

# Tratta NO! Un altro punto di vista

Progetto Europeo Equal di informazione sociale sul tema della tratta di esseri umani  
Cod. IT-S2-MDL-210 - Az 5.2.percorsi di mainstreaming tematici

## RACCOMANDAZIONE

al Ministero del Lavoro e agli organi ispettivi  
nell'ambito della prevenzione e contrasto della  
tratta degli esseri umani per sfruttamento lavorativo.

*Ottobre 2007*

Rete Nazionale  
delle Consigliere  
e Consiglieri di  
Parità



Un altro punto di vista.

Progetto Europeo Equal Tratta NO!  
PS IT - S2 - MDL - 210 MIS 1.2



**RACCOMANDAZIONE**  
**al Ministero del Lavoro e agli organi ispettivi nell'ambito**  
**della prevenzione e contrasto della tratta degli esseri**  
**umani per sfruttamento lavorativo**

**PS Tratta NO!**  
**Rete Nazionale delle Consigliere e Consiglieri di Parità**  
**ACLI** (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani)  
**AICCRE** (Assoc. Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa)  
**OIM** (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)

## **Introduzione**

- 1. Premesse**
- 2. Considerazioni**
- 3. Raccomandazioni**

## **Contatti**

*Ottobre 2007*

A cura di:

Carla Olivieri *project manager*

Cristina Baglioni, consulente sulla normativa

Stefano Volpicelli *consulente sul fenomeno*

Progetto Europeo Equal "Tratta NO! Un altro punto di vista."

**Comunicazioni di accoglimento** della "Raccomandazione" pervenute dalle realtà proponenti alla PS Equal "Tratta NO!" con indicazioni delle modalità di promozione del documento stesso:

- Rete Nazionale delle Consigliere di Parità: lettera del 09.05.07, prot. n. 13/UCNO/12754
- ACLI nazionali, immigrazione-emigrazione: lettera del 09.05.07
- AICCRE, lettera del 17.09.07
- OIM lettera del 9.10.07

## CONTENUTI

Questo documento è il risultato di un percorso di approfondimento sul tema "*Tratta e sfruttamento lavorativo*" promosso dal progetto europeo Equal "**Tratta NO!**" in partnership con la **Rete Nazionale delle Consigliere di Parità**, le **ACLI**, l'**AICCRE** e l'**OIM**, quale strumento di sensibilizzazione e mainstreaming sulla tratta di esseri umani.

L'iniziativa si inserisce nella campagna nazionale denominata "Tratta NO!...ORA LO SAI" promossa dal progetto in partnership con il Ministero per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ne valorizza l'approccio integrato rispetto all'utilizzo di strategie informative diversificate, approfondendo un aspetto specifico del complesso fenomeno della tratta.

Infatti già nel lavoro di analisi preliminare del fenomeno e poi nel confronto con gli attori territoriali attuato nei seminari di animazione realizzati da Tratta NO! in varie città d'Italia, era emerso come era ormai importante ed improrogabile affrontare il tema della *tratta di persone per sfruttamento lavorativo*, fenomeno di cui poco si dibatte e si ha scarsa conoscenza e consapevolezza.

L'I.L.O. (Organizzazione Internazionale del Lavoro), rispetto alla tratta per sfruttamento lavorativo, stima che siano 2,5 milioni gli individui trafficati ogni anno e sfruttati nell'agricoltura, nel lavoro domestico e di cura, nell'edilizia e nelle imprese. Evidenzia inoltre che ci sono condizioni strutturali favorevoli al lavoro forzato su cui è importante agire: una grossa offerta di lavoro, quella dei migranti, una grande domanda, quella delle aziende e una grande difficoltà per i migranti ad entrare legalmente. Degli elementi che giocano a favore dei trafficanti che ricavano grossi profitti sfruttando la vulnerabilità delle vittime e che stentano ad emergere. D'altro canto bassa è la percezione della violazione dei diritti umani di questo specifico spaccato del fenomeno, fra le molteplici dimensioni dello sfruttamento collegate alla tratta, in particolare rispetto allo sfruttamento sessuale.

A partire da queste premesse Tratta NO! ha avviato un primo percorso di riflessione con la Rete Nazionale delle Consigliere di Parità e relative articolazioni territoriali - quale realtà istituzionalmente preposta a prevenire e combattere situazioni di discriminazione ed illegalità nel mondo del lavoro - e le ACLI Nazionali (Associazioni Cristiane dei Lavoratori), che ha portato alla redazione di un primo documento di riflessione. Tale documento ha rappresentato la base di discussione di un confronto che ha coinvolto il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, un tavolo interistituzionale convocato dalla Prefettura di Firenze ed infine l'AICCRE e l'OIM.

