

# La protezione dei cittadini stranieri vittime di sfruttamento lavorativo

Martina FLAMINI\*  
Corte di Cassazione

Elena MASETTI ZANNINI  
Tribunale di Milano

**ABSTRACT:** The essay examines the phenomenon of labour exploitation and both ways to identify and protect the victims in the context of international and national protection. An attempt is made to outline the elements that allows to identify the victims of exploitation, the traceability of the protection factor for the purposes of granting the refugee status, and the evaluation of subsidiary and complementary protection. In the latter context, existing forms of protection (and their limitations) as well as their relationship to complementary protection were analysed considering case law applications.

## 1. Delimitazione del campo d'indagine

L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dispone che «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». L'art. 5, nell'affermare che nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o servitù, aggiunge che nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio. L'art. 31 garantisce condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. L'art. 4 della CEDU afferma che «Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio». Così ribaditi i principi generali, sul versante dei rimedi (esaminati nel presente contributo solo con riferimento ai profili relativi alle forme di tutela del cittadino straniero vittima di

---

\* Contatto: Martina FLAMINI | [martina.flamini@giustizia.it](mailto:martina.flamini@giustizia.it)



sfruttamento lavorativo), dopo la Convenzione delle Nazioni Unite sul traffico dei migranti, sottoscritta a Palermo nel dicembre del 2000, la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 52 del 18 giugno 2009 (recante norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) prevede che gli Stati membri siano tenuti ad introdurre nei rispettivi ordinamenti nazionali misure sanzionatorie di carattere penale adeguate, proporzionate e dissuasive contro i fenomeni di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento delle prestazioni lavorative dei migranti. Il d.lgs. n. 109 del 2012, in attuazione dei principi della direttiva, riforma il reato di illecita occupazione di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno di cui all'art. 22, comma 12, d.lgs. n. 286 del 1998 e dispone, con riferimento all'oggetto della presente analisi che, nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, sia rilasciato un permesso di soggiorno (art. 22, comma 12 *quater* del citato d.lgs.).

La natura del presente contributo non consente di soffermarsi sulle differenze tra sfruttamento lavorativo, lavoro forzato, tratta<sup>1</sup> per sfruttamento lavorativo e schiavitù<sup>2</sup> (moderna). Ci limitiamo a richiamare, a fronte del carattere polisemico di tali nozioni e delle difficoltà di specifica individuazione delle singole fattispecie, i principi affermati dalla Corte Edu nel caso *Chowdury e altri c. Grecia* (n. 21884/15, CEDU 2017)<sup>3</sup>. Nella decisione in esame, riguardante un caso di sfruttamento lavorativo di immigrati senza permesso di soggiorno, la

<sup>1</sup> Una nozione tradizionale di tratta si ricavava dall'art. 1, n. 2, della Convenzione di Ginevra del 25.09.1926 (resa esecutiva con R.D. 26.04.1928, n. 1723): «La tratta comprende ogni atto di cattura, acquisto o cessione di individuo per ridurlo in schiavitù; ogni atto di acquisto di uno schiavo per venderlo o scambiarlo; ogni atto di cessione per vendita o scambio di uno schiavo acquistato, per essere venduto o scambiato, come pure, in genere, ogni atto di commercio o di trasporto di schiavi». Sulla tratta, cfr. F. Nicodemi, «La tutela delle vittime della tratta di persone in Italia oggi. Riflessioni sulla capacità di risposta del sistema italiano alle vittime del trafficking rispetto alle evoluzioni del fenomeno», *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2015, pp. 82-108.

<sup>2</sup> Per una possibile definizione, cfr. Convenzione sulla schiavitù del 1926, laddove si definisce la schiavitù «lo stato o la condizione di una persona sulla quale vengono esercitati alcuni o tutti i poteri inerenti al diritto di proprietà» (art. 1).

<sup>3</sup> Per un esame approfondito della giurisprudenza della Corte Edu sull'art. 4, CFR. Guida all'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, consultabile al seguente indirizzo [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_4\\_ITA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_ITA.pdf).



Corte ha ravvisato una violazione dell'art. 4 della CEDU, sub specie di lavoro forzato o obbligatorio, sottolineando come il requisito della volontarietà della prestazione lavorativa debba considerarsi mancante *in re ipsa* in tutte le situazioni in cui un datore di lavoro abusi del suo potere o tragga profitto da una condizione di vulnerabilità dei lavoratori, indipendentemente da un eventuale iniziale consenso da parte della vittima<sup>4</sup>.

## 2. Identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo

### 2.1. Le indicazioni delle linee guida di UNHCR

Gli indicatori di tratta costituiscono uno strumento utile a supporto delle Commissioni Territoriali, dovendosi considerare che situazioni di tratta e sfruttamento lavorativo difficilmente riescono ad emergere. Tali indicatori sono stati suddivisi in quattro gruppi: il primo di carattere generale, due relativi a indicatori riconducibili rispettivamente a vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo e, il quarto relativo a vittime minorenni. Ciascun gruppo è suddiviso a suo volta in quattro ambiti, che si riferiscono rispettivamente: 1) alle condizioni personali della persona richiedente (il contesto sociale, economico, familiare da cui proviene); 2) al viaggio e alle esperienze nei paesi di transito (che cosa riferisce o cosa emerge con riferimento al reclutamento, al viaggio, alle persone coinvolte, alle esperienze di sfruttamento nei paesi di transito); 3) alle condizioni in Italia (una dichiarata o intuibile situazione di assoggettamento, di controllo, di sfruttamento o comunque di vulnerabilità); 4) allo svolgimento del colloquio con la Commissione Territoriale (l'atteggiamento della persona nel corso dell'intervista, il linguaggio del corpo, dichiarazioni contraddittorie o comunque un racconto di fatti che, in modo frammentato, costituiscono elementi della tratta degli esseri umani).

L'elemento di particolare novità dell'aggiornamento delle linee guida è certamente costituito dagli indicatori di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, tipologia meno conosciuta

---

<sup>4</sup> L'irrelevanza giuridica del consenso espresso dalle vittime di tratta all'attività di sfruttamento è definita ex art. 3, lett. b) del Protocollo di Palermo, art. 4, lett. b), Convenzione di Varsavia e art. 2, co. 4, Direttiva Anti-Tratta.



dalle Commissioni Territoriali e, in generale, di difficile emersione<sup>5</sup>. “Si tratta di un processo talvolta molto lungo e complesso, a causa della frequente resistenza delle vittime stesse – per timore, pudore, scarsa fiducia nelle autorità di raccontare in tutto o in parte i fatti di cui sono state loro malgrado protagoniste. In alcuni casi, invece, sono le persone a riferire della vicenda di tratta e sfruttamento e dunque a riconoscersi come vittime di tratta; si parla in tal caso di “auto-identificazione”<sup>6</sup>.

La disciplina normativa<sup>7</sup>, da un lato, e le linee guida per le commissioni territoriali emanate da UNHCR dall’altro, presentano tratti comuni nella valutazione degli indici rivelatori di un fenomeno di tratta: l’irrelevanza del consenso accordato dalle vittime di tratta all’attività di sfruttamento. Tra gli indicatori delineati ve ne sono alcuni di carattere generale, utili a rilevare una condizione di particolare vulnerabilità (fisica, sociale, politica ed economica) in cui può trovarsi una vittima o potenziale vittima di tratta a scopo di grave sfruttamento, la cui posizione impedisce il processo di libera autodeterminazione delle proprie scelte di vita.

La difficoltà di far emergere il fenomeno della tratta lavorativa si radica, dunque, nei seguenti fenomeni: le persone che sono state trafficate possono 1) credere di dover lavorare contro la loro volontà, 2) credere di non poter lasciare il loro ambiente lavorativo, 3) mostrare segni che i loro movimenti vengono controllati, 4) essere soggetti alla violenza o minacce di violenza, 5) subire ingiurie o danneggiamenti tipici di alcuni lavoratori, 6) avere paura di far emergere il proprio status, 7) non essere in possesso del loro passaporto, 8) lavorare molte ore per un lungo periodo, 9) non avere accesso ai loro guadagni, 10) non avere nessun giorno di riposo, 11) avere contatti limitati con le loro famiglie o con le persone al di fuori del loro

<sup>5</sup> In questi termini M. Giammarinaro, F. Nicodemi, “Un passo avanti nell’adozione di strumenti di coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta e di meccanismi standardizzati di *referral*. Le possibili ulteriori prospettive”, 2021, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.asgi.it/notizie/aggiornate-le-linee-guida-identificazione-delle-vittime-di-tratta/>.

<sup>6</sup> Gli indicatori sono stati ulteriormente aggiornati e delle procedure di *referral*, che sono state rifinite e ottimizzate, tenendo conto del percorso precedentemente compiuto e delle criticità riscontrate nell’applicazione della prima versione del manuale. Le linee guida sono consultabili al seguente link: [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-CommissioniTerritoriali\\_identificazione-vittime-di-tratta.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-CommissioniTerritoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf)

<sup>7</sup> Art. 2 co. 4 Direttiva 2011/36/UE; art. 3 lett. b, Protocollo di Palermo; art. 4 lett. b, Convenzione di Varsavia.



ambiente circostante, 12) non avere accesso a cure mediche, 13) provenire da luoghi conosciuti per la presenza di tratta esseri umani.

Diversi sono gli indicatori relativi al reclutamento nel Paese di origine: a) una terza persona (familiare/amico/agenzia professionale) ha predisposto il necessario per il viaggio e i documenti; b) i costi del villaggio e/o gli interessi applicati dai reclutatori sono eccessivi; c) il soggetto è indebitato e i suoi familiari hanno garantito il rimborso dei debiti; d) informazioni fuorvianti sono state fornite dal reclutatore o dal datore di lavoro sul posto offerto, sugli orari di lavoro, sul contratto, sull'alloggio.

Quanto agli indicatori relativi alle condizioni di lavoro, essi si sostanziano nei seguenti: le condizioni del contratto di lavoro o dell'accordo verbale non vengono rispettate dal datore di lavoro oppure il soggetto è stato obbligato a firmare un nuovo contratto all'arrivo nel Paese di destinazione; la persona è obbligata a svolgere mansioni per le quali non era stata reclutata o che non sono previste dal contratto di lavoro; la persona lavora troppe ore; la persona è esposta a rischi professionali che mettono in pericolo la sua salute e la sua sicurezza; la persona non viene pagata per il lavoro svolto oppure il pagamento viene rimandato nel tempo; la persona è sottopagata; alla persona vengono effettuate detrazioni significative dal salario (per pagare l'alloggio); la persona non ha accesso alla previdenza sociale; alla persona vengono negati i benefici a cui ha diritto (ovvero ferie pagate, permessi per malattia); la persona è stata senza preavviso e indennità; la persona è obbligata a estinguere i debiti contratti durante il reclutamento e il trasporto con il suo stipendio (servitù per debiti).

Le medesime, citate, linee guida elencano vari indicatori in base alla specifica categoria lavorativa oggetto di sfruttamento: principalmente a rischio, soprattutto per lo sfruttamento lavorativo, e anche per le attività illegali, sono i minori nigeriani, bengalesi, egiziani e altri provenienti dai paesi dell'Africa sud sahariana.

I settori maggiormente deputati allo sfruttamento lavorativo sono i seguenti: agricoltura, edilizia, industriale e manifatturiero. Quanto, invece, alle condizioni di lavoro, le persone che sono state trafficate a scopo di sfruttamento lavorativo possono: vivere in gruppi nello stesso posto dove lavorano e lasciano quei locali di rado; vivere in luoghi degradati, inadatti, come in edifici agricoli o industriali; non essere vestiti in modo adeguato per il lavoro



che svolgono, non avere dispositivi di protezione o indumenti caldi; ricevere solo avanzi da mangiare; non avere accesso ai loro guadagni; non avere un contratto di lavoro; non avere scelta di alloggio; non lasciare mai i luoghi di lavoro senza il loro datore; essere incapaci di muoversi liberamente; essere soggetti a insulti, abusi, minacce o violenza; non avere una formazione di base e licenze professionali; essere disciplinati attraverso sanzioni.

