si sofferma sull'analisi della credibilità ritenendo che non costituisca un ostacolo l'emersione tardiva dei fatti configuranti la tratta, in quanto la vulnerabilità del richiedente, entrato nel circuito dello sfruttamento lavorativo in Italia, aveva ragionevolmente potuto costituire un ostacolo alla sua capacità di affidarsi al supporto degli operatori<sup>70</sup>. Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice, analizzando quanto riferito dall'interessato e operando una ricostruzione dettagliata della situazione in Bangladesh, con particolare riferimento al sistema di intermediari che operano nell'illegalità e nell'impunità, arriva a riconoscere al ricorrente lo *status* di rifugiato.

Altrettanto interessante un recente decreto il Tribunale di Milano<sup>71</sup>, che ha riconosciuto lo *status* di rifugiato ad un ricorrente identificato dal giudice quale vittima di tratta sebbene non avesse in prima battuta qualificato giuridicamente i fatti integranti la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo: il Tribunale si è effettivamente chiesto se gli elementi presentati dal ricorrente fossero sufficienti a dimostrare che quest'ultimo fosse stato vittima di tratta ai fini dello sfruttamento lavorativo e dunque, ricordando il proprio onere di cooperazione istruttoria, ha esperito una valutazione approfondita degli stessi anche al fine di verificare la coerenza esterna ed interna delle dichiarazioni rese, in relazione proprio a tale fenomeno. Il giudice milanese ha concluso per la riconducibilità della domanda del ricorrente alla definizione di *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, evidenziando peraltro che «una persona non deve essere necessariamente consapevole di trovarsi in una situazione di moderna schiavitù per essere considerata vittima»<sup>72</sup>.

Altrettanto rilevanti, sotto il profilo della ricostruzione dei fatti, grazie anche all'intervento degli operatori anti-tratta, sono due ordinanze del Tribunale di Firenze

---

69. Tribunale di Catanzaro, sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, decreto del 18.2.2021 (RG 6346/18).

70. Si legge nel testo del decreto: «Intanto è dimostrato che all'epoca dei fatti era entrato nel circuito dello sfruttamento lavorativo in Italia, per cui era un soggetto vulnerabile. Inoltre è del tutto plausibile che solo nel tempo e grazie al sostegno anche psicologico del progetto anti-tratta, il ricorrente si sia rivelato nella sua vera identità e si sia emancipato dallo sfruttamento».

71. Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, decreto del 1.08.2023 (RG 7099/23).

72. Il Manuale sul tema del lavoro forzato e della tratta per gli Ispettori del lavoro elaborato da OIM nel 2008 dà conto di come, frequentemente, il rapporto tra il lavoratore sfruttato e il datore di lavoro non sia necessariamente conflittuale e come spesso la persona sfruttata non si percepisca affatto come tale. ILO, *Forced Labour and human trafficking: handbook for labour inspectors*, 2008 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_097835.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf)).

relative a richiedenti rispettivamente del Bangladesh<sup>73</sup> e del Pakistan<sup>74</sup>, riconosciuti rifugiati in quanto vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Anche in tale frangente, la ricostruzione dei fatti occorsi ai richiedenti è stata in parte favorita dall'audizione del ricorrente in udienza e dall'altra coadiuvata dall'intervento degli operatori esperti dell'ente anti-tratta intervenuti in seguito all'attivazione della procedura di *referral*, consentendo di far emergere gli indicatori di tratta.

Il Tribunale di Firenze si sofferma con particolare attenzione sulla valutazione di credibilità delle dichiarazioni tanto a dimostrazione della estrema vulnerabilità – in questo caso connessa ai rischi climatici e dunque alla necessità di espatriare per le continue esondazioni che avevano distrutto l'abitazione – ed alla contrazione del debito che hanno contribuito ad esporre il richiedente al fenomeno della tratta e al rischio di persecuzione in caso di rientro, quanto delle dichiarazioni rese relative all'esperienza di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Sotto tale ultimo profilo, il Tribunale si avvale delle molteplici fonti informative sul fenomeno, estremamente diffuso tanto in Bangladesh quanto in Pakistan e tale da esporre le vittime da una parte a gravi violazioni dei diritti fondamentali<sup>75</sup> dall'altra a rischi per l'incolumità propria e dei familiari.

Ancora, il Tribunale di Salerno, in due pronunce<sup>76</sup>, aventi ad oggetto entrambe domande di protezione internazionale di giovani uomini nigeriani, ha riconosciuto loro lo *status* di rifugiato sulla base dell'accertamento, peraltro tardivo e grazie anche in questo caso al supporto di enti di assistenza, di una vicenda di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo in loro danno. Nei casi in oggetto peraltro il giudice ricostruisce un fenomeno in tutto e per tutto analogo a quello che coinvolge le donne nello sfruttamento della prostituzione, caratterizzato da un debito, un giuramento mediante un rito magico, lo sfruttamento in transito durante la permanenza in Libia e uno sfruttamento in Italia perpetrato mediante minacce da parte dei trafficanti.

Interessante anche un'ordinanza del Tribunale di Trieste<sup>77</sup> che, ricostruendo la vicenda di un giovane ragazzo ghanese, sfruttato nell'ambito dell'industria del calcio, ha riconosciuto lo stesso meritevole dello *status* di rifugiato sussistendo tutti gli elementi quali in particolare gli atti persecutori subiti ed il fondato timore di subirne nuovamente.

Le ordinanze sopra richiamate analizzano i fatti alla luce delle informazioni sui Paesi di origine e sul fenomeno della tratta in tali Paesi, con riferimento, in particolare ai noti

---

73. Tribunale di Firenze, sezione specializzata immigrazione e protezione internazionale, ordinanza del 3.05.2023 (RG 16935/19).

74. Tribunale di Firenze, sezione specializzata immigrazione e protezione internazionale, ordinanza del 10.05.2023 (RG 6142/19).

75. Tra le fonti citate si veda: Anti-Slavery, *What is bonded labour?* (<https://www.antislavery.org/slavery-today/bonded-labour/>); US Department of State, *Country Report on Human Rights Practice in Bangladesh*, 2022 (<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/bangladesh/>); US Department of State, *Country of Origin Information on Human Rights Practice - Pakistan*, 2019 (<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/pakistan/>); EASO, *Country of Origin Report – Bangladesh Country Overview*, 2017 (<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/coi-bangladesh-dec-2017.pdf>). Con riferimento al cambiamento climatico e come questo costituisca un moltiplicatore del rischio per le persone di essere coinvolte nella tratta si vedano: UNODC, *Global Report on Trafficking*, 2022 ([https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)) e IOM, *The climate change-Human Trafficking Nexus*, 2016 ([https://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc\\_infosheet\\_climate\\_change\\_nexus.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_infosheet_climate_change_nexus.pdf)).

76. Tribunale di Salerno, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreto 28.11.2022 (RG 5147/19) e decreto 19.10.2022 (RG 11731/19).

77. Tribunale di Trieste, sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, decreto del 7.06.2022 (RG 5354/19).

meccanismi di reclutamento e di intermediazione di vari soggetti non istituzionali, singoli o agenzie di intermediazione, che favoriscono la contrazione di debiti estremamente alti e a tassi usurari e incontrollabili, che dunque espongono le persone che partono allo sfruttamento ripetuto e prolungato, se non infinito<sup>78</sup>.

I giudici esaminano inoltre con opportuna attenzione il fondato timore di persecuzione con riferimento alla valutazione presuntiva del rischio di subire comportamenti persecutori nell'ipotesi del rientro nel Paese di origine, valorizzando quanto previsto dall'art. 3, comma 4 d.lgs. 251/07 e dunque il fatto che l'esperienza passata della persona sia utile ad accertare l'esistenza del timore di persecuzione

Tra le circostanze maggiormente evidenziate dai Tribunali di merito, vi sono le ritorsioni messe in atto dai trafficanti e/o creditori<sup>79</sup>, che possono effettivamente ricorrere all'uso della violenza per imporre il saldo del debito, la possibilità di essere costretti ad instaurare rapporti di lavoro forzato con i creditori<sup>80</sup> e il rischio di *re-trafficking*, suscettibile di verificarsi in quanto il rientro nel Paese di origine esporrebbe la persona alla necessità di partire nuovamente a causa dell'incapacità di saldare il debito e dunque alla necessità di esporsi nuovamente a condizioni di sfruttamento<sup>81</sup>.

---

78. Sul tema del reclutamento e del debito si vedano i numerosi studi in particolare sul Bangladesh, tra cui: US Trafficking in Persons Report: Bangladesh, 2023 (<https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/bangladesh/>); UN Report of the Special Rapporteur on Trafficking in persons, especially women and children, *Visit to Bangladesh* (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/083/04/PDF/G2308304.pdf?OpenElement>); F. Murray, et. al. *Study on Modern Slavery in Bangladesh*, DAI, 2019 ([https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e56a40d86650c539fff3f20/DFID\\_Study\\_on\\_Modern\\_Slavery\\_in\\_Bangladesh.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e56a40d86650c539fff3f20/DFID_Study_on_Modern_Slavery_in_Bangladesh.pdf)); M. Moniruzzaman, *Current Scenario of Women and Children Trafficking in Bangladesh: A Way Forward* in IRE Journals, 2021 (<https://www.irejournals.com/formatedpaper/1702969.pdf>); Odhikar, *Annual Human rights report 2020 Bangladesh*, 2021 ([https://www.fidh.org/IMG/pdf/annual-hr-report-2020\\_eng.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/annual-hr-report-2020_eng.pdf)).

79. Sul Bangladesh si vedano le seguenti fonti: M. Ricca e T. Sbriccoli, *Shylock del Bengala: Debiti migratori, vite in ostaggio e diritto di asilo* in Calumet - Intercultural law and humanities review, n. 2/16 (<https://calumet-review.com/wp-content/uploads/2021/06/Ricca-Sbriccoli-Shylock-del-Bengala-1.pdf>); M. Ricca e T. Sbriccoli, *Processi culturali e spazi giuridici. Dal Bangladesh all'Italia: migrazioni, protezione umanitaria e reinterpretazione del divieto di patto commissorio* ([https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/410/qg\\_2017-1\\_21.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/410/qg_2017-1_21.pdf)); DFAT - Australian Government - Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT Country Information Report Bangladesh 2020, p. 39 e ss. (<https://www.ecoi.net/en/file/local/2016264/country-information-report-bangladesh.pdf>); EASO, *Country of Origin Report - Bangladesh Country Overview*, 2017 (<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/coi-bangladesh-dec-2017.pdf>).