Il risultato è stato l'elaborazione di questa raccomandazione che, in coerenza ad indicazioni della Commissione UE, evidenzia il ruolo strategico degli organi di controllo deputati alla verifica della corretta osservanza ed applicazione di tutte le leggi ed i contratti collettivi in materia di lavoro, nel far emergere il fenomeno in raccordo con tutte le figure pubbliche e private deputate all'applicazione della normativa vigente di prevenzione e contrasto della tratta. Sottolinea inoltre l'importanza di: sensibilizzare e formare tali figure; creare contesti interistituzionali in grado di evidenziare gli attori coinvolti, vale a dire i soggetti pubblici e privati deputati al riconoscimento e contrasto del fenomeno; definire gli indicatori e le procedure da utilizzare per l'identificazione delle vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, nonché le procedure di raccordo e di segnalazione agli organi competenti per l'applicazione di quanto previsto dall'art. 18, D.Lgsi 286/98 e dalla L. 228/03 per la difesa dei diritti delle vittime e per perseguire gli autori del reato; favorire attraverso la cooperazione transnazionale il miglioramento delle prospettive economico-sociali dei paesi di provenienza delle vittime, quale prevenzione delle cause di povertà spesso all'origine del fenomeno; analizzare la normativa vigente per sciogliere le ambiguità collegate alla tratta e verificarne l'applicazione, in particolare nell'ambito relativo allo sfruttamento lavorativo.

La raccomandazione formalizzata a ottobre 2007 è diffusa dai proponenti nelle rispettive reti quale strumento per proseguire il confronto sul tema.

# 1. PREMESSE

## Premesso che:

- il fenomeno della tratta per sfruttamento lavorativo è una delle tipologie di tratta osservato da molti anni in molti paesi e denunciato con crescente allarme dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro - **O.I.L.** - nonché dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - **OIM**;
- l'Organizzazione Europea per lo Sviluppo e la Cooperazione - **OSCE** - ha strutturato nel proprio contesto una Sezione speciale dedicata alla Tratta (Traffico) di esseri umani portando una attenzione specifica sullo sfruttamento lavorativo. Tramite questa sezione gli Stati aderenti all'OSCE sono stati invitati a dare un forte impulso al perseguimento del reato di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, incentivando l'identificazione del fenomeno nei propri territori tramite l'azione di ispezione degli organi istituzionali competenti e la sua prevenzione, nonché a legiferare per la sua repressione;
- **l'Italia**, in coerenza ed applicazione del Protocollo ONU del 2000, dal '98 al 2003 **ha costruito un sistema normativo innovativo a livello europeo ed internazionale** per la prevenzione e contrasto del fenomeno, caratterizzato da un insieme di strumenti giuridici di contrasto e perseguimento degli sfruttatori (L. 228/03) che si è aggiunto ai dispositivi di protezione sociale ed integrazione delle vittime già introdotti nell'ordinamento (v. art. 18, D.lgs 286/98 e relativi decreti attuativi) ancor prima dell'approvazione del predetto Protocollo;
- **gli organi preposti all'applicazione di tale sistema** hanno posto sempre più attenzione alle diverse forme di sfruttamento collegate alla tratta di donne, minori ed uomini (non solo sessuale, ma anche lavorativo, per accattonaggio, traffico d'organi, matrimoni forzosi, etc.), e hanno evidenziato l'estendersi di quella collegata allo sfruttamento lavorativo;
- l'attenzione sul tema degli **organismi internazionali**, ed in particolare dell'**Unione Europea** (vedi il già citato Protocollo ONU del 2000, la Decisione quadro UE del 2002; la Convenzione del **Consiglio di Europa** contro il traffico degli esseri umani aperta per la firma il 16 maggio 2005 a Varsavia); il rapporto del 2005 degli esperti UE sulla tratta di persone nominati dalla Commissione; il Piano di Azione UE sulla Tratta, del dicembre 2005; la dichiarazione degli EL del Consiglio d'Europa sulla "Lotta contro il traffico di esseri umani" del 2006;
- il "**Progetto di parere** della Commissione UE per l'occupazione e gli affari sociali destinata alla Commissione UE per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni **sulla tratta degli esseri umani- Approccio integrato e piano di azione**", del febbraio 2006, relatrice J. Lambert, che suggerisce un approccio integrato al tema sottolineando alcuni aspetti, tra cui:
  - .....1. accoglie con favore **l'impostazione basata sui diritti dell'uomo** dell'approccio integrato e del piano di azione e riconosce che ciò richiede che si ponga **l'accento sul lavoro o i servizi forzati, la schiavitù e i risultati schiavistici della tratta di esseri umani**, e che si conceda sostegno alle vittime di questo grave crimine, compreso un sostegno sociale;
  - ..... 3. **ritiene che la domanda di lavoratori a basso costo, senza documenti e remissivi nell'UE contribuisce al commercio clandestino**; ritiene che l'esistenza di questa forza lavoro possa spingere al ribasso i costi a scapito però della dignità dell'uomo e che essa pregiudichi gli standard lavorativi, l'equa retribuzione e il reddito locale e/o nazionale per la mancata corresponsione di imposte e contributi sociali;

