

Sfruttamento grave dell'attività lavorativa: lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea o che vi fanno ingresso

Sintesi



La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (UE) definisce diritti che sono di particolare importanza per i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso. I più importanti sono la dignità umana (articolo 1), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 5), la libertà professionale e il diritto di lavorare (articolo 15), la non discriminazione (articolo 21), il diritto di accesso ai servizi di collocamento (articolo 29), la tutela in caso di licenziamento non giustificato (articolo 30), le condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articolo 32), la protezione dei consumatori (articolo 38), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47).

Lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa degli stranieri è un fenomeno diffuso, che tuttavia spesso rimane sommerso. La maggior parte dei consumatori non è consapevole del fatto che i prodotti in vendita in un supermercato o in un negozio o i servizi offerti in un albergo o in un ristorante possono essere ottenuti sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento. Lo sfruttamento è diffuso in numerosi settori economici e colpisce diversi gruppi di lavoratori: i cittadini rumeni che raccolgono patate in Ungheria, le donne originarie dei paesi sub-sahariani sfruttate come au-pair in Francia; i portoghesi impiegati nel settore della costruzione di strade nei Paesi Bassi; i nordcoreani utilizzati come operai non qualificati in un cantiere navale in Polonia; i raccoglitori di frutta del Bangladesh e del Pakistan

in servizio nella Grecia meridionale. Ciò che questi lavoratori spesso hanno in comune è il fatto di essere pagati un euro o molto meno all'ora, di essere costretti a lavorare 12 ore o più al giorno per sei o sette giorni alla settimana, di essere alloggiati in condizioni di estremo disagio e di non avere alcun diritto alle ferie o al congedo per malattia.

Lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa è un fenomeno alimentato dall'esistenza di evidenti disparità economiche a livello globale e dalla crescente mobilità internazionale della manodopera. Sono sempre più numerose le persone che, spinte da difficoltà economiche, si trasferiscono all'estero per lavoro e spesso sono disposte ad accettare condizioni di lavoro di gran lunga inferiori agli standard di legge locali, ma comunque migliori rispetto alla situazione di povertà e di disoccupazione che si lasciano alle spalle. Gli spostamenti di manodopera da un paese all'altro generalmente creano o aggravano situazioni di vulnerabilità sociale ed economica. Il rischio di sfruttamento è accentuato dall'isolamento sociale che deriva dal non conoscere la lingua del paese di destinazione, dal non avere contatti al di fuori del luogo di lavoro e dall'essere all'oscuro delle norme locali o delle figure a cui rivolgersi per chiedere aiuto.

La presente sintesi illustra i risultati di una ricerca dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) sulle varie forme criminali di sfruttamento grave dell'attività lavorativa dei lavoratori che si sono trasferiti da uno Stato membro dell'UE all'altro o che provengono da paesi terzi.

Grave sfruttamento dell'attività lavorativa e legislazione pertinente

Lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa colpisce sia i cittadini dell'UE sia i cittadini dei paesi terzi. Il diritto a lavorare in condizioni giuste ed eque, ai sensi dell'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, si estende ai cittadini dell'UE così come ai cittadini non-UE, indipendentemente dal fatto che siano in possesso di un regolare permesso di soggiorno.

L'espressione «sfruttamento grave dell'attività lavorativa» si riferisce a tutte le forme di sfruttamento del lavoro illecite ai sensi della legislazione dello Stato membro dell'UE in cui avviene lo sfruttamento. Questa ricerca esamina lo sfruttamento del lavoro e i rischi ad esso associati. Non analizza il processo di spostamento volontario o forzato dei lavoratori dal proprio paese di origine verso una situazione di sfruttamento.

Lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa non è necessariamente la conseguenza della tratta di esseri umani, una pratica che comprende una serie di atti compiuti a scopo di sfruttamento, usando mezzi illeciti. Né le vittime di questo sfruttamento sono necessariamente costrette con la forza a lavorare: esse sono infatti vittime di questo fenomeno perché la loro esperienza di lavoro avviene in condizioni che sono ben al di sotto di quanto sia considerato accettabile dalla legge.

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Accesso alla giustizia

Una coppia bulgara aveva lavorato in un'azienda agricola francese raccogliendo frutta e ortaggi. I due erano stati distaccati da un datore di lavoro bulgaro, erano stati legalmente assunti tramite un contratto di lavoro redatto nella loro lingua madre e avevano ottenuto un regolare permesso di soggiorno e di lavoro in Francia. Nonostante ciò, erano stati sottoposti a condizioni di vita e di lavoro estremamente dure ed erano stati pagati soltanto per sei settimane, pur avendo lavorato cinque mesi per 15-16 ore al giorno; dal loro stipendio era stato detratto persino il costo dei biglietti aerei per il volo di ritorno al loro paese. La coppia ha denunciato la propria esperienza alla Commissione nazionale per la lotta alla tratta degli esseri umani, che ha chiesto alla filiale locale dell'Ufficio centrale per la lotta alla criminalità organizzata di indagare allo scopo di impedire situazioni analoghe di sfruttamento dell'attività lavorativa da parte del datore di lavoro bulgaro.