80. Tale fenomeno è particolarmente diffuso in Bangladesh e in Pakistan, dove l'impossibilità di pagare il debito può condurre ad una forma di schiavitù da debito (debt bondage) o lavoro forzato (bonded labour) per conto dei creditori. Si vedano: IRIN, *The New Humanitarian "Bangladesh. The Modern face of slavery"*, 2009 (<https://www.refworld.org/docid/4a7fcc9c19.html>); A. Qureshi, A. Khan, *The bonded labour in Pakistan*, Oxford University Press, 2016; USDOS, *Country of Origin Information on Human Rights Practice - Pakistan*, 2019 (<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/pakistan/>).

81. Sono numerose le fonti che confermano la sussistenza del rischio del *re-trafficking* anche nei casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Con particolare riferimento a Bangladesh e Pakistan si vedano:

- IOM, *The Hurdle of Debt on Returnees' Journey to sustainable reintegration*, 2023 (<https://weblog.iom.int/hurdle-debt-returnees-journey-sustainable-reintegration>).
- US Department of State, *Country Report on Human Rights Practice in Bangladesh*, 2022 (<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/bangladesh/>).
- US Department of State, *Country of Origin Information on Human Rights Practice - Pakistan*, 2019 (<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/pakistan/>).

Inoltre i Tribunali valorizzano spesso come il richiedente possa giustificatamente temere l'ostracismo, la discriminazione o anche la punizione da parte della famiglia e/o della comunità locale ovvero ancora delle autorità statali. In particolare alcuni Tribunali valorizzano la figura del *returnee*, il "migrante di ritorno", soggetto a forme anche gravi di stigmatizzazione per il fallimento del proprio progetto migratorio<sup>82</sup>: si legge effettivamente dal Rapporto del *Global Fund to end Modern Slavery*: «Coloro che tornano senza soldi o risparmi sono comunemente considerati migranti falliti e vengono ostracizzati dalle comunità o persino dalle famiglie. Per le donne e gli uomini che sono stati ingannati, sfruttati e abusati come lavoratori all'estero, il rifiuto in patria si aggiunge al trauma e all'isolamento vissuto all'estero»<sup>83</sup>.

I giudici esaminano inoltre l'assenza di protezione statale, ricorrente in Paesi quali quelli qui esaminati, le cui misure, legislative e non, non raggiungono gli standard minimi per quel che riguarda la lotta alla tratta degli esseri umani.

Le pronunce esaminano inoltre la questione della riconducibilità ad uno dei motivi di persecuzione descritti dall'art. 8 d.lgs. 251/07, addivenendo tutte alla conclusione dell'inclusione nella definizione di rifugiato in virtù dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, forti anche dell'interpretazione fornita dalle Linee guida UNHCR n. 7 del 2006 in base alle quali «coloro che sono stati vittime di tratta in passato potrebbero anche essere considerati come un gruppo sociale basato sulla caratteristica immutabile comune e storica dell'essere stati vittima di tratta. La passata esperienza di tratta costituisce uno degli elementi che definisce il gruppo insieme dei casi piuttosto che la futura persecuzione attualmente temuta».

La medesima interpretazione è stata fornita dall'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA), per cui «anche gli uomini e/o ragazzi vittime di tratta o alcuni sottoinsiemi sociali

---

- ARCI-Ufficio Immigrazione, servizio COI, *Bangladesh, informazioni sulla situazione dei debitori in stato di insolvenza e protezione da usurai*, 2021 (<https://www.jumamap.it/it/bangladesh-insolvenza-debitoria-e-protezione-da-usurai-febbraio-2021/>).

- ARCI-Ufficio Immigrazione, servizio COI, *Pakistan: informazioni su fenomeni di stigmatizzazione dei migranti di ritorno*, 2023 (<https://www.jumamap.it/wp-content/uploads/Pakistan-informazioni-su-fenomeni-di-stigmatizzazione-dei-migranti-di-ritorno-giugno-2023.pdf>).

- Reuters, *Twice trafficked? Covid-19 fuels fears for survivors in Bangladesh*, 2020. In particolare in questo saggio si evidenzia come i sopravvissuti alla tratta vadano incontro a fattori di richiamo che li rendono una preda facile per i trafficanti: «Quando una vittima di tratta torna a casa e ricomincia a vivere con la famiglia, ma non riesce a contribuire economicamente in ragione della mancanza di lavoro, diventa un fardello. Inoltre deve gestire lo stigma correlato al fatto di essere un sopravvissuto. Tali fattori costringono le vittime di tratta a ripartire» (<https://www.reuters.com/article/bangladesh-coronavirus-humantrafficking-idINL8N2IH2U4>).

- IOM, *Revisiting the Human Trafficking Paradigm. The Bangladesh experience*, 2004 ([https://publications.iom.int/system/files/pdf/revisiting\\_trafficking\\_bangladesh.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/revisiting_trafficking_bangladesh.pdf)).

82. Oltre ai Rapporti sopra citati, si vedano: IOM, *Coming home can be harder than leaving: the psychological challenges of being returnee* (<https://rosanose.iom.int/en/blogs/coming-home-can-be-harder-leaving-psychosocial-challenges-being-returnee>); R. Shah, *The social stigmatization of Stay-at-home Fathers in Pakistan*, 2023; Australian Government, *DFAT Information Report Pakistan*, p. 43 (<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/country-information-report-pakistan.pdf>); ARCI-Ufficio Immigrazione, servizio COI, *Pakistan: informazioni su fenomeni di stigmatizzazione dei migranti di ritorno*, 2023 (v. nota 81).

83. GFEMS Media, *The Long Return: Supporting Reintegration for Returning Migrants in Bangladesh*, Global Fund to end modern slavery, 2022 (<https://gfems.org/uncategorized/supporting-reintegration-for-returning-migrants-in-bangladesh/>).

di questi gruppi, possono qualificarsi come gruppo sociale particolare se sono in grado di soddisfare i criteri cumulativi»<sup>84</sup>.

In altri casi, riconducibili anch'essi a tratta per lavoro, i giudici interessati, non ravvisando forme di persecuzione o ancor più non individuando uno dei motivi della Convenzione di Ginevra, hanno riconosciuto la protezione sussidiaria, ravvisando comunque il rischio di un danno grave ai sensi dell'art. 14, lett. b) d.lgs. 251/07<sup>85</sup>.

In linea generale la lettura delle decisioni nel loro complesso denota una graduale maggiore propensione dei magistrati a valorizzare le gravi violazioni dei diritti umani che caratterizzano la maggior parte di situazioni di tal genere, compiendo lo sforzo di uscire dal cliché della "vittima-tipo", finora identificata esclusivamente nella giovane donna sfruttata sessualmente.

In tal modo si è dato l'opportuno risalto alle forme di persecuzione subite in tali contesti caratterizzati da gravi privazioni dei più basilari diritti fondamentali e ancor più a quelle che le persone coinvolte in tali vicende temono in caso di rientro nei loro Paesi, caratterizzati peraltro, nella maggior parte dei casi, dall'assenza di misure sufficienti a garantire protezione.

In tal senso sembra importante considerare che, al fine di ravvisare la sussistenza degli elementi della Convenzione di Ginevra, non pare necessario ricostruire una dinamica unitaria ad opera di un unico trafficante o organizzazione criminale; piuttosto sembra maggiormente rispondente ai principi internazionali alla base del diritto al rifugio porsi nella prospettiva della vittima di tale fenomeno, per come si estrinseca nella sua complessità e di ciò a cui la stessa può andare incontro tornando a casa, a prescindere dalla possibilità di ricostruire tutti gli elementi della fattispecie penale per come delineata dalle fonti sovranazionali e dalla nostra normativa interna in capo ad un unico soggetto attivo.

In altre parole, a differenza dell'approccio dell'interprete penalista, che esamina la fattispecie partendo dalla prospettiva dell'autore del reato, nella valutazione del diritto alla protezione internazionale è necessario ribaltare tale prospettiva, valutando la condizione della persona che ne è vittima. In quest'ottica, tale diritto deve potersi ritenere ravvisabile anche ove il richiedente narri di un reclutamento ad opera di terzi basato sull'approfittamento della propria posizione di vulnerabilità e poi di un'induzione o una coazione in una situazione di sfruttamento, magari finalizzato a ripagare il viaggio in un Paese terzo o in Italia, ad opera – almeno apparentemente – di altri, sempre che sussistano tutti gli elementi previsti dalla normativa in materia, dunque in particolare ove sia ravvisabile un fondato timore di persecuzione o anche di danno grave a causa dei fatti subiti.

---

84. EUAA, *Qualification for International Protection. Judicial Analysis*, second edition 2023 p. 255 ([https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-01/Qualification\\_international\\_protection\\_judicial\\_analysis\\_2nd\\_edition\\_0.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-01/Qualification_international_protection_judicial_analysis_2nd_edition_0.pdf)). Si veda anche EASO, *Guida sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale*, 2020 (<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Guidance-MPSG-IT.pdf>).

85. Tra queste il Tribunale di Bologna, con l'ordinanza del 24.03.2022, ha riconosciuto la protezione sussidiaria in favore di un cittadino nigeriano vittima di tratta a scopo di sfruttamento multiplo, tra cui anche quello lavorativo. Analogamente il Tribunale di Genova, relativamente ad una situazione di un giovane ragazzo del Bangladesh, per il quale è stato ravvisato il concreto rischio di un grave danno in caso di rientro a causa del debito e del rischio di essere assoggettato a *debt bondage* e dunque è stata riconosciuta il diritto alla protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. b), d.lgs. 251/07. (decreto del 5.02.2019).