- ..... 4. ritiene che **gli Stati membri dovrebbero firmare e rispettare le pertinenti convenzioni internazionali**, fra cui il Protocollo ONU sulla tratta di esseri umani, la Convenzione ONU sulla protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie e le Convenzioni OIL, in particolare la n. 29 sul lavoro forzato, la n. 182 sulle peggiori forme di lavoro infantile e quelle in materia di libertà di associazione, ispezione sul lavoro e agenzie di occupazione;
  
- ....7. ritiene che **i meccanismi di ispezione e applicazione in materia di rispetto del diritto del lavoro siano deboli in vari Stati membri e ciò significa che vi è una scarsa possibilità di individuare e perseguire coloro i quali sfruttano i lavoratori vulnerabili e soggetti alla tratta**; ritiene che gli Stati membri dovrebbero garantire l'esistenza del necessario quadro giuridico e dei meccanismi, della formazione e delle risorse pertinenti per assolvere ai loro obblighi giuridici; ritiene che una rete di ispettorati in materia di occupazione potrebbe conseguire un'utile finalità nello scambio della migliore pratica;.....

## 2. CONSIDERAZIONI

Considerato che le funzioni del personale degli organi di controllo deputati alla verifica della corretta osservanza ed applicazione di tutte le leggi ed i contratti collettivi in materia di lavoro sono le seguenti:

### - **Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, attraverso gli uffici territoriali denominati Direzioni Provinciali del Lavoro.**

Il D. Lgs. 124/2004 istituisce la Direzione generale per l'Attività Ispettiva, cui sono affidate la direzione e il coordinamento dell'attività ispettiva; dagli organi ministeriali vengono emanate le direttive strategiche dell'attività di vigilanza sul territorio.

Il personale ispettivo dipendente dai Servizi ispettivi del Lavoro delle Direzioni Provinciali del Lavoro ministeriale, che riveste la qualifica di ufficiale di Polizia Giudiziaria nella materia del lavoro (ivi compresa quella contributiva e della sicurezza), ha il compito di vigilare:

- sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale nonché assistenziale e previdenziale;
- sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro;
- in materia di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro (in particolare nel settore edile, in quanto più soggetto al rischio infortunistico).
- Sull'attività lavorativa degli adolescenti e dei bambini nei settori consentiti;
- Sulle lavoratrici madri nei periodi di astensione anticipata e obbligatoria dal lavoro;
- Sull'orario ed i tempi di lavoro in tutti i settori;
- Sull'applicazione di norme dello statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970), come il controllo a distanza dell'attività lavorativa da parte dei datori di lavoro, le discriminazioni sul lavoro, ecc.;
- Sulle violazioni di natura penale concernenti i rapporti di lavoro, solo a titolo esemplificativo: evasioni contributive; appropriazione indebita; truffe, intermediazione e somministrazione fraudolenta o illecite di manodopera; sicurezza sul lavoro ed applicazione di norme per prevenire infortuni e malattie professionali, occupazione di lavoratori stranieri clandestini o privi del permesso di soggiorno per lavoro, di minori, ecc.

L'ispettore del lavoro ha il potere di prescrizione per i reati in materia di lavoro punibili con arresto o ammenda, il potere di sequestro, perquisizione, ecc.

Svolge l'attività di prevenzione e promozione presso i datori di lavoro su questioni di ordine generale ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. 124/2004.

Presso la Direzione Provinciale del Lavoro di ogni Provincia opera il Nucleo Ispettorato dei Carabinieri, dipendente dal Dirigente del Servizio Ispezione della DPL, gerarchicamente dal Comando dei Carabinieri e la tutela del lavoro.

### - **Inps e Inail**

Al personale ispettivo dell'INPS e dell'Inail, ai sensi dell'art. 13 legge 638/83 e D.lgs 124/2004, sono riconosciuti poteri di accertamento equiparabili a quelli dell'ispettore del lavoro, sui rapporti di lavoro, finalizzato al recupero dei contributi e dei premi evasi:

- di ispezione e di accesso;
- di accertamento e contestazione;
- di sequestro e diffida.