## 2.2. Gli indicatori di sfruttamento del lavoro: la posizione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)<sup>8</sup>

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) identifica quale elemento centrale il reclutamento ingannevole della vittima di tratta. L'inganno si incentra sulle seguenti circostanze di fatto: le condizioni di viaggio e di assunzione; la natura del lavoro, il luogo o il datore di lavoro (paesi di destinazione diversi, descrizione del lavoro diversa); le condizioni di lavoro (orari di lavoro eccessivi, cattive condizioni di vita, lavoro pericoloso per i bambini, assenza di contratti di lavoro, ecc.); il salario/stipendio (salario basso o nullo, manipolazione del salario); le false promesse (matrimonio, annullamento di debiti, falso scambio di servizi); la situazione sanitaria (esami medici falsificati); l'abuso della vulnerabilità dei capifamiglia e dei genitori single (necessità di servizi, condizione economica difficile, condizione di clandestinità, mancanza di conoscenze e di istruzione, ecc.). L'inganno, inoltre, si perpetra attraverso promesse di matrimonio o adozione, attraverso l'accoglienza e la custodia di bambini non accompagnati o orfani; i migranti e vengono costretti a mentire alle autorità e agli operatori di prima linea (nel caso di bambini) ed alle proprie famiglie; il reclutamento è coercitivo, le vittime ed i membri della loro famiglia sono oggetto di minacce e atti di violenza; soprattutto i bambini vengono costretti all'accattonaggio forzato in strada; i documenti vengono confiscati. Parimenti l'Organizzazione internazionale per il lavoro (OIL/ILO) ha potuto riscontrare quanto segue:

Il risultato delle indagini consiste in quattro serie di indicatori operativi per le vittime adulte e minori della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e

<sup>8</sup> IOM, *Indicators of trafficking in persons*, consultabile al seguente indirizzo: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/atip\\_levant/ph2-indicators-of-trafficking-in-persons.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/atip_levant/ph2-indicators-of-trafficking-in-persons.pdf).



sessuale. Ogni serie è un elenco strutturato di indicatori relativi alle seguenti dimensioni della definizione di tratta: reclutamento ingannevole (o inganno durante il reclutamento, il trasferimento e il trasporto): 10 indicatori; reclutamento coercitivo (o coercizione durante il reclutamento, il trasferimento e il trasporto): 10 indicatori; reclutamento mediante abuso di vulnerabilità: 16 indicatori; condizioni di lavoro sfruttate: 9 indicatori; coercizione a destinazione: 15 indicatori; abuso di vulnerabilità a destinazione: 7 indicatori<sup>9</sup>.

### 2.3. La normativa penale

Sono considerate vittime di sfruttamento lavorativo coloro che si trovino in una o più delle condizioni previste dall'art. 603 *bis* del c.p. Sono considerati, in particolare, indici di sfruttamento: la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings*, marzo 2009, p. 3 e ss, consultabile al seguente indirizzo: [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). Ulteriori indicatori per lo sfruttamento lavorativo sono reperibili ai rispettivi link: per il *labour exploitation*: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105035.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105035.pdf); per il *trafficking of adults for labour exploitation*: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105884.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105884.pdf).

<sup>10</sup> Per una analisi approfondita del fenomeno dal punto di vista penale si veda: C. Stoppioni, "Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2019, pp. 70-94; V. Torre, "Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale", 4, 2019, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/lo-sfruttamento-del-lavoro-la-tipicita-dell-art-603-bis-cp-tra-diritto-sostanziale-e-prassi-giurisprudenziale-711.php>; F. Vitarelli, "La Cassazione sull'art. 603 bis c.p. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro)", 2022, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-2022-interme-diazione-illecita-sfruttamento-lavoro-603-bis-cp>.



### 3. Meccanismi di *referral*

L'identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo è un obbligo a carico delle autorità pubbliche in virtù di quanto stabilito dalle disposizioni sovranazionali e nazionali<sup>11</sup>. È dunque necessario che ciascun soggetto, istituzionale e non, coinvolto a diverso titolo, contribuisca, in un'ottica multi-attore e con un approccio integrato, alla protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo favorendo l'identificazione, quale primo passaggio propedeutico alla presa in carico e all'attivazione di misure di tutela personale e di assistenza.

Il colloquio e l'intervista per l'identificazione formale devono essere effettuati in base agli indicatori previsti dagli art. 601 e 603 *bis* del c.p., nonché 22, co.12 *bis*, lett. c) TUI<sup>12</sup>. Il Consiglio d'Europa, nella Convenzione relativa alle azioni contro il traffico delle persone umane<sup>13</sup>, ha stabilito, ai sensi dell'articolo 10, importanti modalità (e relativi impegni assunti all'uopo dai sottoscrittori) per l'identificazione delle vittime:

1 Ciascuna Parte mette a disposizione delle proprie autorità competenti persone formate e qualificate per la prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani, per l'identificazione e l'assistenza delle vittime, compresi i bambini, e garantisce che le diverse autorità collaborino tra loro e con le organizzazioni di sostegno competenti, in modo che le vittime possano essere identificate con una procedura che tenga debitamente conto della situazione particolare delle donne e dei bambini vittime e, nei casi appropriati, siano loro rilasciati permessi di soggiorno alle condizioni previste dall'articolo 14 della presente Convenzione.

2 Ciascuna Parte adotta le misure legislative o di altro tipo necessarie per identificare le vittime, in collaborazione con le altre Parti e con le organizzazioni di sostegno competenti. Ciascuna Parte garantisce che, se le autorità competenti hanno ragionevoli motivi per ritenere che una persona sia

<sup>11</sup> Convenzione n. 29 del 1930 sul lavoro forzato; Convenzione n. 105 del 1957 sull'eliminazione del lavoro forzato; art. 4 Convenzione europea dei diritti dell'uomo; Protocollo alla Convenzione n. 29 del 1930; Raccomandazione ILO n. 203 sul lavoro forzato; Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta contro la tratta di esseri umani; Direttiva 2004/81/CE; Direttiva 2011/36/UE; Direttiva 2009/52/CE; Direttiva 2012/29/UE; legge n.288/2003; legge n. 199/2016; decreto legislativo n. 286/1998.

<sup>12</sup> Cfr. le *Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*, consultabili al seguente indirizzo: [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).

<sup>13</sup> Council of Europe Treaty Series - No. 197, Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005, consultabile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/168008371d>.



stata vittima della tratta di esseri umani, tale persona non venga allontanata dal proprio territorio fino a quando le autorità competenti non abbiano completato il processo di identificazione come vittima di un reato previsto dall'articolo 18 della presente Convenzione e garantisce altresì che tale persona riceva l'assistenza prevista dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2.

Gli strumenti di cooperazione si rendono ancora più importanti nelle ipotesi di tratta transfrontaliera, che implica la protezione di vittime effettive o potenziali di tratta in più di un paese. In molti Paesi europei, questo si traduce nello scambio di pratiche e nell'apprendimento delle modalità di contestazione legale del trasferimento delle vittime di tratta nell'ambito delle procedure Dublino quando tale trasferimento avviene senza tenere conto dei rischi di ritrattamento e senza le garanzie necessarie e richieste<sup>14</sup>. Altre questioni relative al rinvio e alla cooperazione transnazionali includono: il rimpatrio non assistito, che può essere stressante per le vittime di tratta, in particolare se temono di essere punite dal loro sfruttatore; il rinvio inadeguato dei casi, che può far sì che le persone identificate come vittime di tratta nel paese di destinazione rimangano non identificate per ricevere assistenza al loro ritorno in patria; l'interruzione dei collegamenti con i servizi di assistenza esistenti se le autorità di un paese riportano le vittime nei loro paesi d'origine; la mancanza di una pianificazione e gestione cooperativa dei casi mentre le vittime di tratta sono all'estero, il che significa che non sempre le vittime ricevono una continuità di assistenza al loro rientro in patria.

Anche il *referral*, dunque, si colloca in tale cornice operativa. Esso si sostanzia nel meccanismo attraverso il quale tramite i soggetti preposti, in coordinamento tra loro, a seguito di approfondita intervista della persona interessata, cooperano con la vittima affinché emergano gli indicatori di tratta unitamente ai suoi bisogni specifici, ed è connotato dal rispetto della confidenzialità delle informazioni e del consenso delle persone interessate. Il dialogo e l'interazione tra i soggetti coinvolti sono gli ingredienti fondamentali per il buon funzionamento della procedura di *referral*, mentre la “chiave del successo” del *referral* è data

---

<sup>14</sup> Per un approfondimento dell'argomento si veda il rapporto di M. G. Giammarinaro, “Report of the special Rapporteur on trafficking in persons, especially woman and children”, 2018, consultabile al seguente indirizzo: <https://reliefweb.int/report/world/report-special-rapporteur-trafficking-persons-especially-women-and-children-ahrc3845>.



dalla tempestività: il fattore temporale incide notevolmente sia sulla memoria delle vittime di tratta sia sulla loro vulnerabilità originata anche dall'aver subito violenza, soprusi, inganni. Di talché, solo l'attivazione del *referral* al momento dello sbarco sul territorio nazionale tenuto conto degli indicatori di tratta in una con una immediata identificazione delle persone vulnerabile consente sia di elidere, in radice, il fenomeno di sfruttamento (sessuale o) lavorativo in Italia, sia una adeguata conoscenza dei diritti riconosciuti dalla legge, attraverso una più celere ed efficace partecipazione ad un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale.

In Italia disponiamo di un sistema anti-tratta diffuso sul territorio con una esperienza ventennale, che è in rapporto costante con le istituzioni. In tale contesto diventa fondamentale il riconoscimento della vulnerabilità – elemento essenziale non solo durante le procedure di asilo – come fondamentale il raccordo tra tutti i soggetti statali coinvolti nella tutela della vittima quali le Commissioni territoriali asilo, le sezioni specializzate dei Tribunali e gli enti anti-tratta – anche e soprattutto nelle situazioni di primo arrivo, quando lo sfruttamento non ha ancora avuto luogo in Italia, ma ha avuto luogo nei Paesi di transito, o comunque quando la persona è già inserita – per esempio per l'esistenza di un debito – nella rete dello sfruttamento<sup>15</sup>.

In ogni caso, sia che il sistema riesca a garantire una identificazione preliminare della vittima di tratta già dallo sbarco o dalla prima accoglienza, sia che ciò avvenga solo in seguito, in sede di audizione dinnanzi alla Commissione territoriale (se non addirittura in sede di audizione giudiziale dinnanzi al Tribunale), occorre che l'autorità amministrativa metta in atto le procedure volte ad effettuare il *referral* all'ente del pubblico o del privato sociale che, nella zona di riferimento, svolge il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, comma 3 *bis* d. lgs. n. 286/1998 (enti con i quali la Commissione conclude il Protocollo d'Intesa<sup>16</sup>).

---

<sup>15</sup> Si veda al riguardo M.G. Giammarinaro, “Un terzo percorso” di protezione sociale per le persone vulnerabili allo sfruttamento? Un'ipotesi a partire dallo sfruttamento sessuale”, consultabile al seguente indirizzo: <https://giammarinaro.net/un-terzo-percorso-di-protezione-sociale-per-le-persone-vulnerabili-allo-sfruttamento-unipotesi-a-partire-dallo-sfruttamento-sessuale/>.

<sup>16</sup> Cfr. Linee Guida per le Commissioni Territoriali – identificazione delle vittime di tratta, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Terr>



Quanto allo specifico scopo del *referral*, esso, attraverso un iniziale colloquio con gli operatori specializzati degli enti anti-tratta (insieme ai mediatori culturali), consente alla vittima di tratta di acquisire consapevolezza e fiducia, per addivenire (previa acquisizione del suo consenso) alla adesione ad un programma di assistenza e protezione e, ove vi sia un rischio per la persona, all'accoglienza in case protette incluse nel sistema anti-tratta. A seguito del *referral*, nell'ottica di cooperazione tra i soggetti preposti, l'ente anti-tratta può inviare alla Commissione territoriale una relazione, contenente l'esito della procedura<sup>17</sup>, così contribuendo all'emersione degli indici di tratta e alla identificazione della vittima; il *referral*, inoltre, consente agli enti anti-tratta di segnalare persone bisognose di protezione internazionale alle Commissioni territoriali, proprio perché può capitare che la vittima di tratta – che non si riconosce come tale – non sappia della possibilità di chiedere un permesso di soggiorno nel contesto della protezione speciale.

Di vitale importanza, quindi, il quadro di sinergie e interconnessioni – che passano attraverso Protocolli d'Intesa multi-agenzia, la formazione congiunta, lo sviluppo di *best practices* a livello locale – tra i diversi soggetti coinvolti. Nel caso in cui la Commissione territoriale (o il giudice in sede di audizione) rilevi indici di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, tale per cui la persona necessiti di protezione e specifica assistenza (ad esempio perché destinataria di minacce o di azioni violente), viene attivata la procedura di *referral* e inviato il richiedente all'ente territorialmente competente, anche tramite l'accesso ad un programma di cui all'art. 18 co. 3 *bis* TUI, sospendendo – ove ritenuto – il procedimento e attendendo il riscontro dell'ente anti-tratta.

Ove invece non vi siano indici di tratta ma ve ne siano sotto il profilo del grave sfruttamento lavorativo e, in ogni caso, della violazione dei diritti dei lavoratori, la

---

[itoriali\\_identificazione-vittime-di-tratta.pdf](#), pp. 56-62. Al riguardo, tale Protocollo è finalizzato a descrivere e definire la procedura di *referral* nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, individuando specifiche procedure che meglio si attagliano al contesto territoriale di riferimento (che deve essere, quanto al richiedente asilo, il più facilmente raggiungibile in relazione alla sua dimora, al fine di agevolare l'adesione al procedimento stesso.

<sup>17</sup> Per un approfondimento sul contenuto del c.d. "feedback", Linee Guida per le Commissioni Territoriali – identificazione delle vittime di tratta, cit. sopra, pp. 81-88.



Commissione procede ad informare la vittima dei diritti previsti dalla normativa a tutela dei lavoratori e fornisce indicazioni utili per accedere ai servizi del territorio.