2.2. *La protezione nazionale: il permesso di soggiorno per casi speciali previsto dagli artt. 18 e 22 co. 12-quater d.lgs. 286/98 e la protezione speciale*

Ove non sia possibile riconoscere la protezione internazionale in favore di persone che vivono o hanno vissuto situazioni di sfruttamento nel lavoro, dev'essere verificata la possibilità di accordare loro una protezione di natura diversa, ossia la protezione nazionale, sia essa nella forma della protezione complementare di cui all'art. 19 d.lgs. 286/98, oggi denominata speciale, sia nella forma del permesso di soggiorno «per casi speciali» riconducibile alle due disposizioni del Testo unico che prevedono una specifica tutela per le persone straniere vittime di tratta e sfruttamento, l'art. 18 e l'art. 22 comma 12-*quater* d.lgs. cit.

Effettivamente le tre norme del Testo Unico, aventi la medesima finalità di derogare alle disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno delle persone straniere, si riferiscono – anche nella denominazione del titolo di soggiorno – alla “specialità” della forma di protezione e conseguentemente del permesso di soggiorno che è possibile riconoscere. Tale specialità trova giustificazione nella particolare condizione di sfruttamento in cui si trova la persona straniera.

Se dunque l'elemento comune della tutela riconosciuta dalle tre norme è rinvenibile nello sfruttamento, si tratta di comprendere, caso per caso, quale sia il discrimine tra l'una e l'altra con riferimento ai presupposti richiesti da ciascuna di esse.

Una considerazione preliminare deve farsi rispetto al contesto in cui l'una e l'altra tutela possono avere origine: la protezione speciale di cui all'art. 19 d.lgs. cit., in seguito alle recenti riforme, può essere riconosciuta esclusivamente nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale<sup>86</sup> e dunque su impulso delle Commissioni territoriali, mentre il permesso per casi speciali, in linea di massima, al di fuori di essa e dunque tramite istanza diretta al questore, salvo il fatto che, per quel che riguarda il permesso di soggiorno *ex art. 18 d.lgs. cit.*, in virtù di quanto previsto dall'art. 32, comma 3-*bis* d.lgs. 25/08, l'impulso può provenire anche dalle Commissioni territoriali<sup>87</sup>.

In termini sostanziali, la Corte di cassazione, con la sentenza 3393/23<sup>88</sup>, ha tentato di individuare dei parametri di valutazione relativi ai presupposti specifici previsti da ciascuna norma, ricostruendo il quadro normativo di tutela per le persone straniere che vivono condizioni di tal genere. Analizzando il caso di un giovane proveniente dal Ghana, coinvolto in una vicenda di sfruttamento lavorativo nel casertano, la Corte rileva come in tale contesto possano trovare applicazione, a condizione che ne sussistano i presupposti, tanto l'art. 18 quanto l'art. 22 co. 12-*quater* d.lgs. cit. e passa in rassegna tali presupposti, con riferimento alle fattispecie penali, all'adesione della persona al programma di assistenza e integrazione sociale ed infine all'aspetto della denuncia o della cooperazione, evidenziando come solo l'art. 18 preveda il c.d. percorso sociale.

86. La legge 50/23, di conversione del d.l. 20/23 ha abrogato il comma 1.2 dell'art. 19 del d.lgs. 286/98 che prevedeva che il permesso per protezione speciale potesse essere richiesto direttamente al questore. In dottrina vi è chi sostiene tuttavia che tale possibilità non possa essere ritenuta esclusa dall'abrogazione della norma, rimanendo ancora oggi il diritto di chiedere tale tipo di protezione direttamente al questore ove sussistano i presupposti. In tal senso si veda N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *Questione Giustizia*, 2023 (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-2023-della-protezione-speciale-eterogenesi-dei-fini>).

87. L'art. 32, co. 3-*bis* del d.lgs. 25/08 prevede che «la Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale».

88. Cassazione civile, sez. I, 3 febbraio 2023 n. 3393.

A conclusione di tale analisi la Suprema Corte ha enunciato il principio di diritto per cui «In tema di protezione umanitaria, nel regime vigente “*ratione temporis*” (...)», ove sia allegata una situazione di sfruttamento lavorativo di cui sia stato vittima il cittadino straniero, il giudice è tenuto ad accertare la sussistenza dei presupposti di cui all’art. 18 d.l.gs. 286/98, nonché di quelli previsti dall’art. 22, comma 12-*quater* d.l.gs. 286/1998, «dovendosi richiedere, oltre alla condizione di particolare sfruttamento lavorativo, solo in via alternativa, e non cumulativa, la denuncia del cittadino straniero e la sua cooperazione nel procedimento penale a carico del datore di lavoro».

La sentenza sopra detta segue un filone giurisprudenziale avviato dalla Corte di cassazione, già in precedenza, tanto con l’ordinanza 17204/21<sup>89</sup> – che aveva già attribuito, in un caso di sfruttamento lavorativo, considerazione prioritaria all’art. 22 del Testo unico, addivenendo poi però al riconoscimento della protezione umanitaria in assenza, nel caso di specie, di una denuncia da parte del ricorrente – quanto con la già citata ordinanza 676/22<sup>90</sup> che aveva ritenuto prioritaria la valutazione dei presupposti dell’art. 18 rispetto alla protezione complementare.

Per quel che riguarda la giurisprudenza di merito, pare interessante una recente ordinanza del Tribunale di Firenze<sup>91</sup> che, nell’esaminare un ricorso di un giovane uomo sfruttato nel lavoro, ha ritenuto che, in situazioni di tal genere, debba essere valutata in primo luogo la tutela tipica riconosciuta dagli artt. 18 e 22 del Testo unico immigrazione e, solo ove essa non sia percorribile perché non sono ravvisabili i presupposti<sup>92</sup>, debba propendersi per la protezione complementare che garantisce una tutela “differente”. Se dunque da una parte il giudice ravvisa nella protezione speciale una forma di protezione residuale, dall’altra riconosce in essa una risorsa a cui attingere ove i presupposti per il permesso di soggiorno per casi speciali non sia rilasciabile, riconoscendo, peraltro che «si tratta di una tutela dalle maglie molto più estese rispetto a quella tipica, sia perché priva delle condizioni ivi previste per addivenire al rilascio del permesso di soggiorno, sia perché azionabile da un maggior numero di soggetti (anche dai richiedenti asilo titolari di permesso di soggiorno, temporaneo nelle more del procedimento) sia, da ultimo, perché consente di ottenere un permesso di soggiorno di durata maggiore, ovvero due anni».

Il ragionamento della giurisprudenza è effettivamente condivisibile: è ragionevole ritenere che, nella scelta della tutela più appropriata in situazioni di questo tipo, debbano valutarsi in prima battuta i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per casi speciali e subordinarsi il riconoscimento di una forma di protezione complementare, quale misura atipica e residuale, all’esclusione dei requisiti per riconoscere la tutela specificatamente dedicata alle vittime di sfruttamento lavorativo.

---

89. Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza n. 17204 del 16.06.2021.

90. Corte di Cassazione 676/22 cit.

91. Tribunale di Firenze, ordinanza del 24.05.2023 (RG 7486/22).

92. Si legge nell’ordinanza di Firenze: «il fenomeno dello sfruttamento lavorativo si può manifestare sotto varie forme anche diverse da quelle penalmente tipiche che consentono alla vittima l’ottenimento del permesso di soggiorno. Si pensi alle ipotesi come la presente di mancato pagamento di tutto o di parte della retribuzione, di violazione della legislazione e/o dei contratti collettivi in materia di condizioni di lavoro, del caso in cui i costi del trasporto e degli alloggi vengono fatti gravare sui lavoratori».

2.2.1. *I rispettivi ambiti di applicazione dell'art. 18 e dell'art. 22, co. 12-quater d.lgs. 286/98*

In quest'ottica, partendo dunque dalla valutazione relativa alla possibile applicazione di uno dei due tipi di permessi per casi speciali, l'interprete è chiamato a esaminare i diversi presupposti richiesti da ciascuna delle due norme suddette, al fine di verificare se la situazione individuale della persona straniera può rientrare nell'una o nell'altra fattispecie ivi disciplinata.

Dovrà in primo luogo analizzarsi la fattispecie penale ravvisabile nel caso specifico: ove si configuri un reato che rientra nell'art. 380 c.p.p., tra cui i reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., ma anche quello di cui all'art. 603-bis c.p. nella fattispecie aggravata di cui al secondo comma – ossia quando vi è violenza o minaccia – può applicarsi l'art. 18 d.lgs. 286/98. Ove invece sia configurabile il reato di cui all'art. 603-bis c.p. o di cui all'art. 22, co. 12-bis d.lgs. 286/98, si potrà ricorrere al permesso di soggiorno previsto dal comma 12-quater della stessa norma.

La difficoltà di individuare l'una o l'altra fattispecie penale deriva dal fatto che, ove non sia ancora sorto un procedimento penale e dunque la valutazione sia fatta a monte da un'autorità ispettiva o da operatori o consulenti legali degli enti di assistenza, la configurazione di uno o di un altro reato è oggetto di una valutazione soggettiva, che si fonda sull'interpretazione di quei concetti, sopra richiamati, qualificanti i reati di cui all'art. 600 e 601 c.p. – l'approfittamento della posizione di vulnerabilità – ovvero il reato di cui all'art. 603-bis c.p. – l'approfittamento dello stato di bisogno, interpretazione, come sopra detto, tutt'altro che agevole<sup>93</sup>.

Eppure la distinzione tra l'una e l'altra fattispecie è particolarmente rilevante, essendo l'art. 18 maggiormente tutelante sotto il profilo della possibilità di accedere alle misure di protezione e di vedersi riconoscere il permesso di soggiorno mediante il cd. percorso sociale, a prescindere dalla collaborazione con le autorità. In questo risiede uno dei principali nodi critici nell'applicazione dell'art. 18 a fattispecie di questo tipo: la scarsa propensione, *in primis* della magistratura, a riconoscere in una vicenda i reati di tratta o riduzione o mantenimento in schiavitù<sup>94</sup> e dunque la tendenza a configurare le gravi violazioni subite dai lavoratori stranieri come “mero” sfruttamento lavorativo, porta quale prima conseguenza, tra le altre, quella di non consentire l'applicazione dello strumento della protezione sociale.