Al personale non è riconosciuta la qualifica di agente o ufficiale di P.G.

### - **Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro**

Al personale del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, nell'esercizio delle proprie funzioni, vengono attribuiti "i poteri ispettivi e di vigilanza" necessari all'espletamento di tutti i compiti di controllo e verifica affidati al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale dalle normative vigenti in materia di lavoro, su tutto il territorio nazionale.

L'inserimento di appartenenti all'Arma presso gli Ispettorati del Lavoro risale al 1937, con il Regio Decreto Legge 13 maggio n. 804 art. 2, con cui venivano assegnati militari dell'Arma per i servizi di vigilanza per l'applicazione delle leggi sul lavoro.

Nel 1955 il DPR 520, recante norme sulla "Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali", riconferma l'assegnazione del predetto personale distribuito su tutto il territorio nazionale.

In data 1° ottobre 1997 - in ottemperanza del D.M. 31 luglio 1997 di cui alla Legge 28 novembre 1996 n. 608, art. 9 bis, comma 14 - il Comando Generale dell'Arma ha attivato il Comando Carabinieri Ispettorato del Lavoro, ponendone i Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro, già preesistenti, gerarchicamente subordinati. Dal 20 aprile 2006 il Comando ha assunto l'attuale denominazione.

### **Considerato inoltre il ruolo di:**

#### **- Enti Locali**

Ed in particolare:

- la funzione del Sindaco in Italia quale responsabile dell'Ordine Pubblico e della sicurezza nel proprio territorio;
- il ruolo assegnato agli Enti Locali dalla normativa vigente in Italia per la prevenzione e contrasto del fenomeno<sup>1</sup> e di coordinamento e gestione delle politiche sociali<sup>2</sup>;
- quanto richiamato in merito nella dichiarazione degli EL del Consiglio d'Europa sulla "Lotta contro il traffico di esseri umani" del giugno 2006<sup>3</sup>

#### **- Forze dell'Ordine**

Di accertamento di situazioni di riduzione di schiavitù, di violenze e di grave sfruttamento nel corso di operazioni di polizia, di indagini o procedimenti per delitti riferiti al fenomeno in attenzione, ribadito al comma 1 dell'art. 18, D.Lgs 286/98, che identifica allo stesso tempo nel Questore l'autorità in grado di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno alle vittime, sia per effetto degli accertamenti sopramenzionati realizzati dalle Forze dell'Ordine che per le segnalazioni dei servizi sociali di Enti Locali o di organismi privati accreditati .

**Considerato infine** che il Ministero del Lavoro, Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, ha riservato (con DM del 20.04.06, "**codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro**") una forte attenzione all'operato del proprio personale in applicazione del D. Lgs. 124/04 "razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e lavoro", che all'art. 7 attribuisce al personale ispettivo ministeriale, tra gli altri compiti, quelli di:

- vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i **diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela del rapporto di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale di volta in volta utilizzato;
- vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi,
- effettuare inchieste, indagini e rilevazione;

**Considerato altresì** che il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale ha recentemente intrapreso, anche in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 36 bis del d.l. n. 223/06, convertito in legge n. 248 del 2006, e della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), una rinnovata azione di contrasto al lavoro sommerso, in particolare per prevenire lo sfruttamento della mano d'opera straniera;

---

<sup>1</sup> La normativa vigente in Italia (art. 18 del D. Lgs. 286/98 ai commi 1 e 2, e art. 25 D.P.R. 394/99 ai commi 1 e 3) assegna agli Enti Locali la responsabilità di organizzare attività di assistenza e integrazione sociale per le vittime di tratta attraverso i servizi sociali o in convenzioni con organizzazioni private accreditate. Compito ribadito nel D.pr. 19 settembre 2005 n. 237, in attuazione dell'art. 13 della Legge 228/03 per l'istituzione di speciali programmi di assistenza alle vittime.

L'art. 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998 sottolinea, al comma 2, che il Sindaco deve essere informato di ogni percorso di assistenza e reintegrazione sociale avviato. Dal 1998 ad oggi numerosi Enti locali si sono attivati con successo, e grazie alla loro azione al 2006 più di 11.000 vittime hanno trovato un sostegno concreto. Finora però a beneficiare degli interventi sono state prevalentemente vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, mentre oggi si registra un nuovo allarme su altre frontiere di sfruttamento. Emergenza che recentemente, anche in applicazione della L. 228/03, è stata presa in carico dal bando annuale collegato all'art. 18 innanzi richiamato, che dal 2006 ha previsto il cofinanziamento di percorsi di protezione sociale per le vittime di tratta delle varie tipologie di sfruttamento.