La Commissione territoriale può talora, previa obbligatoria consultazione con la Commissione Nazionale, informare gli Uffici Ispettivi del Lavoro al fine di consentire loro di avviare o proseguire attività ispettive finalizzate al contrasto di illeciti che comportino lo sfruttamento nell'ambito lavorativo, ove la vittima vi consenta e nel rispetto della più totale riservatezza. La Commissione può anche inviare le persone richiedenti (sempre previo loro consenso) ai servizi territoriali disponibili sul territorio (quali consultori ginecologici, centri e strutture antiviolenza, servizi di salute mentale, servizi specificamente dedicati alle vittime di tortura) che meglio sappiano e possano prendersi cura degli specifici bisogni delle vittime di tratta il cui vissuto è spesso costellato di traumi originati da violenza fisica, psicologica, sessuale, di trattamenti inumani e/o degradanti.

La procedura di *referral* può essere anche attivata (o ri-attivata) in sede giudiziale, all'esito dell'audizione della vittima di tratta, laddove emergano (o siano del tutto confermati) gli indizi di tratta già presenti (anche se ritenuti insufficienti dall'autorità amministrativa ai fini del riconoscimento di una forma di protezione internazionale): invero nel contesto delle buone prassi finalizzate alla identificazione (prima) e alla tutela a tutto campo (poi) delle vittime di sfruttamento lavorativo (anche nell'ipotesi in cui siano vittime di tratta), si colloca la collaborazione tra le organizzazioni di assistenza/anti-tratta, le procure della Repubblica ed il tribunale, attraverso scambi che includono audizioni pubbliche, che possono aumentare il livello di consapevolezza della magistratura, maggiormente formata, in tal modo, sul riconoscimento degli indicatori rilevanti.

È su questa scia che si inseriscono i Protocolli redatti da alcuni Tribunali di merito, volti a creare uno scambio di informazioni tra organi istituzionali ed enti anti-tratta: tra questi, il Tribunale di Milano ha sottoscritto nell'aprile 2021, un Protocollo con i rappresentanti di Regione Lombardia – Assessorato Welfare, varie Prefetture (di Milano, Como, Lecco, Lodi, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio, Varese), la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano – Direzione Distrettuale Antimafia, il Tribunale per i Minorenni di Milano, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Milano, la Commissione territoriale per



il riconoscimento della protezione internazionale di Milano, il Comune di Milano, e vari enti anti-tratta (la Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione ONLUS, l'Associazione Lule Onlus, la Fondazione Somaschi Onlus (per i vari territori regionali).

Il Protocollo si ispira al “Meccanismo Nazionale di Referral per le Persone Trafficate in Italia”, nonché ai principi e alle raccomandazioni contenute nei principali atti internazionali e nazionali in tema di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani e si prefigge, tra le altre, le seguenti finalità: l'attivazione di interventi integrati per il contrasto del fenomeno della tratta di esseri umani, anche in collaborazione con soggetti non istituzionali; individuare specifici referenti per il monitoraggio della applicazione del protocollo e per un raccordo tra i partecipanti; l'individuazione di modalità per regolare i rapporti tra tali soggetti.

Nel protocollo, tra le altre disposizioni, è prevista una “Analisi preliminare e referral” (art. 4), in forza della quale viene delineata la procedura da seguire nel caso il soggetto preposto venga a contatto con una vittima di tratta, al fine di garantirle la massima tutela: a seguito della segnalazione della presunta vittima di tratta da parte di soggetti quali altre persone trafficate, famiglia o conoscenti, privati cittadini, operatori sanitari, operatori delle ONG, servizi per l'immigrazione, personale dei CIE, personale addetto ai servizi di trasporto ecc. viene effettuata una analisi preliminare basata su una serie di domande volte a determinare se la persona è una presunta o una potenziale vittima di tratta. In tale contesto, occorre dare preminente attenzione alla condizione di salute della persona per identificare la presenza di eventuali segnali di abuso, e, in generale, tenere conto (e dunque verificare anche sotto il profilo medico) dell'esistenza di sintomi da sindrome da stress post traumatico. Particolare attenzione è dedicata all'ipotesi di minore straniero non accompagnato e alla procedura da seguire per la più ampia tutela dei suoi diritti, sia attraverso la nomina di un tutore volontario (L. 47/2017) che lo assista durante l'intero percorso e lavori in stratta collaborazione con le forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, i servizi assistenziali, sia attraverso l'adozione di misure a cura dell'autorità finalizzate a verificar se il minore sia stato trafficato. Ove, all'esito di tale analisi preliminare, emergano elementi concreti sulla tratta, previa acquisizione del consenso della vittima questa verrà avviata all'ente anti-tratta competente per l'avvio della fase di identificazione formale. Il meccanismo di *referral* deve attivare, inoltre, in base al protocollo, la cura dei bisogni primari



della persona vittima di tratta e fornisce alla stessa le prime informazioni sui suoi diritti ed obblighi, sui servizi disponibili quali alloggio e consulenza psicologica, i diritti di tutela giuridica e, dunque, il diritto di fare domanda di (e vedersi eventualmente riconosciuta) protezione internazionale dinnanzi all'autorità amministrativa.

L'adozione del *referral* attuata in sede giudiziale è parimenti disciplinata nel citato Protocollo: è infatti previsto che, nel contesto dei rapporti tra il Tribunale e l'ente anti-tratta, il Tribunale (ove a seguito dell'audizione del/della ricorrente abbia sentore della persistenza dello sfruttamento in corso al momento della valutazione giudiziale – normalmente, con riguardo alle donne vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale, si tratta di soggetti che sono usciti dal circuito dell'accoglienza, di cui non si abbia conferma di una vita privata fondata su un lavoro stabile, o su una famiglia posto che spesso i figli sono figli nati dalle violenze sessuali o dall'attività di prostituzione), previo consenso del/della richiedente asilo, procede a segnalare la vittima di tratta al Servizio anti-tratta indicato nel Protocollo che, a sua volta, fornirà una relazione contenente le informazioni stabilite, l'eventuale identificazione formale e l'eventuale accesso ai programmi di protezione sociale.

Nella relazione si deve avere cura di omettere informazioni di stretto interesse investigativo e che possano determinare situazioni di pericolo per la vittima, considerando l'impossibilità di secretare le relazioni che diverranno atti processuali. Tale relazione verrà inviata al Tribunale entro un termine di quattro mesi dalla segnalazione, salvo che si rendano necessari ulteriori colloqui; in tal caso il Servizio avrà cura di comunicare al Tribunale lo stato di avanzamento della procedura ed il termine indicativo entro il quale si concluderà la stessa. Al termine dei colloqui, fissata previamente l'udienza conclusiva, il giudice istruttore riserverà di riferire al Collegio per l'adozione del decreto decisorio ai sensi dell'art. 35 *bis* comma 13 d.lgs. n. 25/2008.

Un'ultima considerazione, non meno degna di nota, sui meccanismi di *referral* trae spunto dalle raccomandazioni della Special Rapporteur, secondo la quale gli Stati dovrebbero

- (a) Stabilire meccanismi di cooperazione per il referral delle vittime della tratta di persone e determinare chiaramente i ruoli e le responsabilità di tutte le parti interessate all'interno del meccanismo, compreso il coordinamento tra



le organizzazioni internazionali e i servizi di protezione nazionali e locali. Assicurarsi che l'assistenza sia fornita incondizionatamente e che sia non discriminatoria, culturalmente appropriata, rispondente al genere e sensibile alla disabilità e all'età; (b) Rafforzare o creare squadre multidisciplinari mobili per l'identificazione e il referral delle vittime di tratta o delle potenziali vittime, la cui composizione può essere adattata alle circostanze del caso; (c) Sviluppare o rafforzare le misure per assicurare il coordinamento e il referral tra i diversi sistemi di protezione, inclusa la protezione contro la tratta, la protezione dei minori e la protezione internazionale. Assicurare che tali misure siano prontamente attuate al momento dello sbarco e durante le procedure di registrazione e accoglienza<sup>18</sup>.

In Italia, dunque, in piena aderenza alle raccomandazioni della Special Rapporteur, esistono enti anti-tratta muniti di unità mobili in grado di raggiungere i richiedenti asilo o, in generale, i migranti sui campi agricoli presso i quali lavorano (teatro di sfruttamento lavorativo) per agevolare gli incontri e dare, così, piena, efficace ed efficiente attuazione del meccanismo di *referral*<sup>19</sup>.

#### 4. Valutazione di credibilità delle dichiarazioni della vittima di sfruttamento

Le condizioni umane e materiali in cui versano le vittime di sfruttamento (lavorativo, ma anche di altre forme di sfruttamento) assumono rilevanza anche durante il procedimento volto al riconoscimento delle protezioni invocate. In tale quadro non possono non essere sottolineati alcuni aspetti centrali relativi alla valutazione di credibilità. In particolare, la credibilità è la caratteristica dei fatti materiali di essere sufficientemente provati e coerenti (sia internamente sia esternamente). Non è riferita alla sincerità ma, bensì all'attendibilità complessiva delle dichiarazioni e delle prove prodotte.

---

<sup>18</sup> Maria Grazia Giammarinaro, "Report of the special Rapporteur on trafficking in persons, especially woman and children", 2018, cit.

<sup>19</sup> È il caso dell'ente anti-tratta "Oasi2 Onlus", che opera sul territorio pugliese, anche attraverso unità mobili.



La norma cardine è l'art. 3, comma 1, del d.lgs. 19.11.2007 n. 251 (relativo all'esame dei fatti e delle circostanze, contenenti previsioni coincidenti con quelle di cui all'art. 4, paragrafo 5, della Direttiva 2011/95/UE), che disciplina il dovere di cooperazione gravante sul richiedente, prevedendo che chi invoca protezione sia tenuto a presentare, unitamente alla domanda, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivarla. Solo il ricorrente, infatti, è in possesso delle informazioni relative alla sua storia personale, ai rapporti con la famiglia d'origine, al contesto sociale dal quale proviene, al livello di scolarizzazione, alle attività lavorative eventualmente svolte, all'eventuale coinvolgimento in partiti politici, al proprio orientamento sessuale, al credo religioso, al viaggio affrontato per giungere nel Paese nel quale ha presentato la domanda di protezione. In ordine alla documentazione, la norma tempera specificamente l'obbligo di produzione, coerentemente con il più incisivo obbligo dell'autorità decidente di informarsi in modo adeguato e pertinente alla richiesta, attraverso la locuzione "comunque appena disponibili"<sup>20</sup>.

La domanda di protezione internazionale si sostanzia, dunque, nella storia personale del ricorrente, che, è, allo stesso tempo, allegazione dei fatti rilevanti e, ove sia positivamente superata la valutazione di credibilità, anche prova degli stessi<sup>21</sup>. I fatti costitutivi del diritto alla protezione internazionale devono essere indicati dal richiedente, in via esclusiva, non potendo essere introdotti d'ufficio dal giudice<sup>22</sup> né quest'ultimo può introdurre fatti nuovi o diversi da quelli allegati dal ricorrente.

Il mutamento dei fatti allegati, nel corso dell'iter amministrativo ed eventualmente giudiziale, ove privo di spiegazione ragionevole, diventa un fattore da valutare alla luce della credibilità del narrato; ciò vale in linea di principio, in quanto per le fattispecie oggetto della presente analisi, vale il principio opposto. Tanto più i fatti si connotano per elementi di incoerenza interna e, dunque, di contraddittorietà, tanto più emergono indizi della tratta e, dunque, la piena credibilità del narrato.

<sup>20</sup> In questi termini sia consentito il richiamo a M. Contini, M. Flamini, "Questioni processuali in tema di protezione del migrante", *Il Foro Italiano*, 3, 2021, pp.193-205.

<sup>21</sup> Cass. 11 novembre 2019, n. 29056.

<sup>22</sup> Cass. 28 settembre 2015, n. 19197.



In altri termini, la valutazione della credibilità riguarda la procedura di indagine che consente di stabilire se tutte le dichiarazioni del richiedente, o parte di esse, o le altre prove fornite dal richiedente relative ai fatti materiali possano essere accettate per determinarne la qualifica ai fini della protezione internazionale. Le dichiarazioni del ricorrente – che rappresentano, spesso la prova principale ed esclusiva –, esaurita la fase di raccolta dei fatti rilevanti (raccolta che, appunto, deve essere effettuata con riferimento ai fatti rilevati ai fini del riconoscimento della protezione invocata) sono considerate vere se soddisfano i criteri legali di cui al comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. 251/2007. La norma appena citata (che riprende il quinto paragrafo dell'art. 4 della Direttiva 2011/95/ UE) dispone che qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati credibili – e quindi accettati come veritieri – se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che: a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile. Si tratta della accettazione dei fatti allegati con beneficio del dubbio<sup>23</sup>. In altre parole, i fatti allegati dal richiedente asilo devono essere accettati ai fini della attendibilità del narrato se sono sufficientemente dettagliati,

---

<sup>23</sup> Cfr. UNHCR, “Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea”, 2013, link [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Al\\_di\\_la\\_della\\_prova\\_-\\_La\\_valutazione\\_della\\_credibilita\\_nei\\_sistemi\\_di\\_asilo\\_dell\\_Unione\\_Europea\\_-\\_Maggio\\_2013.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Al_di_la_della_prova_-_La_valutazione_della_credibilita_nei_sistemi_di_asilo_dell_Unione_Europea_-_Maggio_2013.pdf), dove si legge: «La valutazione della credibilità si basa sul fatto che i fatti rilevanti asseriti dal richiedente non debbano necessariamente essere ‘provati’. Non è necessario che il Funzionario/Giudice sia certo e pienamente convinto della veridicità di un fatto rilevante per considerarlo credibile e accoglierlo ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. In altre parole, è utile e positivo che nella valutazione della credibilità siano ammessi il dubbio e l'incertezza» (p. 45).



internamente coerenti<sup>24</sup>, esternamente coerenti<sup>25</sup>, plausibili<sup>26</sup>, e – solo eventualmente – corroborati da prove/documenti. Va considerato, nella analisi della valutazione di credibilità, che chi rende una dichiarazione genuina “tende” ad essere più espressivo. Spesso è in grado di riferire elementi sensoriali. Per ottenere elementi di dettaglio è spesso necessario chiederli espressamente, in quanto i richiedenti potrebbero non comprendere l’importanza di fornirli; inoltre, il livello di dettaglio richiesto ai richiedenti dovrebbe tenere conto della loro specifica posizione e condizione, i.e. livello di scolarizzazione, traumi subiti che possono incidere sulla capacità mnemonica, tempo trascorso dai fatti allegati.