Tra i requisiti previsti dall'art. 18, vi è inoltre quello del pericolo, attuale e concreto, per l'incolumità dello straniero per le dichiarazioni rese o per il tentativo di sottrarsi alla situazione di sfruttamento, requisito non richiesto per l'applicazione dell'art. 22, comma 12-quater. La necessità di ravvisare anche tale elemento può comportare qualche problema, stante la natura peculiare dello sfruttamento lavorativo sotto il profilo del rapporto che si instaura tra lavoratore e datore di lavoro o caporale, non sempre caratterizzato da una coercizione fisica o da esposizione a un rischio per l'incolumità fisica del lavoratore. Deve tuttavia ricordarsi che la circolare del Ministero dell'interno n. 300 del 2000<sup>95</sup> ha chiarito che, al fine di applicare l'art. 18, devono valutarsi eventuali conseguenze dei rischi per

93. Si veda paragrafo 1.1.

94. L'ultimo Rapporto sul tema del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, pubblicato nel 2021, da conto di numeri piuttosto esigui, nell'arco temporale 2016-19, per quel che riguarda le persone denunciate o arrestate per i reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. e numeri ancor più bassi per quel che riguarda le persone offese nell'ambito di procedimenti per tali reati. Si veda: Ministero interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, *La tratta degli esseri umani, focus*, 2021 ([https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/focus\\_la\\_tratta\\_10mar2021\\_10.30.doc1.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/focus_la_tratta_10mar2021_10.30.doc1.pdf)).

95. Circolare Ministero dell'interno n. 300 del 4.8.2000.

l'incolumità a cui potrebbero essere esposti anche i familiari o la persona stessa nel Paese di origine in caso di rimpatrio. Tale circostanza ben può verificarsi in tutti quei casi in cui la persona sfruttata sia vincolata a un debito contratto nel Paese di origine, anche eventualmente con persone diverse da colui o coloro che lo impiegano in Italia in condizioni di sfruttamento.

Inoltre dovranno verificarsi ulteriori elementi che possono incidere sull'applicazione dell'una o dell'altra norma: l'art. 18 potrà applicarsi necessariamente ove il lavoratore aderisca al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale, così come previsto dall'art. 27 d.p.r. 394/99, requisito non richiesto, invece, per l'applicazione dell'art. 22.

Specularmente l'art. 22 non potrà essere invocato ove la persona straniera non abbia collaborato con l'autorità giudiziaria: la norma infatti non prevede il c.d. doppio binario e dunque la possibilità di rilasciare lo speciale permesso di soggiorno sia in caso di collaborazione che in assenza di essa<sup>96</sup>. In relazione a tale ultimo aspetto deve evidenziarsi tuttavia quanto già detto rispetto al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione nella sentenza sopra richiamata<sup>97</sup>, nella parte in cui, con riferimento all'art. 22, co. 12-*quater*, ha chiarito che la presentazione della denuncia e della collaborazione processuale devono essere intesi come alternativi e non cumulativi, in base ad un'interpretazione logica e conforme alla *ratio* della norma. In definitiva la Corte ha ritenuto che una collaborazione seppur secondaria della persona coinvolta in un'indagine per sfruttamento lavorativo avviata su querela di terzi, sia sufficiente per consentire il possibile rilascio del permesso di soggiorno *ex art. 22, comma 12-quater*.

Infine, ulteriore elemento distintivo tra le due forme di tutela ravvisato da taluni è la necessità, per l'applicazione dell'art. 22, co. 12-*quater*, che il lavoratore sia privo di permesso di soggiorno.

Tale interpretazione è ricavata in virtù della lettura dell'art. 22, comma 12 del Testo unico immigrazione, che sanziona il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze «lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato». Ebbene tale lettura non solo sembra confliggere con un'interpretazione rispondente alla *ratio* perseguita dal legislatore – la protezione dei lavoratori stranieri sfruttati – e al principio di ragionevolezza, ma anche con il dato letterale della norma stessa. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la norma sembra riguardare coloro che sono privi del permesso di soggiorno disciplinato dall'art. 22 ossia il permesso per motivi di lavoro; ne consegue che possono beneficiare di tale tutela coloro che hanno un altro tipo di titolo di soggiorno eventualmente transitorio, quale quello per attesa asilo.

---

96. La possibilità di ottenere il permesso di soggiorno *ex art. 18* a prescindere dalla collaborazione con le autorità è prevista, implicitamente dalla norma stessa e, più esplicitamente, dall'art. 27 lett. a) del regolamento di attuazione (d.p.r. 394/99), in cui si prevede che la proposta di rilascio del permesso di soggiorno possa essere fatta dagli enti pubblici o del privato sociale iscritti al registro di cui all'art. 52 del regolamento stesso che abbiano rilevato la situazione di sfruttamento, rendendo tale procedura alternativa a quella di cui alla lett. b) in cui il è iniziato un procedimento penale. Le circolari del Ministero dell'interno, in particolare la n. 1025 del 2.1.2006 e la n. 11050 del 28.5.2007 hanno ulteriormente precisato che, per il rilascio di tale titolo di soggiorno «non è richiesta da parte della vittima la denuncia né ogni altra forma di collaborazione».

97. Cassazione civile, sez. I, 3 febbraio 2023 n. 3393.

### 2.2.2. *La protezione speciale*

Per quel che attiene poi l'ulteriore forma di protezione nazionale accordabile in tali fattispecie, nell'ambito della procedura asilo si registrano effettivamente casi in cui, a fronte della carenza dei presupposti per il riconoscimento di una protezione internazionale, l'autorità decidente, in prima o in seconda istanza, riconosce la protezione complementare, un tempo nella forma della protezione umanitaria, oggi protezione speciale. E ciò sulla base di una valutazione prevalentemente incentrata sull'accertamento di una condizione di vulnerabilità della persona richiedente tale da far ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale sia contrario agli obblighi internazionali e costituzionali dello Stato italiano di cui all'art. 5, comma 6 d.lgs. cit., in quanto comporterebbe una notevole compromissione del godimento dei diritti fondamentali.

Per quel che riguarda le modifiche normative che sono intervenute nel corso del tempo e da ultimo quella apportata dal d.l. 10.03.2023 n. 20, convertito in l. 5.03.2023 n. 50, che ha abrogato parte dell'art. 19, comma 1.1. d.lgs. 286/98, sembra di doversi ragionevolmente ritenere che, rispetto alle situazioni quali quelle di specie, per le quali si valorizza l'elemento della vulnerabilità, nulla è cambiato, in sede interpretativa, rispetto a prima. Infatti tali situazioni continuano ad essere tutelate nell'ambito della prima parte della norma che fa riferimento agli obblighi di natura nazionale e sovranazionale di cui all'art. 5, comma 6 del Testo unico. Recentemente la Corte di cassazione ha confermato tale assunto, precisando che, anche in seguito alle modifiche apportate dalla sopra detta normativa, il diritto al rispetto alla vita privata e familiare è rimasto in vita nell'art. 5, comma 6 ma soprattutto continua ad essere tutelato dall'art. 8 CEDU<sup>98</sup>.

La giurisprudenza della Corte di cassazione nel corso degli anni ha valorizzato la norma contenuta nell'art. 5, comma 6 del Testo unico come espressione del diritto costituzionale di cui all'art. 10 comma 3 della Costituzione e l'ha interpretata come fonte di presidio per il riconoscimento di una serie di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione stessa tra cui, per quel che riguarda il tema in questione, il diritto ad una vita dignitosa e non discriminatoria (artt. 2 e 3 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto ad un lavoro che comporti «una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.), nonché tutti i diritti riconosciuti alle persone straniere in virtù dell'art. 10 commi 1 e 2 della Costituzione stessa e tra essi il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU<sup>99</sup>.

Nelle situazioni riguardanti persone che vivono condizioni di sfruttamento del lavoro deve dunque tenersi necessariamente conto di tali diritti e valutare se, nel caso di un allontanamento e dunque di un mancato riconoscimento del permesso di soggiorno in favore della persona stessa, si verificherebbe una compromissione dei diritti fondamentali, quali quelli sopra richiamati.

In tal senso, è opportuno richiamare la recente giurisprudenza della Corte di cassazione in materia, frutto di un'evoluzione interpretativa che ha peraltro introdotto il concetto della

98. Corte di cassazione, sez. I civ., 6.0.2023 n. 28162. La Corte in tale ordinanza ha precisato che il diritto al rispetto della vita privata e familiare «rientra in quel catalogo aperto dei diritti fondamentali connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, tutelati dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., trovando dunque il suo fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria».

99. In tal senso deve evidenziarsi che la Corte costituzionale, con la sentenza 202/23, ha ricordato come la discrezionalità del legislatore nella regolamentazione dell'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri non sia assoluta, dovendosi procedere ad un bilanciamento «ragionevole e proporzionato» di tutti i diritti e gli interessi coinvolti.

«comparazione attenuata» tra la condizione personale del richiedente e le conseguenze del suo rimpatrio: in particolare con la sentenza 1104/20<sup>100</sup> – che si riferisce alla protezione umanitaria ma ben applicabile ancora oggi alla protezione speciale – la Suprema Corte ha rilevato come detto giudizio comparativo non possa prescindere dalla valutazione di vulnerabilità della persona e rilevando che «quanto più intensa è la vulnerabilità accertata in giudizio, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis*, costituito dalla situazione oggettiva nel paese di rimpatrio»<sup>101</sup>.

La sentenza in oggetto, peraltro, riguardava proprio una giovane donna vittima di sfruttamento sessuale, di conseguenza le parole della Corte ben si attagliano anche a situazioni di sfruttamento lavorativo, in particolare ove si fa riferimento alle ripercussioni fisiche e psicologiche di una tale esperienza di sfruttamento tali da integrare una «particolare situazione di vulnerabilità» che impone una valutazione comparativa attenuata dell'elemento oggettivo costituito dalle presumibili condizioni di vita che attendono la richiedente in caso di ritorno nel Paese di origine.

L'orientamento della giurisprudenza di legittimità è stato ulteriormente confermato, in particolare con la sentenza n. 22413 del 25.05.2021, in cui le Sezioni Unite si sono maggiormente soffermate sul principio di comparazione attenuata, sottolineando che «situazioni di deprivazione dei diritti umani di particolare gravità nel Paese di origine possono fondare il diritto del richiedente alla protezione umanitaria anche in assenza di un apprezzabile livello di integrazione del medesimo in Italia».