Lo sfruttamento del lavoro può assumere varie forme: dagli abusi gravi come la schiavitù fino ad atti che non costituiscono reato e non costituiscono esempi gravi di sfruttamento dell'attività lavorativa. L'espressione «grave sfruttamento dell'attività lavorativa» si riferisce anche alle situazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro (2009/52/CE), vale a dire l'impiego di un lavoratore in situazione irregolare in «condizioni lavorative di particolare sfruttamento». Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva, si tratta di condizioni «in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni d'impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana». Questa formulazione ricalca il tenore dell'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, secondo cui ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. In altre parole, l'espressione

Raccolta dei dati e oggetto d'indagine

Questa ricerca della FRA è la prima nel suo genere, poiché esamina globalmente tutte le forme criminali di sfruttamento dell'attività lavorativa dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso, ricorrendo a ricerche sia documentali sia sul campo. È stata svolta una ricerca documentale nel quadro giuridico e istituzionale dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa in tutti i 28 Stati membri dell'UE, mentre è stata condotta una ricerca sul campo in 21 paesi dell'UE, a eccezione di Danimarca, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Romania, Slovenia e Svezia (in parte a causa della limitatezza di risorse). È stata garantita la copertura di regioni geografiche e di situazioni economiche diverse. Durante il lavoro sul campo sono state condotte 616 interviste a esperti appartenenti a vari gruppi professionali attivi nel campo dello sfruttamento dell'attività lavorativa, quali ispettori del lavoro, funzionari di polizia, giudici e rappresentanti di lavoratori e datori di lavoro, oltre che 24 discussioni di gruppi di riflessione, con gruppi misti di operatori.

Sono stati inoltre raccolti 217 studi di casi di sfruttamento grave dell'attività lavorativa, sulla base delle informazioni fornite da esperti a livello di Stati membri. Tali studi riprendono vicende autentiche e si concentrano sull'esperienza di sfruttamento dei lavoratori. Nella maggior parte dei casi è impossibile classificare giuridicamente le situazioni descritte a causa della mancanza di informazioni esauritive. Alcune di queste, tuttavia, potrebbero essere equiparate alla tratta di esseri umani.

«sfruttamento grave dell'attività lavorativa» denota situazioni di lavoro che deviano in maniera significativa dalle condizioni di lavoro standard (giuste ed eque) così come definite dalla legislazione sul

lavoro e da altre norme di legge, in particolare in materia di remunerazione, orario di lavoro, congedi, salute e sicurezza, e trattamento decente e rispettoso dei lavoratori.

Figura 1 – Forme e gravità dello sfruttamento dell'attività lavorativa



Nota: Le vittime di tutte le forme di sfruttamento riportate in questa figura potrebbero anche essere vittime della tratta di esseri umani, se è accertata la presenza degli elementi della definizione di tratta di cui all'articolo 2 della direttiva anti-tratta, così come recepita dalla legislazione dello Stato membro.

Fonte: FRA, 2015.

Analisi dei fattori di rischio

La ricerca della FRA si prefigge lo scopo di assistere le istituzioni dell'UE e gli Stati membri nelle attività di prevenzione dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa, monitoraggio delle situazioni in cui si verifica questo fenomeno e realizzazione effettiva del diritto delle vittime di accedere alla giustizia. Più nello specifico, essa individua:

- i fattori che espongono i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o provengono da paesi terzi al rischio di grave sfruttamento dell'attività lavorativa nel paese di destinazione (fattori di rischio);
- le reazioni delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri a questi fattori di rischio in termini di
 - prevenzione;
 - monitoraggio, compreso il quadro giuridico e istituzionale in vigore necessario per

localizzare i casi di sfruttamento dell'attività lavorativa, soprattutto tramite ispezioni sul luogo di lavoro da parte di ispettori o altre autorità pubbliche;

- misure che, una volta individuata una forma grave di sfruttamento dell'attività lavorativa, consentano alle vittime di accedere alla giustizia, tra cui servizi di assistenza mirati, la divulgazione di informazioni sul caso e sui diritti delle vittime, lo svolgimento di indagini e azioni penali efficienti e l'applicazione di sanzioni dissuasive.

I fattori di rischio sono classificati a seconda che si riferiscano al quadro giuridico e istituzionale, alla situazione del lavoratore, alle specificità del luogo di lavoro o al comportamento dei datori di lavoro (cfr. la figura 2).

Figura 2 — Fattori di rischio per lo sfruttamento dell'attività lavorativa



Fonte: FRA, 2015.