La Suprema Corte, con ordinanza n. 41863 del 2021, con specifico riferimento alle “caratteristiche di contraddittorietà e frammentazione” che “costituiscono le precipue caratteristiche del racconto di chi si trovi soggetto a tratta”, ha sottolineato che:

Se così è, un’analisi che dia correttamente atto delle necessità di riferirsi alle linee guida e poi giunga a valorizzare la genericità e la contraddittorietà del racconto per negarne la valenza probatoria è, all’evidenza, essa stessa contraddittoria, perché valorizza, per sconfessarlo, un tratto caratteristico dell’atteggiarsi esterno di simili dichiarazioni. In altri termini, l’enfaticizzazione della contraddittorietà rispetto a una dichiarazione che tale è,

<sup>24</sup> Si ha una incoerenza quando due parti di una dichiarazione non possono, per logica, essere entrambe vere simultaneamente. Si ha una discrepanza quando vi è contrasto fra fatti, affermazioni o opinioni. È ragionevole assumere che un richiedente che ha vissuto un evento sia in grado di riferire gli elementi centrali in una maniera complessivamente coerente. Al fine di distinguere le contraddizioni reali da quelle meramente apparenti (dovute ad equivoco linguistico, fraintendimento o altro), è essenziale sollevare il punto con il richiedente e metterlo in condizione di fornire eventuali chiarimenti.

<sup>25</sup> I fatti materiali dovrebbero essere coerenti con i fatti notori e con le *country of origin information* (COI). Quando le COI corroborano le dichiarazioni del richiedente in merito a un fatto materiale e non esistono elementi che le confutino, le dichiarazioni vanno considerate attendibili. La mancanza di COI a corroborazione non equivale necessariamente a COI contrastante. Per ulteriori approfondimenti si veda il manuale dello European Asylum Support Office, 2018, “Valutazione delle prove e della credibilità nell’ambito del sistema europeo comune di asilo – Un’analisi giuridica”, consultabile al seguente indirizzo: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Evidence-and-Credibility-Assessment-JA\\_IT.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Evidence-and-Credibility-Assessment-JA_IT.pdf).

<sup>26</sup> Valutare una dichiarazione (soprattutto se dettagliata e coerente) come non plausibile richiede grande cautela. La valutazione di non plausibilità non deve essere improntata a soggettività. Bisogna evitare di costruire le proprie personali teorie di come un certo evento dovrebbe essersi svolto, o su come il richiedente o altre persone avrebbero dovuto comportarsi (Corte suprema (Irlanda), IR/Minister for Justice, Equality and Law Reform, cit., nota 205, punto 11, principio 5). Un evento non è implausibile solo perché eccezionale o raro. Ciò che potrebbe apparire non plausibile in un paese o in una data cultura, è perfettamente plausibile in un paese o una cultura differente.



usualmente, nella sua esteriorizzazione è, questo sì, un contegno contraddittorio, perché in questo modo fa applicazione di regole generali per negare la natura e le precipue caratteristiche della condizione tipica della vittima di tratta e, con esse, i principi giuridici che ad essa riconoscono tutela.

Altro elemento peculiare da considerare nella valutazione della credibilità delle vittime di tratta è rappresentato dalla negazione dello sfruttamento da parte della vittima. Con riferimento a tale aspetto, i giudici di legittimità (ordinanza n. 1750 del 2021) hanno ritenuto contraddittoria la decisione dei giudici di primo grado che, pur ravvisando la presenza di numerosi indici delineati dalle linee guida UNHCR (il debito contratto a causa del contesto di povertà familiare, il matrimonio forzato, il sequestro ed il viaggio pagato da altri, nonché l'attività di prostituzione in una zona controllata) non li hanno ritenuti sufficienti ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria in ragione del mancato riconoscimento della richiedente asilo di essere vittima di sfruttamento sessuale. Di particolare interesse quanto ribadito dalla Corte in merito al fatto che

il mancato riconoscimento di essere vittima di tratta, a fronte della ricorrenza di numerosi indici tratta e sfruttamento sessuale o lavorativo, non esprime un fatto decisivo e prevalente sugli indici ravvisati, potendo essere compatibile, come evidenziato dalle stesse Linee guida utilizzate per valutare le dichiarazioni, con la sussistenza degli altri indici ed essere sintomo del timore di ritorsioni ovvero di non piena consapevolezza della propria situazione personale.

Né può trascurarsi che la valutazione di credibilità passa anche attraverso il rispetto delle garanzie procedurali, di talché ove esse siano state violate, tale violazione deve essere recuperata nella fase giurisdizionale, anche attraverso una diversa valutazione dei fatti rilevanti (raccolti senza il rispetto delle garanzie). In tal senso il Tribunale di Milano<sup>27</sup>, in un caso nel

---

<sup>27</sup> Tribunale di Milano, decreto del 20 gennaio 2021. Precisa il Tribunale che «La violazione delle garanzie esplica i suoi effetti sul piano della valutazione dei fatti rilevanti e della credibilità del ricorrente, con la conseguenza che l'asserita genericità del narrato, riscontrata dalla Commissione, dovrà essere considerata alla luce delle modalità con le quali i fatti – in violazione delle garanzie sopra indicate – sono stati raccolti» (p. 8).



quale il ricorrente era stato sentito a distanza di oltre un anno dal suo ingresso in Italia da minorenni non accompagnati, ha ritenuto che l'autorità amministrativa non aveva garantito quelle tutele previste dall'art. 25 della Direttiva 2013/32/UE (quali, principalmente la presenza di un tutore e delle garanzie informative correlate all'audizione, finalizzate ad un corretto espletamento, ad una completa comprensione da parte del richiedente delle conseguenze della audizione e dei suoi contenuti), e che, pertanto, di tale violazione si dovesse tenere conto anche con riferimento alla valutazione di credibilità.

## 5. Le forme di protezione

L'art. 10 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (c.d. Direttiva procedure) dispone che «Nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante determina anzitutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria». L'esame dei fatti e delle circostanze deve avvenire, come da tempo chiarito dalla Corte di Giustizia, in due fasi distinte<sup>28</sup>, attraverso le quali il Giudice deve, in primo luogo, valutare la sussistenza delle condizioni richieste per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e, laddove il richiedente non possieda i requisiti per la protezione maggiore, passare ad esaminare la possibilità di riconoscergli la protezione sussidiaria. La protezione complementare, infine, verrà esaminata quando non siano ritenuti sussistenti i fattori di inclusione nella protezione maggiore.

A tal proposito, non pare inutile precisare che ove il richiedente protezione, in adempimento del dovere di cooperazione sullo stesso gravante, abbia riferito fatti astrattamente

---

<sup>28</sup> CGUE, sentenza del 22 novembre 2012, causa C-277/11, *MM v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2012:744, punto 64: «La prima fase riguarda l'accertamento delle circostanze di fatto che possono costituire elementi di prova a sostegno della domanda, mentre la seconda fase riguarda la valutazione giuridica di tali elementi, che consiste nel decidere se, alla luce dei fatti che caratterizzano una fattispecie, siano soddisfatti i requisiti sostanziali previsti dagli articoli 9 e 10 o 15 della direttiva 2004/83 per il riconoscimento di una protezione internazionale».



riconducibili ai fattori di inclusione<sup>29</sup> – pur rappresentando come “motivo” della domanda di protezione fatti diversi – il giudice può qualificare la fattispecie, riconoscendo una forma di protezione per un “motivo” diverso da quello indicato<sup>30</sup>. Con specifico riferimento al tema in esame, se il richiedente ha narrato una storia (storia che, nella protezione internazionale, costituisce l’oggetto della domanda) dalla quale emergono elementi che consentono di ritenere fondato il timore di essere esposto ad atti persecutori a causa della sua condizione di persone vittima di sfruttamento lavorativo nel paese d’origine, il giudice, anche in assenza di domanda volta ad ottenere la protezione maggiore, deve esaminare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento delle due forme di protezione internazionale (prima di passare ad esaminare la possibilità di ritenere tale condizione di vulnerabilità rilevante ai fini della protezione complementare). Proprio seguendo detto albero della decisione, sarà condotto l’esame delle forme di protezione del richiedente vittima di sfruttamento lavorativo<sup>31</sup>.

### 5.1. Il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la riconducibilità al fattore di protezione del particolare gruppo sociale

Ai sensi del primo comma dell’articolo 1A, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati (del 28.07.1951), il termine “rifugiato” si applica ad ogni individuo che

temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue

---

<sup>29</sup> La Suprema Corte, nell’ordinanza del 12 maggio 2020, n. 8819 ha precisato che la domanda di protezione è una domanda autodeterminata, sottolineando come non abbia importanza l’indicazione precisa del *nomen iuris* del tipo di protezione invocata, né l’espressa limitazione della domanda ad alcune soltanto delle modalità di protezione possibili, poiché la limitazione non può assumere il significato di una rinuncia tacita alla protezione non richiesta quando i fatti allegati nell’atto introduttivo siano rilevanti rispetto alla fattispecie non espressamente invocata.

<sup>30</sup> I. Pagni, “La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione”, 2020, *Questione Giustizia*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-giurisdizionale-in-materia-di-protezione-internazionale-tra-regole-del-processo-ed-effettivita-del-diritto-alla-protezione>.

<sup>31</sup> Sulla compatibilità o esclusività delle vittime di sfruttamento lavorativo, E. Santoro, “Asilo e Tratta, il tango delle protezioni”, *Questione Giustizia*, 2, 2018, consultabile al seguente indirizzo: [https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/515/qg\\_2018-2\\_12.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/515/qg_2018-2_12.pdf).



opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.

A norma del d.lgs. n. 251 del 2007, è necessario che il ricorrente o la ricorrente, vittima di sfruttamento lavorativo, abbia subito o rischi concretamente di subire (in caso di rimpatrio) nel paese d'origine atti persecutori come definiti dall'art. 7<sup>32</sup>, da parte dei soggetti indicati dall'art. 5<sup>33</sup>, per motivi riconducibili alle ampie definizioni di cui all'art. 8 (ossia motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale od opinione politica), non potendo ricevere protezione effettiva dai soggetti di cui all'art. 6<sup>34</sup>.

Il “timore fondato” di persecuzione, rappresenta un elemento centrale della definizione di rifugiato. Esso è caratterizzato da una componente soggettiva, consistente nel timore espresso dal richiedente, e da una componente oggettiva, ossia la fondatezza di tale timore, riscontrabile attraverso la valutazione di elementi oggettivi e circostanze esterne<sup>35</sup>. Tra i fattori di inclusione, per le vittime di sfruttamento lavorativo, può venire in rilievo l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale. Il punto 77 del Manuale dell'UNHCR sulle Procedure e sui Criteri per la Determinazione dello *status* di Rifugiato<sup>36</sup> si limita a disporre che un «particolare gruppo sociale è di solito quello che comprende le persone che hanno ricevuto un'educazione analoga ed hanno un analogo modo di vivere o *status* sociale».

<sup>32</sup> Si deve trattare di atti sufficientemente gravi, per natura e frequenza, tali da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, ovvero costituire la somma di diverse misure, il cui impatto si deve risolvere in una grave violazione dei medesimi diritti e possono assumere anche le forme di cui al comma 2 del citato art. 7.

<sup>33</sup> Stato, partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o gran parte del suo territorio, soggetti non statuali se i responsabili dello stato o degli altri soggetti indicati dalla norma non possano o non vogliano fornire protezione

<sup>34</sup> Stato, partiti e organizzazioni, anche internazionali, che controllino lo Stato o parte del suo territorio.

<sup>35</sup> UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, settembre 1979, par. 38-42, consultabile al seguente indirizzo <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Manuale-procedure-e-criteri-determinazione-status-rifugiato-compresso.pdf>.

<sup>36</sup> Consultabile al seguente indirizzo <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Manuale-procedure-e-criteri-determinazione-status-rifugiato-compresso.pdf>.