Sul riconoscimento della protezione complementare nei casi di sfruttamento lavorativo la Corte di cassazione si è pronunciata con la già citata ordinanza 17204 del 2021, in cui ha chiarito la necessità che il giudice, nell'analisi della fattispecie, valuti «la condizione soggettiva di vulnerabilità del richiedente sotto il profilo dell'assoggettamento a forme di sfruttamento lavorativo» ai fini di esperire un giudizio di accertamento relativo ai presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria. La Corte, in tale frangente, elenca una serie di elementi che caratterizzano lo sfruttamento del lavoro – quali la forte precarietà, l'isolamento ambientale e sociale, scarsa regolazione del lavoro e conseguente sovraccarico emotivo, la dipendenza dal datore di lavoro – che devono essere valutati «allo scopo di compiutamente esprimere il giudizio personalistico di vulnerabilità soggettiva necessario per concedere o negare il permesso per motivi umanitari».

Nella giurisprudenza di merito si rintracciano interessanti ordinanze che riconoscono la protezione speciale in favore di persone che vivono condizioni di sfruttamento lavorativo particolarmente intenso e tale dunque da minare i diritti fondamentali sopra citati.

Le pronunce in particolare danno conto di condizioni di vita particolarmente deprivate rispetto all'accesso ai più basilari diritti umani, con riferimento a giovani uomini che vivono e lavorano negli insediamenti informali.

---

100. Corte di cassazione, sez. I civ., n. 1104 del 20 gennaio 2020.

101. Sebbene la sentenza si riferisca alla protezione umanitaria *ante* riforma intervenuta con il d.l. 113/18, i principi sottesi alla protezione complementare devono ritenersi ancora oggi applicabili anche in seguito alle successive riforme intervenute prima con il d.l. 130/20 e poi con il d.l. 20/23. In tal senso anche la Corte di cassazione che ha riconosciuto che «la nuova protezione speciale è caratterizzata da un compasso di ampiezza almeno corrispondente a quello della protezione umanitaria previgente al d.l. 113/18 nell'interpretazione che di questa forma di protezione è fornita dal consolidato orientamento di questa Corte di cassazione (Cassazione civ., sez. II, n. 3705 12.02.2021).

Tra queste sono interessanti alcuni decreti del Tribunale di Milano<sup>102</sup>, che, analizzando i casi di ricorrenti negli insediamenti informali nel foggiano, impiegati in condizioni di sfruttamento, valorizzano gli elementi che caratterizzano la condizione di vulnerabilità dei lavoratori migranti in tali contesti – la spiccata precarietà dei giovani lavoratori, l’isolamento ambientale e sociale, la scarsa regolazione del lavoro, la particolare fragilità personale – e sulla base di questi riconoscono la protezione speciale. In uno di essi<sup>103</sup>, in particolare, il Tribunale, riconducendo il fondamento del diritto alla protezione umanitaria nell’art. 10 della Costituzione, si sofferma sul concetto di vulnerabilità, anche al fine di precisare come esso da una parte non debba essere limitato a concrete situazioni di “pericolo” cui sarebbe esposto lo straniero se costretto al rimpatrio e dall’altro non debba essere considerato unico elemento per il riconoscimento della protezione umanitaria; in tale contesto il giudice ravvisa la condizione di vulnerabilità nella «totale assenza di soluzioni alternative concrete attesa l’impossibilità di reperire un lavoro regolare unita al timore di perdere quello reperito che, seppur irregolare, è privo delle minime garanzie di tutela consente di poter sopravvivere in un contesto oltremodo disumano e degradante» e sulla base di tali elementi riconosce la protezione umanitaria.

Altrettanto interessante è un’ordinanza del Tribunale di Torino<sup>104</sup> che, analizzando anche in questo caso la situazione di un giovane costretto a lavorare in condizioni di grave sfruttamento in agricoltura, così si esprime: «Non vi è dubbio che le condizioni di lavoro particolarmente degradanti a cui è stato sottoposto il ricorrente siano idonee ad esporre i diritti fondamentali alla vita alla libertà e all’autodeterminazione dell’individuo a rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima (circostanza che la Corte di cassazione ha ritenuto sufficiente per il riconoscimento della protezione speciale prevista dall’articolo 19 commi 1 e 1.1)».

In alcune pronunce i magistrati valorizzano gli elementi forniti dagli enti del privato sociale che intervengono sui luoghi di sfruttamento, in particolare in agricoltura, che spesso sono di ausilio nella reale ricostruzione delle condizioni personali dei ricorrenti, spesso taciute per scarsa consapevolezza, timore o scarso supporto nella valorizzazione dei propri diritti<sup>105</sup>.

Infine, particolarmente interessante, sebbene non direttamente afferente il tema dello sfruttamento lavorativo, la recente pronuncia del Tribunale di Milano<sup>106</sup> che, con riferimento ad un giovane ragazzo che viveva una condizione di estrema vulnerabilità, ha colto l’occasione per ribadire come i principi a fondamento della protezione umanitaria fondati, appunto, sulla vulnerabilità delle persone, debbano ritenersi tutt’oggi invocabili con la normativa vigente anche successivamente agli interventi apportati dal d.l. 20/23. Il giudice, analizzando la situazione specifica del ragazzo, dedito alla prostituzione, ricorda come la

---

102. Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, decreto del 16.06.2021 (RG 23031/18); decreto del 12.05.2021 /RG 57114/18); decreto del 12.05.2021 (RG 42440/19); decreto del 28.07.2022 (RG 198/19).

103. Decreto Tribunale di Milano del 12.05.2021 /RG 57114/18).

104. Tribunale di Torino, sez. IX civ., del 24.05.2022 (RG. 2945/22).

105. Tra queste, un decreto del Tribunale di Catanzaro, ordinanza del 2022, che dà atto di aver acquisito in sede giudiziale la relazione del progetto anti-tratta INCIPIT, che aveva preso in carico il richiedente e tramite il quale erano emersi elementi prima taciuti, che hanno favorito il riconoscimento della protezione umanitaria; l’ordinanza del Tribunale di Firenze del 24.05.2023 che cita la relazione del progetto SATIS, prodotta a seguito di procedura di *referral*; il decreto del Tribunale di Milano del 2021, che cita i passaggi della relazione della Comunità OASI 2 che opera nell’ambito del progetto anti-tratta nel foggiano.

106. Tribunale di Milano, sezione specializzata, decreto 13.11.2023.

nozione di vulnerabilità debba essere iscritta in un «catalogo aperto» ed essere dunque ricondotta, in termini di tutela, a quelle «ragioni di carattere umanitario che non rientrano nelle protezioni maggiori».

### 3. Le misure di assistenza per le vittime di sfruttamento lavorativo. I meccanismi di *referral*

La tutela delle persone coinvolte in situazioni di sfruttamento lavorativo passa necessariamente anche da interventi operativi messi in campo grazie a misure disposte a livello centrale ma da realizzarsi localmente in base alle peculiarità dei territori, dei settori produttivi in cui si concentra maggiormente la manodopera potenzialmente sfruttata e dei bisogni emergenti.

A livello di strategia nazionale il Piano di azione contro la tratta e il grave sfruttamento, adottato in seno al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio<sup>107</sup> fa riferimento al lavoro quale contesto in cui possono verificarsi forme gravi di riduzione o mantenimento in schiavitù o quale scopo della tratta di persone. Conseguentemente prevede una serie di azioni mirate alla prevenzione e al contrasto di tali fenomeni nonché alla protezione delle vittime ed alla collaborazione tra i diversi attori coinvolti a livello nazionale ed internazionale.

Al fine di implementare la strategia nazionale adottata con il Piano nazionale contro la tratta, recentemente è stato approvato il nuovo «Meccanismo nazionale di *Referral* per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento»<sup>108</sup>, che costituisce un importante strumento volto alla definizione di ruoli e funzioni di tutti i soggetti che operano, con diverso mandato, nella prevenzione e nel contrasto della tratta e grave sfruttamento e nella protezione delle vittime nell'ottica di interventi sinergici e strutturati secondo l'approccio multi-agenzia.

Il Meccanismo nazionale di *Referral* definisce procedure operative standard da adottare per garantire un'adeguata assistenza alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento attraverso le diverse fasi dell'identificazione, prima assistenza e protezione, assistenza a lungo termine e inclusione sociale ed infine eventuale rientro volontario assistito<sup>109</sup>.

Soggetti centrali in tale meccanismo sono gli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico ai sensi dell'art. 18 d.lgs. cit., coordinati a livello centrale dal Dipartimento per le pari opportunità con il supporto del Numero Verde Nazionale Antitratta, deputati all'identificazione formale delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e a realizzare gli interventi di assistenza e protezione in loro favore.

---

107. Il nuovo Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento è stato approvato, per il triennio 2022-25, il 19.10.2022 dal Consiglio dei Ministri. Il Piano definisce le strategie pluriennali e le azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime ed è fondato sulle quattro direttrici che a livello internazionale guidano la lotta alla tratta degli esseri umani.

108. Il nuovo Meccanismo Nazionale di *Referral* è stato elaborato dal Dipartimento per le pari opportunità previa consultazione dei membri del *Comitato tecnico contro la tratta degli esseri umani* il quale riunisce i soggetti che, a diverso titolo, sono impegnati nella lotta alla tratta degli esseri umani (rappresentanti dei Ministeri coinvolti, Forze dell'ordine, Enti del terzo settore, parti sociali). Il documento è stato pubblicato nel mese di dicembre 2023. Si veda: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/meccanismo-nazionale-di-referral/>.

109. OSCE definisce il Meccanismo nazionale di *Referral* come lo strumento attraverso il quale lo Stato adempie ai propri obblighi di protezione e promozione dei diritti umani delle persone vittime di tratta, consentendo la corretta e precoce identificazione delle vittime e la loro assistenza (<https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/13967.pdf>).

Effettivamente fino a qualche tempo fa gli interventi in favore delle persone straniere vittime di sfruttamento nel lavoro hanno fatto capo al sistema anti-tratta, tradizionalmente rivolto alle vittime di sfruttamento sessuale ma gradualmente sempre più attento anche a tale fenomeno, con la conseguenza che negli anni è aumentato di non poco il numero di persone assistite dagli enti che realizzano il programma di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 286/98<sup>110</sup>.