La L. 146/06 ha perfezionato il percorso di adeguamento della normativa italiana alle direttive della Convenzione internazionale sul crimine organizzato dell'Onu del 2000, anche attraverso l'introduzione nella legislazione nazionale della fattispecie di reato transnazionale disciplinata dall'art. 3, nel cui ambito di applicazione possono ricadere anche i reati di riduzione in schiavitù.

<sup>2</sup> leggi di riordino delle autonomie locali, "leggi Bassanini"

- Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, n. 328/00

(art. 1, comma 3....la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali ..)

<sup>3</sup> ... Ricordiamo che è a livello locale che la fase finale del traffico ha più possibilità di emergere e che le autorità locali hanno un ruolo fondamentale come garanti di coesione sociale, di benessere e di sicurezza del proprio cittadino. ....

### 3. RACCOMANDAZIONI

Importante sarà:

- **formare e sensibilizzare tutte queste figure** affinché sappiamo **riconoscere il fenomeno di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo**, che tende a confondersi con altre fattispecie di sfruttamento ed illegalità per una piena ed efficace applicazione degli strumenti normativi di intervento ed integrazione delle vittime di detto fenomeno, a partire dall'art.18, D. Lgs. 286/98;
- **creare contesti interistituzionali di confronto** in grado di evidenziare le figure/attori interistituzionali deputati al riconoscimento e contrasto del fenomeno, definire gli indicatori e le procedure da utilizzare per l'identificazione delle vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, le procedure di raccordo tra le varie figure coinvolte e di segnalazione agli organi competenti per l'applicazione di quanto previsto dalla normativa vigente per la difesa dei diritti delle vittime e per perseguire gli autori del reato;
- **aumentare l'efficacia e la capacità di intervento sul tema degli Enti Locali** con la strutturazione di tavoli per la concertazione di politiche di intervento sul fenomeno con il coinvolgimento di Forze dell'Ordine, organi di controllo, Associazioni di Categoria, Sindacati oltre le realtà associative territoriali (ONG);
- stimolare gli enti preposti allo sviluppo ad una **maggiore cooperazione transnazionale** giudiziaria e di polizia allo scopo di perseguire l'intera filiera dei responsabili della tratta;
- Promuovere quadri normativi che consentano l'**incontro domanda-offerta di lavoro** straniero realmente perseguibili;
- **analizzare la normativa vigente** per sciogliere le ambiguità collegate alla tratta (chiarire come dimostrare i tre passaggi che ne configurano il reato: trasferimento – coercizione- sfruttamento, in coerenza con le definizioni formalizzate nei documenti ufficiali internazionali ed europei) per verificarne l'applicazione in particolare nell'ambito della tratta relativo allo sfruttamento lavorativo.
- Promuovere presso le istituzioni competenti la **ratifica** da parte del governo italiano e dell'UE della **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie**, quale strumento di riconoscimento dei diritti dei lavoratori migranti e di prevenzione della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

## CONTATTI

### **Progetto "Tratta NO!"**

Carla Olivieri, Project Manager - cell. 0039.335.5312500 - e-mail [carla.olivieri@trattano.it](mailto:carla.olivieri@trattano.it)  
Sud Sistemi Srl, Ente Gestore, via Omodeo, 5 - 70125 Bari, Segreteria –  
tel. 0039.080.5024512 - fax 0039.080.5027195 - e-mail [info@trattano.it](mailto:info@trattano.it)

### **Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità**

via Flavia, 6 – 00187 Roma – tel.0039.06.46832726 – fax 0039.06.46832965 –  
e-mail [ConsiglieraNazionaleParita@lavoro.gov.it](mailto:ConsiglieraNazionaleParita@lavoro.gov.it)

### **ACLI** (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani)

Pino Gulia, Via G. Marcora, 18/20 – 00153 Roma – tel. 0039.065840547 – fax  
0039.06.5840536 – e-mail [pino.gulia@acli.it](mailto:pino.gulia@acli.it)

### **OIM** (Organizzazione Internazionale per le Immigrazioni)

Teresa Albano, via Nomentana 62 – 00161 Roma- tel. 0039.06.44231428 – fax  
0039.06.4402533 – e-mail [talbano@iom.int](mailto:talbano@iom.int)

### **AICCRE** (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni di Europa)

Luana Lupi, P.zza Trevi, 86 - 00187 Roma- tel. 0039.06.69940461 - fax 0039.06.6793275 - e-  
mail [lupi@aiccre.it](mailto:lupi@aiccre.it)