Le discussioni sorte in merito all'applicazione di tale fattore di inclusione hanno portato all'elaborazione, da parte dell'Alto Commissariato, delle Linee Guida tematiche in materia di protezione internazionale e appartenenza ad un particolare gruppo sociale<sup>37</sup>, ove, al punto 11, si afferma che:

è da considerarsi come un determinato gruppo sociale un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune diversa dal rischio di essere perseguitati, o che sono percepite come un gruppo dalla società. Frequentemente la caratteristica in questione sarà una caratteristica innata, immutabile, o altrimenti d'importanza fondamentale per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani di una persona.

La definizione appena indicata rivela come, nell'interpretazione dell'UNHCR, l'individuazione del membro di un particolare gruppo sociale può avvenire, in forza del criterio alternativo, sia sulla base delle caratteristiche protette, che della percezione sociale. Anche solo la presenza di uno dei due approcci, giustifica il riconoscimento dello *status* di rifugiato. A diverse conclusioni è giunto, invece, il legislatore europeo, optando per un approccio cumulativo. La Direttiva 2004/83/CE (Direttiva Qualifiche), in seguito rifiuta nella Direttiva 2011/95/UE, all'art. 10, comma 1, lett. d), dispone che:

si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando: i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

---

<sup>37</sup> UNHCR, Linee guida in materia di protezione internazionale, "Appartenenza ad un determinato gruppo sociale" ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo *status* dei rifugiati, 7.5.2002, consultabili all'indirizzo [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/ITA-Gruppo\\_Sociale.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/ITA-Gruppo_Sociale.pdf).



Nella definizione della Direttiva, pertanto, può essere riconosciuto come particolare gruppo sociale solo chi presenti entrambi i requisiti indicati dalla norma (le caratteristiche protette e la percezione sociale). In attuazione dell'art. 3 della Direttiva – a norma del quale gli Stati membri hanno facoltà di introdurre misure più favorevoli – l'Italia (unitamente a Gran Bretagna, Irlanda e Ungheria<sup>38</sup>) ha scelto l'approccio alternativo. L'art. 10, comma 1, lett. d) del d.lgs. 19.11.2007 n. 251, come modificato dal d.lgs. 21.2.2014 n. 18, dispone che “particolare gruppo sociale”

è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

Tanto premesso, con riferimento ai richiedenti vittima di sfruttamento lavorativo, occorre, in primo luogo, esaminare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. In particolare, il giudice dovrà valutare se, seguendo il predetto approccio alternativo, la richiedente o il richiedente possa essere considerato membro di un particolare gruppo sociale e se, secondo una valutazione prognostica del rischio, possa ritenersi fondato il timore che, in caso di rimpatrio, ella o egli, possa essere perseguitato per l'appartenenza a detto gruppo.

Verranno, pertanto, in rilievo le situazioni nelle quali l'atto persecutorio sia già perpetrato nel paese d'origine, non senza considerare che, rispetto a tali fatti di persecuzione, può anche ritenersi rilevante il ragionamento relativo alle cosiddette *compelling reasons*, formulato dall'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati, secondo cui ci sono circostanze in cui, per ragioni di straordinaria gravità e nei casi di atroce persecuzione subita o conseguenti durevoli effetti psicologici e traumatici della stessa, sia la stessa persecuzione passata a fondare il presupposto per il riconoscimento della protezione internazionale.

<sup>38</sup> Adottano, invece, l'approccio cumulativo la Germania, l'Austria, il Belgio e la Spagna.



La giurisprudenza di merito, con riferimento a domande proposte da richiedenti vittime di tratta a fini di sfruttamento lavorativo, ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per lo *status* di rifugiato. A tal proposito non pare inutile sottolineare che, anche a prescindere dalla sussistenza di chiari indici di tratta, la sottoposizione a forme di sfruttamento lavorativo può giustificare, alla luce delle considerazioni sopra svolte in merito al fattore di inclusione (ed in presenza dei noti requisiti relativi all'agente di persecuzione, alla fondatezza del timore ed al nesso di causalità), il riconoscimento della protezione maggiore.

In particolare, Il Tribunale di Milano, con decreto del 10.02.2021, ha riconosciuto lo status di rifugiato ad un cittadino pakistano che era stato sfruttato dal datore di lavoro in campo agricolo dal 1997 al 2015, i lavoratori che avevano cercato di denunciare il datore di lavoro erano stati uccisi o accusati di reati mai commessi e lui stesso era stato minacciato per aver manifestato la volontà di chiedere un aumento dello stipendio. Il Tribunale ha analizzato le dichiarazioni del ricorrente alla luce delle fonti, riscontrandovi piena aderenza: le fonti, infatti, hanno evidenziato l'esistenza del gruppo sociale degli schiavi lavorativi nel settore dell'agricoltura nella zona del Punjab, cui apparteneva il ricorrente:

uomo povero, dedito alla agricoltura e immobilizzato nel lavoro presso la proprietà, privo di altri mezzi di sostentamento oltre le 8000 rupie mensili concesse (ma talvolta erogate in misura inferiore) dalla proprietà e mai modificate nell'entità in diciotto anni di lavoro; soggetto a controllo fisico e psicologico dai proprietari terrieri ed imprenditori.

Il Tribunale ha evidenziato come il ricorrente, con parole semplici ma chiare (art. 3 comma 5, lett. a), d. lgs. n. 251/2007) avesse descritto l'esistenza di una articolata organizzazione imprenditoriale e di controllo della schiavitù, facente capo ad una ampia, potente e ricca rete familiare che, con l'uso della violenza e della soggezione finanziaria, teneva sotto il gioco dello sfruttamento lavorativo centinaia di famiglie, evidentemente al di fuori del controllo dello Stato. Da ultimo, i giudici meneghini hanno dato atto della assenza dello Stato, sia alla luce delle dichiarazioni del ricorrente – «noi quando andiamo a fare denuncia contro i potenti la polizia non ci ascolta se ci ascolta chiede tanti soldi e fanno parte della funzione del



Governo pakistano e hanno tanti rapporti con MPA MNA e lui il proprietario era proprio il capo villaggio» –, sia alla luce delle c.d. COI (in particolare, del rapporto “The global slavery index”<sup>39</sup> che colloca il Pakistan agli ultimi posti al mondo per capacità del Governo di controllo il fenomeno. Il Tribunale ha, da ultimo, ritenuto fondato il timore di ricadere nella schiavitù lavorativa, considerata la specifica situazione del ricorrente, proprietario di un solo bene, la casa, nella zona in cui ha vissuto, privo di mezzi di sostentamento, la cui famiglia, grazie alle rimesse del ricorrente dall’Italia, si era trasferita in altra zona del Paese per sfuggire al controllo dei proprietari terrieri.

Interessanti, da ultimo, le considerazioni del Tribunale sulla impossibilità di ricollocare il ricorrente dove si era trasferita la sua famiglia o in altra zona diversa da quella di origine, dove egli aveva la casa:

perché a Kotli o altrove la famiglia, senza le rimesse del ricorrente, non avrebbe le risorse per reperire un’abitazione e sopravvivere. A Dhuni, come sopra ampiamente spiegato, l’organizzazione facente capo ai proprietari terrieri esercita lo sfruttamento della schiavitù con l’uso della forza e dalla minaccia, non risparmiando a maggior ragione coloro che alla schiavitù hanno cercato di sottrarsi. È dunque fondato il rischio che il ricorrente sia nuovamente ridotto in schiavitù in caso di rimpatrio.

Ancora, il Tribunale di Trieste<sup>40</sup> – nell’esaminare la domanda di protezione spiegata da un giovane cittadino del Ghana, “reclutato” da minorenni dagli agenti di una società calcistica sportiva (i quali si sono approfittati della sua condizione di debolezza, a motivo del suo essere minore d’età ed orfano) e sottoposto ad una forma di “schiavitù lavorativa” (costretto a giocare a calcio in diverse società, senza essere remunerato ed in una condizione di dipendenza e sudditanza) – ha ritenuto sussistente il fattore di inclusione del particolare gruppo sociale (rappresentato dagli orfani dell’area subsahariana) ed ha osservato che

---

<sup>39</sup> Rapporto consultabile al seguente indirizzo: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e56a35a86650c53b6909337/DFID\\_Modern\\_Slavery\\_in\\_Pakistan\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e56a35a86650c53b6909337/DFID_Modern_Slavery_in_Pakistan_.pdf).

<sup>40</sup> Decreto del 17 giugno 2022.



gli appartenenti a tale gruppo sociale siano, per la loro storia immutabile, soggetti ad una forte vulnerabilità, che li rende “soggiogabili” al fenomeno della tratta dei calciatori e che, proprio per tale vulnerabilità, non sono in grado di uscire dalla situazione di schiavitù per propria decisione o propria scelta, perché non possono ricevere protezione dallo Stato che, secondo le fonti sopra esaminate, non è in grado di governare ed eradicare il fenomeno.

È stato ravvisato, pertanto, un pericolo attuale per il ricorrente di rientrare nel circuito di “schiavitù lavorativa” che giustifica, ad avviso dei giudici triestini, il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Il Tribunale di Catanzaro<sup>41</sup>, chiamato a pronunciarsi sulla domanda reiterata proposta da un cittadino del Bangladesh vittima di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo dal Bangladesh alla Libia (e, infine, in Italia), ha ritenuto sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione maggiore in ragione della possibilità di qualificare, alla luce delle Linee Guida UNHCR<sup>42</sup> il ricorrente come membro del particolare gruppo sociale rappresentato dalle vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo. Nella decisione in esame è stato affrontato un aspetto decisivo nella valutazione delle domande proposte da vittime di tratta e di forme di sfruttamento (lavorativo o sessuale), relativo all’emersione della storia di sfruttamento solo in epoca successiva alla prima formalizzazione della domanda (o, come nel caso di specie, solo al momento della proposizione della domanda reiterata). Il Collegio, con riferimento a tale aspetto, ha sottolineato che la circostanza che il ricorrente abbia taciuto in merito ai fatti di cui è stato vittima nel presentare la sua prima domanda di protezione internazionale, non costituisce ostacolo ad esprimere oggi un giudizio positivo sulla valutazione di credibilità, proprio in ragione della condizione di vulnerabilità nella quale si trovava (il ricorrente, infatti, all’epoca dei fatti egli era entrato nel circuito di sfruttamento lavorativo in Italia ed era riuscito a presentare le prime denunce contro gli sfruttatori solo anni dopo. È stato altresì sottolineato come debba ritenersi del tutto plausibile che solo nel tempo e

---

<sup>41</sup> Decreto del 18 febbraio 2021.

<sup>42</sup> Linee Guida UNHCR sulle vittime di tratta par. 39, consultabile al seguente indirizzo: [http://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/linee\\_guida\\_protezione\\_int.pdf](http://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/linee_guida_protezione_int.pdf).



grazie al sostegno, anche psicologico, del progetto anti tratta, il ricorrente si sia rivelato nella sua vera identità e si sia emancipato dallo sfruttamento.

Occorre anche considerare che lo sfruttamento lavorativo nel paese di destinazione ben potrebbe rilevare ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato in quanto anello conclusivo di una vicenda di traffico di esseri umani ai fini dello sfruttamento iniziata – quanto ai contatti con il o gli agenti di persecuzione ovvero i trafficanti – nel Paese di origine.

## 5.2. La protezione sussidiaria

Laddove, all'esito di un attento esame della domanda, non si ritengono sussistenti i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, occorre valutare se la vittima di sfruttamento lavorativo possa ottenere il riconoscimento della protezione sussidiaria e, in particolare, se possa ritenersi esistente il rischio effettivo di subire un grave danno, così come indicato dall'art. 14, lett. a) e b) del d.lgs. n. 251 del 2007.

Quanto alla protezione sussidiaria, è necessario che il richiedente rischi in caso di rimpatrio, di subire una condanna a morte o l'esecuzione di una condanna già emessa; la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante; di correre un pericolo di vita o incolumità fisica a causa della violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Con riferimento alle ipotesi di rischio di condanna a morte o trattamento inumano o degradante si deve, anzitutto richiamare la sentenza resa dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia in data 17 febbraio 2009 (C-465/07, Elgafaji) che nell'individuare l'ambito di protezione offerta dall'art. 15 della Direttiva 2004/83/CE (disposizione trasposta dal legislatore italiano con l'adozione dell'art. 14 d.lgs. n. 251/2007 prima richiamato), al punto 31 della motivazione ha chiarito che: perché una persona possa essere considerata ammissibile alla protezione sussidiaria, qualora sussistano, conformemente all'art. 2, lettera e) di tale direttiva, fondati motivi di ritenere che il richiedente incorra in un «rischio effettivo di subire un ... “danno” nel caso di rientro nel paese interessato», i termini “condanna a morte” o “l'esecuzione”, nonché «la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente» devono essere riferiti a un rischio di danno riferiti alla particolare



(individuale) posizione del richiedente essendovi una evidente differenziazione tra questo rischio di danno e quello derivante da situazioni di violenza generalizzata<sup>43</sup>. È quindi necessario che dal complesso della vicenda posta a base della domanda emerga l'esistenza di un fondato rischio per il richiedente di essere esposto a simili sanzioni a causa della propria situazione specifica, non essendo invece in questa sede rilevante l'eventuale rischio di «trattamenti inumani o degradanti» derivante da una situazione di violenza generalizzata alla quale potrebbe essere esposta tutta la popolazione di una determinata zona.