Nel corso degli ultimi anni, e in particolare in seguito alla legge 199/16, che ha previsto un piano di interventi volti alla predisposizione di misure specifiche a supporto dei lavoratori in ambito agricolo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha intensificato le attività volte ad implementare misure in tale ambito, ed ha coordinato i lavori per la definizione di una strategia nazionale di contrasto al fenomeno, mediante l'adozione, nel febbraio del 2020, del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato (2020-22)<sup>111</sup>, documento che è stato approvato dal «Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura», istituito con il d.l. 119/18 convertito con l. 136/18<sup>112</sup>.

Nell'ambito del Piano triennale di contrasto al caporalato, sono state adottate le «Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato»<sup>113</sup>.

Le Linee guida delineano uno specifico Meccanismo nazionale di *Referral*, che definisce compiti e procedure di coordinamento tra i vari soggetti che a diverso titolo e con diverso mandato sono coinvolti nel contrasto dello sfruttamento lavorativo e nella protezione delle vittime. Delineano inoltre procedure operative per la corretta identificazione e per la presa in carico delle persone vittime di situazioni di sfruttamento lavorativo.

In questo contesto si inseriscono i progetti che sono stati avviati a partire dal 2019 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, finalizzati a dare attuazione a quanto disposto dal Piano triennale e dunque volti ad erogare servizi diversificati e multi-livello – dall'identificazione, all'assistenza, all'accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa – alle persone migranti coinvolte in situazioni di sfruttamento nel lavoro<sup>114</sup>.

---

110. Sui dati relativi alle persone vittime di sfruttamento lavorativo prese in carico dal sistema anti-tratta negli ultimi anni si veda nota 13.

111. Il Piano prevede una strategia di attuazione articolata in tre ambiti: l'analisi del fenomeno, gli interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche ed infine l'azione di sistema a livello nazionale strutturata su quattro assi prioritari che riguardano la prevenzione, la vigilanza e contrasto al fenomeno, la protezione e assistenza per le vittime, l'inclusione socio lavorativa. Alla fine del 2022 è inoltre stato adottato il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, che si propone di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati, con particolare riferimento al settore agricolo e domestico.

112. Il Tavolo, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali è composto da rappresentanti dei diversi Ministeri coinvolti, dell'ANPAL, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS, del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, della Guardia di finanza, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dell'ANCI. Annualmente il Tavolo presenta una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano triennale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento nel lavoro. Le relazioni dei primi due anni di attività sono consultabili al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/tavolo-caporalato/pagine/relazione-al-parlamento-2020-2022>.

113. Le Linee guida sono state adottate dalla Conferenza unificata il 7.10.2021. Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali, negli ambiti di propria competenza, si sono impegnate a recepirle entro sei mesi.

114. Gli interventi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno preso avvio con il Programma Su.Pr.Eme. Italia (Sud Protagonista nel superamento delle emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 Regioni meno sviluppate) finanziato nell'ambito dei fondi AMIF – Emergency Funds

Tali progetti sono realizzati sui territori da soggetti pubblici e del privato sociale e tra essi alcuni sono i medesimi che realizzano il programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3-*bis* d.lgs. 286/98.

La possibilità di implementare tutte le misure previste dai sopra detti documenti programmatici nell'uno e nell'altro ambito passa necessariamente dall'individuazione dei soggetti responsabili della loro attuazione e del monitoraggio.

Ciò ha posto e pone tutt'oggi un problema non indifferente di *governance* o comunque di coordinamento tra due sistemi che, se da una parte è opportuno che continuino ad essere distinti perché destinati a contrastare fenomeni diversi anche se sovrapposti e tutelare le vittime con interventi mirati e distinti, dall'altra devono individuare punti di contatto che consentano il coordinamento tra i diversi attori coinvolti – che talvolta e spesso coincidono – e l'attribuzione di mandati specifici ai soggetti maggiormente capaci di rispondere in relazione ai bisogni.

L'individuazione di tali punti di contatto e di coordinamento diventa ancor più complessa ma altrettanto necessaria ove si considerino quei confini sfumati di cui si è già detto con riferimento ai fenomeni della tratta, del lavoro forzato, sfruttamento del lavoro, lavoro irregolare. In presenza di situazioni diverse ma in parte sovrapponibili e dunque suscettibili di essere ricondotte a fattispecie non necessariamente univoche, diventa ancor

---

(AP2019) della Commissione Europea – DG Migration and Home Affairs (<https://www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/7/SUPREME-Italia>). P.I.U. Su.Pr.Eme. (Percorsi individualizzati di uscita dallo sfruttamento) è un intervento integrativo e complementare del Programma Su.Pr.Eme. Italia nelle aree a maggior presenza di lavoratori stagionali migranti nel settore agricolo e nelle aree urbane nelle cinque regioni del Sud Italia coinvolte. Il progetto, partito a ottobre 2019 ha avuto una durata di due anni. Nel 2019 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato un Avviso pubblico per la promozione del lavoro regolare in agricoltura e la lotta allo sfruttamento e al caporalato, strutturato con una dotazione finanziaria mista a valere sul FSE-PON Inclusion (per le Regioni meno sviluppate e in transizione) e sul FAMI (per le restanti Regioni), secondo un principio di complementarità geografica. L'Avviso promuove condizioni di regolarità lavorativa, contrastando il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura attraverso il finanziamento di progetti territoriali finalizzati alla presa in carico delle vittime o potenziali vittime di sfruttamento ed al loro inserimento/reinserimento socio lavorativo. Nell'ambito dell'Avviso sono state ammesse a finanziamento 17 proposte progettuali. A partire dal 2020 hanno preso avvio 16 progetti attualmente tutti conclusi (14 relativi al lotto FAMI e 2 finanziati a valere sul PON Inclusion) <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/16/Prevenzione-e-contrasto-dello-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-Avviso-12019>. Altro importante progetto è *ALT Caporalato!*, finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM). Il progetto nasce, in complementarità con il progetto SU.PR.EME., dall'esigenza di rafforzare l'azione di contrasto allo sfruttamento lavorativo anche in ambiti diversi da quello agricolo e nelle restanti Regioni italiane. Gli interventi previsti riguardano: la formazione del personale impiegato nelle operazioni ispettive, la costituzione di task force ispettive multi-agenzia con l'affiancamento di mediatori culturali OIM, il rafforzamento delle dotazioni tecnico-strumentali a disposizione del personale e l'organizzazione di campagne di promozione e informazione rivolte ai migranti vittime di sfruttamento lavorativo. Il progetto è attualmente in corso (<https://italy.iom.int/it/alt-caporalato>). Nel 2021 Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato una manifestazione di interesse per la presentazione di idee progettuali per interventi di supporto all'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di Paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo a valere sul PON Inclusion FSE 2014/2020 e su altre risorse nazionali o europee rivolta alle Regioni del centro-nord. Nel 2022 sono state approvate e hanno preso avvio le seguenti proposte progettuali: il progetto *Common Ground - Azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime* realizzato da Regione Piemonte quale capofila, Regione Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Emilia Romagna; il progetto *S.O.L.e.I.L - Servizi di orientamento al lavoro ed empowerment interregionale per la realizzazione e la gestione di specifici interventi mirati all'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di Paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo*, promosso dalle Regioni Lazio, Toscana, Marche, Abruzzo; il progetto *INLAV - Integrazione Lavoro* - promosso dalla Regione Lombardia; il progetto *CASLIS*, a titolarità della Regione Sardegna; il progetto *Umbria legale e sicura: interventi di supporto alla integrazione e contrasto allo sfruttamento lavorativo*, a cura della Regione Umbria.

più complesso individuare le misure maggiormente rispondenti all'interesse delle persone interessate.

A fronte dunque di due distinti Meccanismi di *Referral*, che delineano procedure operative specifiche per ciascun fenomeno, da una parte lo sfruttamento lavorativo e dall'altra la tratta ed il grave sfruttamento e che dunque prevedono interventi parzialmente diversi in favore delle persone che sono vittime dell'uno e dell'altro, si rende necessario individuare una procedura di *screening* preliminare che consenta di fare una prima valutazione di ciascun singolo caso e di far sì che, attraverso le procedure di *referral*, appunto, la persona interessata venga presa in carico in un sistema o in un altro.

Entrambi i Meccanismi di *Referral* delineano una procedura volta all'identificazione delle persone vittime di sfruttamento lavorativo o di tratta strutturata secondo il modello in uso nel contesto degli interventi a tutela delle vittime di tratta e delineato nelle Linee guida UNHCR rivolte alle Commissioni territoriali, richiamate in entrambi i documenti: un processo che prende avvio dalla c.d. «identificazione preliminare» – nella quale possono essere coinvolti tutti i soggetti che potenzialmente entrano in contatto con migranti e richiedenti asilo e che dunque possono intercettare i primi elementi sintomatici dello sfruttamento o della tratta – e che si conclude con la c.d. «identificazione formale», volta a determinare la situazione individuale della persona e dunque a comprendere definitivamente se essa sia vittima di sfruttamento o di tratta – attribuita da entrambi i documenti ai funzionari di polizia giudiziaria, ai Procuratori e agli enti che realizzano il programma unico ai sensi dell'art. 18. Le Linee guida sullo sfruttamento lavorativo aggiungono a tali soggetti gli Ispettori del lavoro, che «in quanto soggetti qualificati e competenti ad acquisire gli elementi informativi e probatori della sussistenza della fattispecie illecita in esame, intervengono anche nella fase dell'identificazione formale delle vittime».

Tali procedure dunque prevedono un meccanismo di valutazione che, almeno nella parte finale, è rimesso all'autorità investigativa o inquirente da una parte e agli enti anti-tratta dall'altra.