Ancora, occorre considerare che, come si legge nel “Manuale giuridico per l'operatore - La tutela dei richiedenti asilo” redatto dall'UNHCR, l'interpretazione data al concetto di tortura e altri trattamenti inumani e degradanti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo appare ancora più ampia di quella attribuita dall'art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti – disposizione che contiene la definizione minima internazionalmente vincolante di cosa sia tortura –, secondo cui tale forma di violenza consisterebbe in un atto, che non sia una sanzione legittima,

con il quale un dolore o delle sofferenze acute sono intenzionalmente inflitte ad una persona, con lo scopo in particolare di ottenere dalla stessa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un'azione che essa stessa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, o di intimidirla o di esercitare pressioni su di lei, o di intimidire o esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altra ragione basata su una qualunque forma di discriminazione, quando tali dolori o sofferenze sono inflitti da un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona che eserciti funzioni ufficiali, o su istigazione o con il suo consenso o con la sua acquiescenza espressa o tacita.

Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, l'art. 3 della Convenzione europea, che è rilevante per la definizione di protezione sussidiaria, non fa riferimento alla necessità di un particolare fine da parte del torturatore.

---

<sup>43</sup> Si vedano in particolare i punti da 32 a 35 della sentenza citata.



Per quanto riguarda invece il concetto di responsabile del danno grave, esso trova una definizione all'interno dell'art. 6 della Direttiva Qualifiche, recepito letteralmente dall'art. 5 del d.lgs. n. 251/2007, prevedendo che esso possa essere: a) lo Stato; b) partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; c) soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b) comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione ai sensi dell'art. 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi. Tanto premesso, il Tribunale di Bologna – chiamato a decidere sul ricorso proposto da un cittadino nigeriano che, dinanzi alla Commissione territoriale aveva riferito di una vicenda attinente ad una faida familiare e che, solo dinanzi al giudice, ha raccontato di essere stato oggetto di tratta, dalla Nigeria all'Olanda transitando per l'Italia, e di essere stato “ridotto in schiavitù in Olanda” per il compimento di attività quali il traffico di droga, la prestazione di lavoro in caporalato, lo sfruttamento della prostituzione maschile – ha ritenuto sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Nella decisione in esame, il Tribunale ha compiuto un'accurata disamina delle più aggiornate fonti di informazione, dalla quale è emerso che quasi la metà dei richiedenti asilo nigeriani arrivati nei Paesi Bassi nel 2019 sono scomparsi, che molti uomini nigeriani sono sfruttati come corrieri della droga<sup>44</sup>. Le dichiarazioni del ricorrente, ritenute credibili dai giudici bolognesi, così come confermate dalle fonti di informazione, acquisite dal Tribunale in ossequio al dovere di cooperazione, hanno portato a ritenere che (non potendosi ravvisare, secondo quanto osservato nella decisione, i fattori di inclusione nella protezione maggiore) possa ritenersi sussistente il rischio che il ricorrente, in caso di rientro nel paese d'origine, possa essere esposto al rischio effettivo di subire un grave danno all'incolumità fisica (conseguente alla possibilità di subire ritorsioni da parte della rete criminale che lo aveva avviato allo sfruttamento lavorativo).

---

<sup>44</sup> I dati forniti dalla Commissione Europea sulle tipologie di sfruttamento patite dai nigeriani vittime del traffico degli esseri umani in Europa negli anni 2017/2018 non distinguono tra uomini e donne. La maggior parte delle vittime (68%) – presumibilmente in prevalenza donne – erano sottoposte allo sfruttamento sessuale. Tuttavia, le vittime nigeriane della tratta in Eu sono altresì sottoposte ad altri tipi di sfruttamento come la servitù domestica (5%), lavoro forzato (3%), criminalità forzata (1%), accattonaggio forzato (1%), ed altri tipi di sfruttamento (16%) (European Commission, *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, 2020, consultabile al seguente indirizzo: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/20181204\\_data-collection-study.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/20181204_data-collection-study.pdf), p. 166).



## 5.2. La protezione complementare

La protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo, ove vengano ritenuti insussistenti i presupposti per le protezioni maggiori, è affidata alla protezione complementare e, nella ricorrenza dei presupposti di legge, agli artt. 18 del TUI e 27 del DPR n. 394 del 99, ai sensi dei quali il permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore anche su proposta dei servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti e altri organismi iscritti nella seconda sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati<sup>45</sup>.

Con riferimento alla protezione complementare, il decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130, recante, per quel che rileva rispetto al settore civile, “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare”, convertito con modifiche nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, nel confermare la scelta della “tipizzazione” rispetto alla fattispecie di protezione complementare a catalogo aperto, ha modificato il testo dell’art. 5 comma 6 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, ripristinando il principio del rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali originariamente espresso e poi eliminato dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modifiche nella legge 1 dicembre 2018, n. 132<sup>46</sup>. La novella legislativa ha modificato l’art. 19 d.lgs. 286 del 1998 estendendo espressamente l’ambito di applicazione del divieto di espulsione ai casi in cui il cittadino straniero rischi di essere sottoposto a

---

<sup>45</sup> Si tratta dell’istituto della “protezione sociale”, volto a consentire alle persone straniere vittime di situazioni di grave sfruttamento riconducibili a determinate fattispecie di reato (art.600 e 601 c.p.) di ottenere uno speciale permesso di soggiorno e di accedere a specifici programmi di protezione e assistenza. Il permesso di soggiorno previsto dall’art. 18 d.lgs. 286/98 può essere rilasciato non soltanto in seguito alla denuncia della vittima, ma anche in quei casi in cui quest’ultima non possa o non voglia rivolgersi all’Autorità Giudiziaria. Si parla di “doppio binario” in quanto, in forza di quanto previsto dall’art. 18 d.lgs. 286/98, in combinato disposto con l’art. 27 del regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione, il permesso di soggiorno può essere rilasciato tanto nel caso in cui sia stato avviato un procedimento penale relativamente ai fatti di violenza o grave sfruttamento, in seguito alla denuncia della vittima (c.d. percorso giudiziario), quanto nel caso in cui la persona non denunci ma aderisca ad un programma di assistenza e integrazione sociale, affidandosi ad un ente specificamente preposto all’assistenza delle vittime di grave sfruttamento, che può essere un ente locale o un’associazione o organismo privato purché iscritto alla seconda sezione del registro delle associazioni, enti e che svolgono attività a favore degli immigrati (c.d. percorso sociale).

<sup>46</sup> Cfr. G. Travaglino, “La protezione umanitaria tra passato e futuro”, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2022, 1, pp. 97-139.



trattamenti inumani o degradanti; ha previsto il divieto di espulsione dello straniero e correlativamente il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale anche nell'ipotesi in cui l'allontanamento dal territorio nazionale possa comportare la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona, salvo ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica, con espressa indicazione degli indici da considerare (la natura e l'effettività dei vincoli familiari, l'effettivo inserimento sociale in Italia, la durata del soggiorno nel territorio nazionale nonché l'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il Paese d'origine); ha ampliato i presupposti che vietano l'espulsione dello straniero per ragioni di salute nell'ipotesi in cui ricorrano «gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie», estendendo sul punto le competenze attribuite alle Commissioni Territoriali, alle quali è stata altresì riservata, nell'ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, la cognizione in ordine alla sussistenza dei presupposti del divieto di espulsione di cui all'art. 19 commi 1 e 1.1 d.lgs. 286 del 1998, ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per “protezione speciale”; ha riformulato le previsioni in materia di permesso di soggiorno per calamità introdotto con l'art. 20 *bis* d.lgs. 286 del 1998, prevedendone la rinnovabilità se permangono le condizioni di “grave” (non più “contingente ed eccezionale”) calamità, tali da non consentire il rientro e la permanenza dello straniero in condizioni di sicurezza.

Con l'introduzione del comma 1.2, i commi 1 e 1.1 dell'art. 19 TU immigrazione acquistano una notevole potenza espansiva, trasformando la norma da mero obbligo negativo (astensione da espulsione, respingimento ed estradizione) a obbligo positivo, di riconoscimento del diritto al soggiorno mediante rilascio del permesso per protezione speciale, e consentendo la tutela di tutte le condizioni di vulnerabilità prima coperte dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 (cfr. Cass. 3768 del 2023)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. N. Zorzella, “La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative”, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, 2, pp. 130-154.



*5.2.1. Il permesso di soggiorno ex art. 22, comma 12 quater, della l. n. 286 del 1998 ed i rapporti con la protezione complementare*

Lo sfruttamento lavorativo, come detto, si manifesta sotto varie forme, tra le quali l'intermediazione ed il reclutamento illeciti, il mancato pagamento di tutto o di parte della retribuzione, la violazione della legislazione e/o dei contratti collettivi in materia di condizioni di lavoro (nella pratica, vengono dichiarate dal datore di lavoro un numero inferiore di ore e giornate effettivamente lavorate, il riposo settimanale non viene concesso né il congedo retribuito, così alimentando non solo l'irregolarità e l'evasione fiscale ma privando le lavoratrici ed i lavoratori di diritti fondamentali come l'accesso alle indennità di infortunio, malattia, maternità e disoccupazione). I costi del trasporto e degli alloggi vengono fatti gravare sui lavoratori e, nelle ipotesi più gravi, i lavoratori sono sottoposti a condizioni di vita e di lavoro degradanti che violano i loro diritti fondamentali, in particolare il diritto ad una vita dignitosa<sup>48</sup>.

Il Titolo III del d. lgs. n. 286/1998 (c.d. Testo Unico Immigrazione) è intitolato "Disciplina del lavoro"; l'art. 22 disciplina il «lavoro subordinato a titolo determinato e indeterminato» e prevede, ai sensi del comma 12, una specifica ipotesi di reato, i.e. quella del datore di lavoro che occupi alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dall'art. 22 medesimo, o stranieri il cui permesso di soggiorno sia scaduto e del quale non sia stato richiesto, nei termini di legge, il rinnovo, o sia stato revocato o annullato. Il comma 12-bis prevede ipotesi aggravate, per le quali è indicato un aumento di pena: se i lavoratori sono in numero superiore a tre; se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; se i lavoratori occupati «sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art. 603-bis del codice penale». Ove si

---

<sup>48</sup> L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riconosce il diritto alla dignità umana, che è inviolabile e deve essere "rispettata e tutelata". Per un approfondimento del tema sulla prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo con particolare riguardo al settore agricolo si veda l'Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2021, consultabile al seguente indirizzo: [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).



verifichino tali ipotesi, il legislatore ha previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per “casi speciali”, subordinato a diverse condizioni: che il lavoratore presenti denuncia, che egli cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro e che vi sia il parere favorevole del procuratore della Repubblica (o vi sia stata una proposta) (art. 22 co. 12 *quater*). Tale permesso di soggiorno ha la durata di (soli) sei mesi, rinnovabile annualmente o «per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale».<sup>49</sup>

L’impianto normativo previsto dall’art. 22, comma 12, e seguenti TUI mostra con evidenza i limiti applicativi della norma, che non è in grado di offrire la massima tutela possibile alle vittime di sfruttamento lavorativo, limiti che si sostanziano nelle condizioni in presenza delle quali la norma può trovare applicazione:

- ai sensi del comma 12, il lavoratore straniero deve essere privo del permesso di soggiorno previsto dall’art. 22 TUI (permesso per motivi di lavoro) ovvero abbia un permesso scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, o sia stato revocato o annullato;
- la fattispecie penale del comma 12 è ripresa dal comma 12 *bis* che prevede un aumento di pena (da un terzo alla metà) nelle ipotesi indicate (e che prevedono, a monte, comunque che il lavoratore sia privo di permesso di soggiorno);
- il permesso di soggiorno per casi speciali è rilasciato (su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica) dal Questore al lavoratore «nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo di cui al comma 12 *bis*» solo se egli abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro;
- il permesso di soggiorno ha durata limitata: dura sei mesi, può essere rinnovato per un solo anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale.

Le strette maglie normative indicate escludono dalla applicazione della norma, *in primis*, i richiedenti protezione internazionale che, diligentemente, abbiano sempre rinnovato il permesso di soggiorno semestrale previsto per la durata della procedura occorrente in

<sup>49</sup> Sull’esistenza di un doppio binario nel TUI, costituito dalla protezione accordata dall’art 18 e dall’art. 22 co. 12 *quater* si veda Cass. civ., sez. I, sent., 3 febbraio 2023, n. 3393.



pendenza della domanda di asilo (artt. 11 D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 e art. 35 bis co. 3 d.lgs. n. 25/2008).

La giurisprudenza di merito, pertanto, ha proceduto ad accertare gli indici di sfruttamento nel contesto delle domande di protezione internazionale, attuando un preciso dovere istruttorio come definito in una recentissima pronuncia della Suprema Corte di Cassazione:

In tema di protezione umanitaria, nel regime vigente *ratione temporis*, anteriore all'entrata in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modificazioni, dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132, ove sia allegata e documentata una situazione di sfruttamento lavorativo di cui sia stato vittima il cittadino straniero, il giudice del merito, con piena cognizione, è tenuto ad accertare la sussistenza o meno dei presupposti stabiliti dal d.lg. n. 286 del 1998, art. 18, in combinato disposto con l'art. 27 del regolamento di attuazione del t.u. immigrazione, nonché di quelli previsti dal d.lg. n. 286 del 1998, art. 22, comma 12-quater, inserito dal d.lg. 16 luglio 2012, n. 109, art. 1, comma 1, lett. b), nel testo vigente *ratione temporis* applicabile nella specie, alla luce delle acquisizioni istruttorie fornite dalla parte, inclusi gli accertamenti eseguiti in sede penale, in particolare, quanto al regime protettivo dettato dal comma 12-quater citato, 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”<sup>50</sup>

Un ulteriore strumento di protezione è costituito dall'art. 603 *bis* c.p. che, tuttavia, presenta parimenti limiti applicativi. La norma (oggetto di modifica legislativa con la legge n. 199/2016 al fine di ampliare la sua sfera di operatività) distingue due ipotesi: quella di intermediazione illecita – il c.d. “caporalato” – e quella di sfruttamento del lavoro (condotta propria del datore di lavoro). La condotta di reclutamento e di utilizzo sono connotate penalmente dallo sfruttamento e dall'approfittamento dello stato di bisogno, costituendo la violenza e la minaccia circostanze aggravanti. Il testo della norma prevede quanto segue:

---

<sup>50</sup> Corte di Cassazione, Sez. I, 3 febbraio 2023 n. 3393.



Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti. Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Sullo stato di bisogno della vittima, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità non è sempre univoco: talora è individuato nella mera limitazione della libertà a contrarre della vittima<sup>51</sup> o nelle difficoltà anche temporanee idonee a limitare la libertà del singolo<sup>52</sup>, o, ancora, nella condizione di difficoltà economica delle vittime<sup>53</sup>. Talaltra, non ritiene sufficiente a integrare lo stato di bisogno dei lavoratori il fatto che essi risiedano presso un centro di

<sup>51</sup> Così Cass. Pen., Sez. IV, sent. n. 25756 del 07/07/2021.

<sup>52</sup> Cass. Pen., Sez. IV, sent. n. 24441 del 16/03/2021.

<sup>53</sup> Cass. Pen., Sez. IV, sent., 16/03/2021, n. 24441.



accoglienza, benché tale circostanza integri una situazione di disagio personale<sup>54</sup>. Altre pronunce individuano lo stato di bisogno nella irregolarità del soggiorno dei lavoratori<sup>55</sup>.

La dottrina osserva come la modifica legislativa intervenuta nel 2016 abbia dato un fondamentale apporto attraverso un approccio integrato fra sistema penale ed extrapenale<sup>56</sup>, mediante una strategia razionale di lotta al fenomeno del caporalato ed, in generale, dello sfruttamento lavorativo con particolare riguardo al settore agricolo (per esempio ha ampliato la responsabilità da reato dell'ente giuridico, inserendo l'art. 603 *bis* c.p. nell'elenco dei reati di cui l'ente risponde ai sensi dell'art. 25 *quinquies* d.lgs. n. 231/2001); tuttavia, proprio la tecnica legislativa di indicizzazione del fenomeno di sfruttamento lavorativo (e non di definizione specifica), ovvero di individuazione di elementi di contesto dai quali desumere la prova di sfruttamento, comporta che l'interprete sia tenuto a valutare gli indici di sfruttamento (che non fanno parte del fatto tipico né possono consentire presunzioni dello sfruttamento pena il contrasto con i principi di garanzia a tutela della materia processuale) come delle "linee guida", strumento non sempre sufficiente ad orientarlo in un contesto privo di specifica definizione e spesso assai vago<sup>57</sup>.

I limiti di questi strumenti di tutela sono stati evidenziati dalla giurisprudenza di merito. Il Tribunale di Milano, in due recenti pronunce<sup>58</sup>, ha evidenziato che la protezione umanitaria

<sup>54</sup> Cass. Pen., sent. n. 28289/2022.

<sup>55</sup> Tra queste Cass. Pen., Sez. V, 12/01/2018, n. 17939.

<sup>56</sup> Cfr. V. Torre, "Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale", cit.

<sup>57</sup> Per una approfondita disamina dei limiti dell'art. 603 *bis* c.p. si veda *ibidem*.

<sup>58</sup> Tribunale di Milano, decreto decisorio collegiale del 12.05.2021 (si veda anche il decreto decisorio, in altro caso, del 02.05.2022). In sede di audizione giudiziale, il ricorrente aveva puntualmente e specificamente raccontato della situazione di grave sfruttamento che era costretto a subire: di trovarsi a fronteggiare delle difficilissime e disumane condizioni di vita causate dal contesto abitativo, ovvero un ghetto nella provincia di Foggia; di lavorare "in nero", in assenza, dunque, di un regolare contratto di lavoro, raccogliendo la frutta e verdura di stagione; di lavorare circa 10 ore al giorno e di essere pagato 25 euro alla giornata di cui 5 euro a tratta vengono dati all'autista che porta i lavoratori nei campi a lavorare; di lavorare tutti i giorni tranne quando piove; che il ghetto è fuori dalla città, la sua "casa" è sostanzialmente una tenda fatta di plastica senza luce né gas e in una stanza dormono 5 persone; che in questa tenda non c'è il bagno e per fare la doccia deve recarsi a casa di cittadini nigeriani che mettono a disposizione il loro bagno a pagamento; che l'affitto è di 50 euro mensili a persona; che tolte le spese, lo stipendio è di circa 300 euro al mese; che se è vero che lavora, è altrettanto vero che non riesca a vivere bene.



(oggi, a seguito delle modifiche del D.L. n. 130/2020 convertito in L. n. 173/2020, protezione speciale) fonda le proprie radici nel diritto di asilo costituzionale (art. 10 Cost.) e la condizione di sfruttamento lavorativo integra evidentemente un elemento di vulnerabilità, alimentata dalla assenza di soluzioni alternative concrete, tenuto conto della impossibilità di reperire un lavoro regolare (dato il difficile contesto lavorativo) e la necessità, pur in un contesto oltremodo disumano e degradante, di mantenere quello irregolare, al fine di garantirsi un seppur minimo sostentamento. Il Tribunale ha evidenziato che la protezione complementare garantisce una tutela differente rispetto a quella prevista dall'art. 22 co. 12 *quater* TUI<sup>59</sup>, sia per i presupposti, sia per la fonte normativa di tutela.

La protezione complementare, dunque, riesce a garantire, in questo modo, la più ampia tutela del lavoratore straniero sfruttato: si tratta di una tutela dalle maglie molto più estese rispetto a quella prevista dall'art. 22 co. 12 *quater* TUI, sia perché priva delle condizioni ivi previste per addivenire al rilascio di un permesso di soggiorno, sia perché azionabile da un maggior numero di soggetti (anche dai richiedenti asilo titolari di un permesso di soggiorno, temporaneo, nelle more del procedimento), sia, da ultimo, perché consente di ottenere un permesso di soggiorno della durata maggiore, ovvero di due anni (art. 32 co. 3 d.lgs. n. 25/2008), che permette di svolgere attività lavorativa<sup>60</sup> ed è rinnovabile previo parere della Commissione territoriale.

---

<sup>59</sup> Il Tribunale ha evidenziato che tale strumento è poco utilizzato, perché scarse le denunce delle vittime di sfruttamento, raramente consapevoli delle condizioni in cui si trovano, dei loro diritti, e, soprattutto, timorose delle conseguenze della denuncia, atteso che si ritroverebbero prive di lavoro, senza alcuna garanzia di reperire un altro in breve tempo.

<sup>60</sup> Tale permesso di soggiorno è convertibile; il Tar Veneto, con sentenza n. 1812 del 23 novembre 2022, dando una lettura costituzionalmente orientata della norma, ha chiarito che la possibilità di conversione va garantita sia a coloro che hanno ottenuto il permesso a seguito di una domanda di protezione internazionale (o a seguito di una decisione del Tribunale Ordinario), sia a coloro che lo hanno ottenuto dopo aver presentato richiesta direttamente al Questore. Tale permesso di soggiorno, pur potendo conseguire a due diversi procedimenti, è unico in quanto, in entrambi i casi, viene rilasciato in base ai presupposti contenuti nell'art. 19 TU Immigrazione e deve, dunque, essere sottoposto alla medesima disciplina.



### 5.2.2. La giurisprudenza di legittimità

La Suprema Corte, con ordinanza n. 17204 del 16.6.2021, ha chiarito che, anche laddove non siano riscontrabili i presupposti di cui all'art. 22, comma 12 *quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, rilevano forme di sfruttamento lavorativo che, come seguito chiarito dalla Corte:

in relazione alle condizioni in cui si sviluppano, normalmente caratterizzate da forte precarietà, da isolamento ambientale sociale, da scarsa regolazione del lavoro e conseguente sovraccarico anche emotivo, da estrema dipendenza dal datore di lavoro, fino a forme di coazione servile – possano gravemente incidere sul quadro psicologico dello straniero che richiede protezione, generando finanche disturbi mentali che vanno adeguatamente valutati allo scopo di compiutamente esprimere il giudizio personalistico di vulnerabilità soggettiva necessario per concedere o negare il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Con specifico riferimento al permesso di soggiorno ex art. 22, comma 12 *quater* cit., le Sezioni Unite hanno da tempo chiarito che le controversie relative al permesso di soggiorno “per particolare sfruttamento lavorativo” sono attribuite al giudice ordinario, in ragione della natura della posizione soggettiva del richiedente come “diritto soggettivo” da annoverare tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 Cost. e dall'art. 3 CEDU, non è affievolibile per atto della pubblica amministrazione (Cass. SS. UU. n. 32044 del 2018). Nella decisione in esame è stato, altresì, affermato che, ai fini del relativo rilascio, al Questore non è più attribuita alcuna discrezionalità valutativa, essendo il suo ruolo limitato all'accertamento della sussistenza dei presupposti di fatto legittimanti il rilascio del permesso di soggiorno, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, poiché il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate è riservato al legislatore.

Così come la valutazione che – con riguardo al permesso di soggiorno in esame – il Procuratore della Repubblica è tenuto a compiere, consiste nella mera ricognizione della sussistenza dei presupposti previsti dal legislatore ed è quindi il frutto di una discrezionalità di tipo tecnico. Con riferimento a tale aspetto, la Suprema Corte (Cass. 27 aprile 2018, n. 10291)



aveva già chiarito che la valutazione del PM non ha carattere vincolante per il giudice della protezione internazionale proprio perché a tale valutazione deve essere attribuito carattere meramente ricognitivo della sussistenza degli specifici presupposti determinati dalla legge cui si riferisce. Pertanto, la mancata effettuazione di tale valutazione – che la normativa configura come obbligatoria e dovuta per il PM – non produce alcun effetto sull'ambito della cognizione del giudice che si occupa dell'impugnazione del rifiuto di rilascio, del diniego di rinnovo e nonché della revoca del permesso di soggiorno.

In merito ai requisiti per il riconoscimento del permesso di soggiorno in esame, la Suprema Corte ha precisato che i requisiti della presentazione della denuncia e della collaborazione processuale, sono alternativi, e non cumulativi, «e ciò in base all'interpretazione logica delle disposizioni in esame, nonché conforme alla sua ratio, finalizzata ad assicurare un regime protettivo allo straniero vittima di sfruttamento lavorativo, in quanto tale soggetto di particolare vulnerabilità». In particolare, la Corte ha chiarito che:

per un verso, che la presentazione della denuncia costituisce già di per sé una forma, anche assai significativa e rischiosa, di collaborazione e, per altro verso, che la presentazione della denuncia da parte di un altro soggetto produrrebbe paradossalmente l'effetto di privare lo straniero dei benefici di una sua successiva e positiva collaborazione alle indagini (cfr. in tal senso Cass. n. 18288/2022), sicché solo l'interpretazione della norma nel senso dell'alternatività dei citati requisiti consente di evitare conseguenze contrarie alla sua ratio (Cass. n. 3393 del 2023<sup>61</sup>)

Nel caso portato all'attenzione della Corte, il ricorrente aveva prodotto la denuncia alla Guardia di Finanza, presentata unitamente ad altri braccianti agricoli, nell'ambito del progetto “SIPLA - Servizio integrato protezione lavoratori agricoli” (oggetto di una più ampia azione delle locali istituzioni volta al contrasto del fenomeno del caporalato nel casertano), e la relazione della Caritas Diocesana e, nonostante tali produzioni, il Tribunale non aveva indagato la sussistenza di una condizione di sfruttamento lavorativo, rilevante per il riconoscimento del permesso di soggiorno in esame.

---

<sup>61</sup> Il principio in esame era stato affermato anche da Cass. n. 34687 del 2022.



La giurisprudenza di legittimità, infine, si è soffermata su un profilo molto rilevante per l'esame delle domande proposte dalle vittime di sfruttamento (lavorativo o sessuale): in particolare ha affrontato la questione della rilevanza degli indici di sfruttamento o di tratta nel caso in cui la richiedente o il richiedente neghino tale forma di sfruttamento. La condizione di estrema vulnerabilità, la paura di ritorsioni e le difficoltà ad auto-identificarsi nella vittima, infatti, rappresentano solo alcuni degli elementi che rendono molto frequente la negazione della condizione di sfruttamento da parte dei richiedenti.