In virtù di tale meccanismo, all'esito di tale valutazione – o meglio, anche nel corso di essa – la persona potrà essere incanalata in uno o nell'altro sistema di assistenza a seconda delle sue esigenze: ove queste afferiscano anche alla necessità di protezione (perché la persona è o è stata vittima di tratta o comunque di una forma di sfruttamento che comporti un rischio per l'incolumità della persona stessa) potrà essere inviata al sistema anti-tratta, anche mediante proposta di ingresso in strutture protette, ove invece si tratti di situazioni che non pongono necessità di protezione e non tali da consentire (o non necessitare) l'adesione al programma unico di cui all'art. 18, sarà inviata ai servizi dedicati alle vittime di sfruttamento lavorativo.

Resta il fatto che tale procedura di identificazione comporta le difficoltà sopra menzionate, connesse alla difficile individuazione di confini tra i diversi fenomeni ed alla necessità di valutare ciascuna singola situazione individuale, partendo dalla vicenda di sfruttamento e dunque dai c.d. indicatori ma analizzando anche i rischi a cui la persona è esposta, i bisogni che esprime o comunque presenta e dunque in definitiva “costruendo” un percorso sulla base di essi, anche a prescindere dalla rigida suddivisione in categorie e sistemi di tutela di ciascuna di esse.

Quanto agli indicatori, oltre ai set adottati nel corso degli anni da alcune organizzazioni internazionali<sup>115</sup>, potrà farsi riferimento da una parte a quelli delineati nelle Linee guida UNHCR destinate alle Commissioni territoriali, maggiormente finalizzati ad individuare casi di tratta di persone – indicatori che comunque, è bene ricordare, costituiscono un elenco non esaustivo e continuamente da aggiornare – e dall'altra a quelli di cui al comma 3 dell'art. 603-*bis* c.p., volti a descrivere le situazioni di sfruttamento lavorativo.

Tali indicatori sono gradualmente sempre più utilizzati nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, sebbene, come già detto, con minor frequenza rispetto a quelli relativi allo sfruttamento sessuale, ma sarebbe auspicabile che costituissero un punto di riferimento anche per altri contesti, quali i Centri di accoglienza o i servizi socio-assistenziali, al fine di creare una sempre maggiore sensibilità al tema.

A proposito di quanto detto rispetto alla difficoltà di delineare confini tra le fattispecie di cui agli artt. 600 e 601 c.p. da una parte e quella di cui al 603-*bis* c.p. dall'altra e al rilievo che tale distinzione può avere relativamente alle forme di tutela accordabili, ulteriori indicatori potrebbero contribuire all'analisi delle singole situazioni in cui si trovano i migranti sfruttati nel lavoro. E dunque, in un'ottica di continuo aggiornamento di tali indicatori, potrebbe pensarsi a elementi che consentano di verificare la situazione individuale della persona con riferimento alla libertà di autodeterminazione, tenendo in considerazione anche caratteristiche personali, quali il grado di istruzione, il background, anche relativo al vissuto durante il viaggio, lo stato emotivo e psicologico della persona.

#### **4. Conclusioni. Le prospettive e i possibili ambiti di intervento nel quadro attuale di riferimento**

Sebbene nel corso degli ultimi anni si possa registrare un maggiore tentativo, a livello istituzionale, di fornire una risposta al grave problema della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e in generale dello sfruttamento delle persone straniere, vi è ancora molta strada da fare.

Il Gruppo di Esperti sulla Tratta in seno al Consiglio d'Europa – GRETA – in seguito al terzo giro di valutazione dell'Italia, ha recentemente pubblicato il Rapporto sullo stato di implementazione della Convenzione sulla tratta<sup>116</sup> raccomandando, in particolare in questo specifico ambito, di aumentare gli sforzi per identificare proattivamente le vittime della tratta a fini di sfruttamento del lavoro, rafforzando la capacità di tutti i soggetti coinvolti, quali in particolare gli Ispettori del lavoro; di istituire meccanismi di denuncia sicuri ed efficaci per i lavoratori; di promuovere la formazione su questo tema di tutti i soggetti interessati; di garantire che le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti soddisfino tutti i requisiti previsti dalla legislazione, al fine di prevenire abusi e sfruttamento; di introdurre misure per facilitare e garantire l'accesso al risarcimento alle vittime della tratta

---

115. In particolare, per quel che riguarda le organizzazioni internazionali, si vedano i set di indicatori elaborati da:

- ILO e Commissione europea ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf));

- UNODC ([https://www.unodc.org/pdf/HT\\_indicators\\_E\\_LOWRES.pdf](https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf));

- OIM ([https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/atip\\_levant/indicators-of-trafficking-in-persons-1.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/atip_levant/indicators-of-trafficking-in-persons-1.pdf)).

116. Il GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human beings), è responsabile di monitorare l'applicazione da parte degli Stati del Consiglio d'Europa della Convenzione sulla tratta di esseri umani del 2005, svolgendo periodicamente valutazioni dei diversi Paesi. Relativamente all'Italia ha pubblicato il terzo Rapporto il 23 febbraio 2024, consultabile al link: <https://rm.coe.int/greta-2024-03-fgr-ita-en-2750-4314-7273-1/1680ae9f81>.

di esseri umani, ivi compresa l'istituzione di un sistema di risarcimento statale effettivamente accessibile. Si raccomanda inoltre al governo italiano di compiere ogni possibile sforzo per far sì che le vittime di tratta, indipendentemente se a scopo di sfruttamento sessuale, lavorativo o altro, possano effettivamente accedere agli strumenti di tutela previsti dalla normativa, in particolare dall'art. 18 del Testo unico immigrazione, anche senza la necessità di cooperare con le autorità e senza pregiudizio del diritto a chiedere la protezione internazionale.

Il governo italiano, recependo anche le raccomandazioni contenute nel secondo Rapporto del Gruppo di Esperti del 2019, ha già introdotto alcune di queste misure nel Piano nazionale di azione contro la tratta, prevedendo una serie di misure da adottarsi nel triennio 2022-25 volte a migliorare il sistema sotto tali punti di vista.

La prossima sfida è dunque costituita dall'effettiva implementazione di tali misure, alcune delle quali appaiono particolarmente urgenti.

Tra queste sembra essere particolarmente necessaria la formazione – anche attraverso metodi già sperimentati che prevedono modalità di formazione multi-disciplinare volta a promuovere l'approccio multi-agenzia – di tutti i soggetti che sono coinvolti nel tema dello sfruttamento lavorativo, ma in generale di tutti coloro che possono potenzialmente entrare in contatto con migranti, richiedenti asilo e rifugiati, persone particolarmente esposte alla tratta, alla riduzione in schiavitù ed allo sfruttamento lavorativo.

Altrettanto importanti saranno interventi volti a favorire l'accesso delle persone straniere alle informazioni sui propri diritti e sui servizi esistenti sul territorio nazionale in lingua a loro conosciuta, informazioni da fornire sin dal loro arrivo o anche nei luoghi di transito verso altri Paesi europei o ancora nei contesti di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati o nel corso della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale<sup>117</sup>.

Il Piano nazionale prevede inoltre, nella parte dedicata alle misure volte alla protezione e assistenza delle vittime, l'implementazione di misure finalizzate alla «tempestiva identificazione e *referral* delle vittime di tratta (adulti e minori d'età) alle frontiere marittime, terrestri ed aeroportuali» e prevede l'istituzione di team multidisciplinari a tal fine dedicati, lo sviluppo e costante aggiornamento di indicatori ed il rafforzamento dei meccanismi di *referral*, ivi compresi quelli locali mediante la predisposizione di Protocolli d'Intesa tra tutti i soggetti che operano a livello territoriale.

A sua volta il Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo ed al caporalato prevede una strategia basata sulla combinazione di interventi di breve periodo che mirano ad affrontare le emergenze relative al fenomeno con interventi di lungo periodo attraverso azioni sistemiche. In tale contesto il Piano ha individuato alcune azioni prioritarie, tra cui la pianificazione e attuazione di un sistema di servizi integrati per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura ed il rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa, azione che ha dato vita, appunto ai progetti sviluppati nel corso dell'ultimo periodo da alcune Regioni italiane.

Per quanto attiene ai profili di miglioramento del sistema italiano, sicuramente il tema dell'accesso ai rimedi e dunque alle forme di risarcimento e di recupero di salari e contributi non versati appare ancora oggi una questione su cui intervenire, eventualmente anche mediante l'adozione di misure normative. In particolare, per quel che riguarda la possibilità di accedere al risarcimento dei danni mediante un fondo statale, è bene ricordare che il

---

117. Il Piano nazionale di azione contro la tratta prevede effettivamente l'adozione di tali misure nella parte volta alla prevenzione (p. 46 e ss). Si veda: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

sistema attuale prevede misure insufficienti se non del tutto assenti per le vittime di tali gravi violazioni<sup>118</sup>.

Sarà inoltre importante, anche in adempimento a quanto già previsto dalla direttiva 2011/36 e previa adozione in seno all'UE di ulteriori disposizioni specifiche afferenti il tema della *due diligence*, introdurre norme specifiche che prevedano la responsabilità delle imprese in caso di condotte che integrino le fattispecie della tratta e dello sfruttamento dei lavoratori<sup>119</sup>.

Ancora, rispetto ai sistemi di intervento per la tutela delle persone coinvolte in tali fenomeni, potrebbe pensarsi alla creazione di un unico Meccanismo nazionale di *Referral*, che possa consentire una migliore *governance* – anche eventualmente mantenendo distinte le autorità nazionali di coordinamento degli interventi nell'uno e nell'altro ambito ma realizzando un coordinamento a livello centrale – e che possa favorire un approccio uniforme per la pronta individuazione, invio e presa in carico di persone vittime di tratta, in condizione di schiavitù o di sfruttamento lavorativo, mediante l'adozione di procedure operative standard uniche che consentano di rispondere alle diverse situazioni mediante l'adeguata tutela di cui le persone necessitano e dunque la presa in carico dei servizi a ciò dedicati<sup>120</sup>.

La complessità, ma anche la forza di tale meccanismo unico consisterebbe nella necessità di tener conto delle diversità delle situazioni delle persone coinvolte in tali fenomeni, e dunque di inviare a servizi diversi, a seconda delle fattispecie e delle situazioni individuali, in relazione alla gravità ed alla tipologia dello sfruttamento. 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.