Il caso portato all'attenzione della Corte era relativo ad una vicenda di tratta ai fini di sfruttamento sessuale prima e lavorativo dopo, nei confronti di una donna nigeriana che aveva negato di trovarsi in tale situazione. La Suprema Corte, dopo aver ribadito che la vulnerabilità rilevante nell'ambito dei seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano va accertata su base oggettiva e non dipende dalla sola specifica allegazione e deduzione del richiedente (dovendosi ritenere sufficiente che lo straniero riferisca il concreto pericolo di essere sottoposto a persecuzione o a trattamenti inumani e/o degradanti in caso di rimpatrio nel Paese d'origine), ha affermato il seguente principio di diritto:

ove nella vicenda dedotta dal richiedente asilo sia ritenuto oggettivamente ravvisabile, sulla scorta degli indici individuati dalle Linee guida UNHCR, il forte ed attuale rischio, in caso di rimpatrio forzato, di esposizione allo sfruttamento sessuale o lavorativo nell'ambito del circuito della tratta di esseri umani, sì da ritenere sussistenti i presupposti per la segnalazione dei delitti ex art. 600 e 601 cod. pen. e per la segnalazione ai sensi dell'art. 32 comma 3 *bis* d.lgs. n. 25/2008, ricorre una condizione di vulnerabilità personale valorizzabile ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria anche ove tale condizione non sia esplicitamente riconosciuta dall'istante<sup>62</sup>.

### *5.2.3. La giurisprudenza di merito*

La condizioni di sfruttamento lavorativo dei richiedenti protezione nel paese di accoglienza è stata più volte portata all'attenzione dei giudici di merito, che si sono orientati per il

---

<sup>62</sup> Cass. ord. n. 1750 del 17.01.2021.



riconoscimento dei presupposti per la protezione complementare (umanitaria, prima della novella, e speciale dopo). In particolare, con decreto del 12 maggio 2021, il Tribunale di Milano – esaminando la domanda spiegata da un cittadino del Senegal che da oltre 4 anni viveva nella baraccopoli di Borgo Mezzanone, in condizioni abitative fortemente precarie, senza la possibilità di un adeguato supporto sanitario (in caso di malattia), lavorando sino a nove ore al giorno per una retribuzione del tutto inadeguata a garantirgli un’esistenza dignitosa – ha ritenuto sussistente una condizione di vulnerabilità, rilevante ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria. Nella decisione in esame, con specifico riferimento alle condizioni sfruttamento lavorativo a Foggia, sono state esaminate le dichiarazioni rese dal Prefetto, Raffaele Grassi, Prefetto di Foggia:

In provincia di Foggia esistono due “ghetti”, quello di Borgo Mezzanone e quello del «Gran “ghetto” di Rignano» nel territorio di San Severo, che accolgono circa 1.600–1.700 migranti l'uno e 1.000 migranti l'altro, per un totale di circa 2.700. Quindi si tratta sicuramente di due «serbatoi» dai quali attingere la manovalanza per il lavoro nei campi<sup>63</sup>

In merito alle condizioni abitative: nei grandi ghetti come quello di Borgo Mezzanone che è la baraccopoli più grande d’Italia, vivono 3.500 persone solo nella stagione estiva. A caratterizzare questi insediamenti, si legge ancora nel decreto, sebbene diversi tra loro, sono il sovraffollamento, le condizioni igienico-sanitarie estremamente precarie, il fatto che non ci siano mezzi di trasporto che portino le persone a lavorare nei campi e a casa, l’assenza di luce, acqua e gas che in alcuni casi viene colmata con generatori e stufe e in altri, come nel Ghetto di Rignano, con cisterne dell’acqua fornite dalla Regione. Nel borgo di Mezzanone si ovvia anche in un altro modo: ci si allaccia alla linea elettrica del centro d’accoglienza per migranti lì vicino.

<sup>63</sup> Rif. Camera, XVIII Legislatura, Commissioni Riunite (XI e XIII), “Indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto «caporalato» in agricoltura”, 08 ottobre 2019, consultabile al seguente indirizzo [http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/1113/indag/c1113\\_caporalato/2019/10/08/indice\\_stenografico.0008.html](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/1113/indag/c1113_caporalato/2019/10/08/indice_stenografico.0008.html).



Il Tribunale ha poi sottolineato come l'eventuale denuncia da parte del ricorrente – denuncia che integra uno dei requisiti, alternativi, per il permesso di soggiorno di cui all'art. 22, comma 12 *quater* del TUI immigrazione per i casi di “particolare sfruttamento lavorativo” – non possa essere valutata come requisito necessario ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria (protezione ancorata ad una reale condizione di vulnerabilità), atteso che la mancata denuncia spesso è conseguenza di una condizione nella quale la vittima non è consapevole della violazione grave dei diritti fondamentali cui è sottoposta.

Il Tribunale di Torino, con ordinanza del 24 maggio 2022, ha ravvisato una condizione di “particolare vulnerabilità” con riferimento ad un ricorrente (cittadino della Guinea) vittima di sfruttamento lavorativo in provincia di Foggia. Nella decisione in esame, i giudici torinesi hanno valutato non solo le dichiarazioni rese dal ricorrente, ma anche la relazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) – entrata in contatto il richiedente nell'ambito di un progetto che prevede attività di identificazione e assistenza alle vittime di tratta e sfruttamento lavorativo. Le condizioni di lavoro particolarmente degradanti cui è stato sottoposto il ricorrente sono state ritenute idonee ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà, all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della soglia minima (condizione quest'ultima ritenuta, dalla Suprema Corte<sup>64</sup>, sufficiente per il riconoscimento della protezione umanitaria).

Ancora il Tribunale di Milano, con decreto del 28 luglio 2022, ha riconosciuto la protezione speciale ad un cittadino senegalese (ritenuto non credibile nella parte delle dichiarazioni relative al rischio di subire atti persecutori nel paese d'origine in quanto omosessuale), che aveva lavorato in condizioni di sfruttamento nel ghetto di San Severo (in particolare, il ricorrente aveva riferito di aver lavorato senza un contratto, per sette giorni a settimana, per una retribuzione oraria di 5 euro, dormendo in un container privo di bagno, in condizioni igienico sanitarie e abitative, che hanno trovato pieno riscontro nelle fonti giornalistiche citate dal Tribunale). Con specifico riferimento alla condizione di vulnerabilità, il Collegio ha osservato come la rilevanza dello sfruttamento lavorativo nel paese di

---

<sup>64</sup> Cass. N. 15961 del 2021.



accoglienza (già ritenuta dalla Suprema Corte come condizione rilevante ai fini della protezione umanitaria) debba essere valutata a maggior ragione alla luce delle novella legislativa, trattandosi di ipotesi (quelle legati ai motivi umanitari e oggi ancorate al concetto di vulnerabilità) che

non solo non sono state eliminate dal legislatore nella riformulazione (parziale) del principio di *non refoulement*, ma sono immanenti all'intero impianto normativo della protezione internazionale (che prevede ipotesi tassative seppur non esaustive di casi di vulnerabilità ai sensi dell'art. 2 co. 1 lett. h-bis d. lgs. n. 25/2008) di cui la protezione speciale (protezione umanitaria nella disciplina antecedente al D.L. n. 130/2020 conv. L. n. 173/2020) costituisce una protezione complementare, espressione del diritto di asilo costituzionalmente tutelato dall'art. 10 Cost<sup>65</sup>

Il dato interpretativo trova, peraltro, ampio avallo, nelle pronunce della Suprema Corte di Cassazione che, in merito alla nuova disciplina in materia di protezione speciale, ha, da un lato, precisato i criteri di valutazione per il riconoscimento del correlato diritto al permesso di soggiorno, dall'altro ha evidenziato il venir meno della valutazione comparativa della situazione personale del richiedente asilo rispetto alle condizioni del paese di origine:

In tema di protezione internazionale “speciale”, la seconda parte dell'art. 19, comma 1.1, del d.lgs. 286 del 1998, come modificato dal d.l. n. 130 del 2020, convertito con l. n. 173 del 2020 – applicabile “*ratione temporis*” nel giudizio di legittimità avverso una decisione resa successivamente all'entrata in vigore della legge, quindi dal 22 ottobre 2020 – attribuisce diretto rilievo all'integrazione sociale e familiare in Italia del richiedente asilo, da valutare tenendo conto della natura e dell'effettività dei suoi vincoli familiari, del suo

<sup>65</sup> Sulla condizione di vulnerabilità sociale generata dal lavoro irregolare, nelle quali possono innestarsi le peggiori forme di sfruttamento e di abuso, oggetto di numerose indagini penali, si veda M.G. Giammarinaro, “Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura”, cit. L'autrice effettua una profonda disamina delle soluzioni necessarie per rendere gli strumenti di tutela previsti dal TUI (artt. 18 e 22 co. 12 *quater*) maggiormente efficienti, nonché per rendere l'intero sistema maggiormente coordinato attraverso canali di comunicazione e di rete tra le Pubbliche amministrazioni interessate, un maggior protagonismo degli enti attuatori dei programmi anti-tratta a non considerare come meri erogatori di servizi ma anche partner delle istituzioni nella programmazione ed attuazione delle relative politiche e, da ultimo, prevedendosi l'istituzione di un organo indipendente di monitoraggio, valutazione e proposta di interventi innovativi contro lo sfruttamento e la tratta (p. 48, op. cit.).



inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno e dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine, senza che occorra procedere ad un giudizio di comparazione con le condizioni esistenti in tale paese, neppure nelle forme della comparazione attenuata con proporzionalità inversa (Corte di Cassazione, Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 18455 del 08/06/2022)

In altri termini, il legislatore ha ampliato, e non ristretto, delle maglie dell'art. 19.1 TUI (dal cui contesto non sono scomparse le ipotesi di vulnerabilità), al punto da non rendersi più necessaria la valutazione comparativa con le condizioni esistenti nel Paese di origine del ricorrente.

## 6. Prime conclusioni

L'esame delle forme di identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo, la difficoltà di individuare con precisione le differenti forme di sfruttamento, le peculiarità del procedimento di acquisizione della prova a sostegno delle domande formulate, la necessità di individuare le forme di protezione delle vittime costituiscono solo alcuni degli elementi che svelano la complessità di un fenomeno, ancora tutto da comprendere e da studiare, nella ricerca di una tutela effettiva dei diritti violati.

L'emersione di un fenomeno di sfruttamento lavorativo impone al giudice di valutare quale sia la forma di protezione adeguata e riconoscibile nel caso di specie. L'esistenza di un rischio in caso di rimpatrio nel paese d'origine e la possibilità di ravvisare uno dei cinque fattori di protezione previsti dalla Convenzione di Ginevra, impone il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Laddove, invece, non si ritengano sussistenti i detti requisiti, si dovrà valutare la possibilità di ravvisare un rischio effettivo di subire un grave danno, in caso di ritorno nel paese d'origine, ai fini del riconoscimento del diritto alla protezione sussidiaria.

Escluse, infine, le protezioni maggiori, si dovrà verificare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento delle protezioni nazionali (nelle forme sopra indicate). Con riferimento a tale ultimo aspetto non pare inutile sottolineare che la possibilità di protezione delle vittime di



sfruttamento lavorativo (a prescindere dal permesso ex art. 22, sopra citato), che, a normativa vigente<sup>66</sup> può essere assicurata (ed è stata assicurata dalle corti di merito) attraverso il riconoscimento della protezione speciale, può trovare comunque un immediato riferimento nell'art. 10 della Cost<sup>67</sup>. Il riferimento alle “libertà democratiche”, ovvero a tutti i diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Carta costituzionale alla persona in quanto tale (e non solo al cittadino), impone, infatti, all'interprete di tener conto dei rischi che il richiedente, in conseguenza dello sfruttamento lavorativo subito e della condizione di vulnerabilità nella quale si trova, potrebbe subire in conseguenza di un rimpatrio in un contesto sociale, politico e ambientale idoneo a costituire una significativa ed effettiva compressione dei suoi diritti. Diritti umani<sup>68</sup>, dei cittadini e degli stranieri, che la nostra Costituzione ci impone di tutelare.

<sup>66</sup> In data 10 marzo 2023 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.l. n. 20, “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare” che, all'art. 7, primo comma dispone: «All'art. 19, comma 1.1., del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, il terzo e quarto periodo sono soppressi». Tale disposizione, ove convertita in legge, provocherà un'immediata e drastica riduzione della possibilità di riconoscimento della protezione speciale.

<sup>67</sup> Sulla possibilità di ritenere il permesso umanitario una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale, P. Bonetti, “Il diritto di asilo nella Costituzione italiana”, in C. Favilli (a cura di) *Procedure e Garanzie del Diritto di Asilo*, Cedam, Padova, 2011, pp. 35-72.

<sup>68</sup> Per un approfondimento dello statuto dei diritti umani e delle forme di tutela (più incisive di quelle dei diritti fondamentali), cfr. M. Acierno, “La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani”, *Questione Giustizia*, 2, 2018, consultabile al seguente indirizzo: [https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-umanitaria-nelsistema-deidiritti-umani\\_536.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-umanitaria-nelsistema-deidiritti-umani_536.php).