---

118. Infatti, se per quel che riguarda le persone vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p. la normativa vigente prevede un indennizzo statale irrisorio, pari ad € 1500.00 – da richiedere peraltro attraverso una procedura particolarmente complessa – e, per quel che riguarda le vittime del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., sebbene la legge 122/16 estenda il Fondo per le vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, usura e dei reati intenzionali violenti anche alle persone vittime di tale illecito, il decreto del Ministero dell'interno 22 novembre 2019 che ne determina gli importi, limita l'indennizzo al rimborso delle spese sostenute dalla vittima.

119. La Commissione europea nel febbraio 2022, ha avanzato una proposta di direttiva europea sul «dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità», che modificherebbe la direttiva (UE) 2019/1937. Si legge nel corpo della proposta di direttiva che essa integrerebbe la direttiva 2011/36/UE, sulla tratta di persone, che già stabilisce la responsabilità delle persone giuridiche per i reati di cui a tale direttiva, commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione dominante in seno alla persona giuridica o qualora la commissione del reato sia resa possibile dall'omissione di sorveglianza o di controllo. La proposta presentata il 19.12.2022 di revisione della direttiva 2011/36, peraltro, introdurrebbe un regime obbligatorio di sanzioni applicabili alle persone giuridiche differenziato per i reati semplici e per i reati aggravati.

120. Un primo tentativo di elaborare delle procedure operative comuni per l'identificazione e l'assistenza delle persone vulnerabili, tra cui dunque anche le vittime di tratta, è rappresentato dal *Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone vulnerabili in arrivo sul territorio e inserite nel sistema di protezione e accoglienza*, elaborato dal Ministero dell'interno, con rappresentanti della Commissione nazionale per il diritto di asilo, di alcuni Ministeri coinvolti, del INMP, della Commissione europea, dell'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera - Frontex, dell'Ufficio europeo di polizia - Europol, EUAA, UNHCR, OIM, Unicef, CRI, e del Servizio centrale. Il *vademecum* ha lo scopo di fornire ai soggetti interessati le indicazioni sulle procedure uniformi da adottare in tutte le fasi dell'accoglienza e le istruzioni operative per facilitare la comunicazione tra gli attori coinvolti. Il documento ha sicuramente il pregio di far confluire i possibili interventi in favore di un'ampia compagine di persone, accomunate da una condizione di vulnerabilità in procedure operative da applicarsi in modo omogeneo nei diversi contesti di arrivo e di accoglienza. Riguarda tuttavia esclusivamente coloro che chiedono protezione internazionale.

Al tal fine sarebbe necessario costruire modelli di presa in carico territoriale fondati sull'approccio multi-agenzia, in questo prendendo spunto dal sistema anti-tratta e dunque creando Protocolli d'Intesa multi-agenzia che coinvolgano tutti i soggetti istituzionali e gli enti del pubblico e del privato sociale impegnati in tale contesto.

Sarebbe inoltre necessario, al di là di quanto approntato dai progetti sviluppati in seno al Piano di contrasto al caporalato nella contingenza dei finanziamenti erogati, ripensare il sistema di accoglienza e di supporto all'inclusione socio-lavorativa, 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.

Si pone infine un problema di riforme normative, tanto per quel che riguarda la disciplina generale contenuta nel Testo unico che regola l'ingresso e il soggiorno delle persone straniere, quanto per quel che attiene gli specifici strumenti contenuti nell'art. 18 e 22, comma 12-*quater* del Testo unico stesso.

Pur senza entrare nel dettaglio delle possibili modifiche della disciplina sull'immigrazione<sup>121</sup>, basti dire che, sino a quando la normativa continuerà a prevedere limiti a tal punto stringenti all'ingresso regolare ed anche al mantenimento del titolo di soggiorno, fortemente collegato ad un rapporto di lavoro stabile e sulla base di standard economici difficilmente raggiungibili, sarà difficile evitare che sia il sistema stesso a spingere le persone da una parte a mettersi nelle mani delle organizzazioni criminali dedite alla tratta per giungere in Italia e dall'altra ad inserirsi in contesti di sfruttamento del lavoro una volta giunti sul territorio nazionale.

Sarebbe pertanto auspicabile l'introduzione di norme che consentano di entrare nel territorio nazionale in modo legale e sicuro, anche per ricerca di lavoro. Analogamente sarebbe necessario modificare le norme relative al rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, poiché la necessità di dover dimostrare di svolgere un lavoro a determinate condizioni costituisce uno dei principali fattori di rischio allo sfruttamento, in quanto espone le persone ad accettare condizioni lavorative inique, in violazione dei loro diritti, nonché a ricercare forme anche fittizie di contratti, stipulati a condizioni spesso difformi dal reale rapporto di lavoro.

Per quel che riguarda le norme speciali, relative alla tutela delle persone sfruttate, si rende in primo luogo necessaria una revisione dell'art. 22, comma 12-*quater* d.lgs. 286/98, tanto nella parte relativa alla tipologia di reati di cui dovrebbero essere vittime le persone che possono ottenere tale titolo di soggiorno<sup>122</sup>, quanto nella parte in cui prevede la possibilità di rilascio del permesso esclusivamente in seguito alla collaborazione della persona con l'autorità giudiziaria. Questo al fine di perseguire lo scopo dell'effettiva tutela dei lavoratori sfruttati, abbandonando la logica premiale ed anzi sposando l'approccio a suo tempo inaugurato con l'art. 18 d.lgs. 286/98 in occasione della cui approvazione si intuì che garantire alla vittima assistenza e protezione spesso comporta una successiva disponibilità della stessa a collaborare in un eventuale procedimento penale.

---

121. Sotto tale profilo si veda: M. Giammarinaro e F. Nicodemi, *Un'ottica sociale e di diritti per contrastare lo sfruttamento: ipotesi di riforma delle norme del Testo unico sull'immigrazione* in *Rapporto Slaves No More, Donne gravemente sfruttate - Il diritto di essere protagoniste*, novembre 2022.

122. Sarebbe opportuno, modificando il riferimento al comma 12-*bis* ovvero il contenuto di quest'ultimo, fare piuttosto univoco riferimento alla fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p., norma di per sé idonea a definire le condotte a fronte delle quali è necessario tutelare le vittime anche con il rilascio di un permesso di soggiorno che consenta loro di sganciarsi dal contesto lavorativo in una condizione di regolarità.

Per quel che riguarda la norma contenuta nell'art. 18 d.lgs. cit., strumento ancora oggi valido ma con alcuni limiti legati anche alle trasformazioni del fenomeno, potrebbe pensarsi ad una revisione della sua formulazione che consenta di applicarla più agevolmente a situazioni che riguardano oggi le persone straniere vittime di tratta e grave sfruttamento, anche lavorativo.

Sarebbe in primo luogo utile, nel primo comma, il richiamo ai reati che particolarmente vengono in rilievo in questi casi nonché un riferimento esplicito a tutte le forme di sfruttamento a cui possono essere soggette le persone straniere – sessuale, lavorativo, nell'ambito dell'accattonaggio, delle attività illecite.

Inoltre potrebbe prevedersi una parziale modifica dei presupposti previsti per il rilascio del permesso di soggiorno, eliminandosi, in particolare, il riferimento al "pericolo", elemento che pone problemi, soprattutto nell'ambito dello sfruttamento lavorativo, poiché spesso non è immediatamente percepibile nelle situazioni dei lavoratori migranti che tuttavia si trovano costretti a sottostare a gravi violazioni dei diritti umani; la lettura, in definitiva, è la medesima che sottostà al concetto di «approfittamento della posizione di vulnerabilità» di cui all'art. 2 par. 2 della direttiva 2011/36, ossia «non avere altra scelta effettiva e accettabile», quale mezzo di coercizione del tutto analogo e altrettanto costrittivo rispetto all'uso della violenza e minaccia.

Sarebbe infine importante, anche per adempiere a quanto raccomandato dal GRETA, introdurre, nella norma di fonte primaria, il c.d. "percorso sociale", introducendo espressamente, in adempimento peraltro a quanto previsto dalla direttiva europea, il principio della non necessarietà della collaborazione della vittima con le autorità, e dunque disciplinando in modo chiaro e inequivoco la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno anche in assenza di denuncia.

Infine, con riferimento ad entrambe le sopra dette norme, ove si prevedesse, come per coloro che chiedono la protezione internazionale, la possibilità di svolgere attività lavorativa nelle more del primo rilascio del titolo di soggiorno, si favorirebbe una maggiore applicazione delle stesse, ad oggi poco invocate per la difficoltà dei lavoratori di lasciare il luogo di lavoro per l'impellente necessità di continuare a provvedere a sé ed alle famiglie o di saldare il debito assunto per affrontare il viaggio dal Paese di origine.

È necessario, infine, un cambio di prospettiva nell'approcciare le situazioni che coinvolgono le persone straniere sfruttate nel lavoro, tanto da parte delle autorità deputate alle attività ispettive, di indagine o giudiziarie quanto da parte di coloro che sono chiamati a tutelare le vittime, valorizzando maggiormente, così come suggerito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, gli elementi che spesso possono condurre a ravvisare fattispecie di tratta o riduzione in schiavitù ove invece spesso si rilevano solo violazioni di norme in favore dei lavoratori e dando l'opportuno risalto alle gravissime violazioni dei diritti umani di cui loro malgrado queste persone sono protagoniste<sup>123</sup>.

---

123. *L'Explanatory Memorandum* allegato alle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 27 settembre 2022, che contiene una serie di misure che gli Stati parti sono chiamati ad implementare per contrastare la tratta a scopo di sfruttamento del lavoro, evidenzia come in molti Paesi si tenda ancora oggi a confondere la tratta degli esseri umani con lo sfruttamento del lavoro, con la conseguenza che molte vittime di tratta non vengono riconosciute e adeguatamente tutelate. Si veda: *Preventing and Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation. Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers to member States.* (<https://edoc.coe.int/en/trafficking-in-human-beings/11413-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-for-the-purpose-of-labour-exploitation-recommendation-cmrec202221.html>).

Sullo sfondo sarebbe infine necessario un cambiamento radicale di approccio, facendo sì che la dignità della persona inizi a costituire il punto di riferimento delle politiche e degli interventi in questo contesto, spostando di non poco l'asse di equilibrio tra gli interessi economici collegati alla produzione e i diritti umani.