A fronte del pericolo di diffusione di condizioni di sfruttamento dell'attività lavorativa, gli Stati membri dell'UE hanno obblighi di dovuta diligenza. I lavoratori provenienti da un altro paese che sono esposti a un importante rischio di sfruttamento grave, dovuto alla concomitanza di fattori di rischio, hanno diritto a misure

protettive adottate dalle autorità competenti. Di conseguenza, in presenza di fattori di rischio concomitanti, agli Stati membri spettano gli obblighi, derivanti dal diritto dell'UE, di effettuare ispezioni volte a individuare questo fenomeno, proteggere le vittime, stabilire meccanismi di risarcimento ed evitare l'impunità.

Risultati principali e raccomandazioni basate su prove

Prevenzione

Azioni di sensibilizzazione e promozione di un clima di tolleranza zero nei confronti dello sfruttamento del lavoro

Gli operatori intervistati percepiscono, tra la popolazione generale delle società europee, un atteggiamento di tolleranza verso lo sfruttamento dell'attività lavorativa degli stranieri. La tendenza è quella di ritenere che questi lavoratori accettino volontariamente, sia pur a causa della miseria e dell'emarginazione, di lavorare in condizioni di sfruttamento. La difficoltà a comprendere con chiarezza le

situazioni di grave sfruttamento dell'attività lavorativa da parte degli operatori che di volta in volta sono chiamati a intervenire contribuisce anch'essa a far sì che tali situazioni di sfruttamento rimangano sommerse o non figurino tra le priorità di intervento.

Questa tolleranza verso lo sfruttamento del lavoro è in netto contrasto con lo scenario giuridico. La legislazione dell'UE e degli Stati membri punisce fermamente le forme gravi di sfruttamento del lavoro, sia pur in maniera non sufficientemente esaustiva e coerente. Dalla ricerca (in particolare dalle interviste con gli esperti e dagli studi di casi) emerge che lo sfruttamento nel settore del lavoro domestico (pulizie e accudimento di bambini o anziani) rappresenta per il pubblico in generale un'area grigia, dove la linea di demarcazione tra le pratiche moralmente accettabili e quelle inaccettabili è potenzialmente sfuocata.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero sensibilizzare l'opinione pubblica in merito all'esistenza di gravi forme di sfruttamento dell'attività lavorativa dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso, e incrementare gli sforzi per promuovere un clima di tolleranza zero nei confronti dello sfruttamento di tali lavoratori, compreso lo sfruttamento in ambito domestico.

Iniziative di sensibilizzazione e di formazione mirate

Esperti di alcuni Stati membri dell'UE hanno dichiarato che, a causa delle molteplici forme di sfruttamento del lavoro e della varietà delle disposizioni di legge al riguardo, non è chiaro cosa costituisca precisamente una forma criminale di grave sfruttamento dell'attività lavorativa. Hanno sottolineato che è difficile applicare le varie categorie giuridiche e comprendere le varie forme di grave sfruttamento dell'attività lavorativa dei lavoratori stranieri, oltre che le cause alla radice di tale fenomeno. Una migliore conoscenza e consapevolezza delle numerose forme di sfruttamento aiuterebbe gli ispettori del lavoro e i funzionari di polizia a individuare questi casi.

Dalle interviste con gli esperti è emerso inoltre che il compito delle autorità pubbliche di tenere sotto controllo il flusso migratorio e quello di riconoscere e sostenere le vittime dello sfruttamento grave può comportare conflitti di ruoli e di requisiti. Gli ispettori del lavoro e i funzionari di polizia dovrebbero essere informati e formati in modo da dare priorità ai diritti fondamentali delle vittime nelle questioni di ordine pubblico, ove si profili una situazione di grave sfruttamento dei cittadini di paesi terzi in situazione di irregolarità.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE devono garantire che il personale delle organizzazioni che si imbattono in casi di sfruttamento del lavoro sia consapevole delle varie forme di grave sfruttamento dell'attività lavorativa e delle cause alla radice di tale fenomeno, e sia formato in modo da reagire in maniera appropriata. Gli ispettori del lavoro e i funzionari di polizia dovrebbero essere informati e formati per dare priorità ai diritti delle vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa rispetto agli obiettivi di gestione della migrazione.

L'Accademia europea di polizia (CEPOL) e l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) sono invitate a sostenere gli Stati membri nell'attuazione di programmi di formazione tesi a rafforzare la capacità delle autorità di contrasto e degli ispettori del lavoro di individuare ed esaminare i casi di grave sfruttamento dell'attività lavorativa e di intervenire in uno spirito che rispetti i diritti fondamentali dei lavoratori sfruttati che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso. Tali iniziative dovrebbero essere supportate dalle attività del coordinatore dell'UE anti-tratta.

È fondamentale garantire una cooperazione efficace tra organizzazioni pubbliche e private, che dovrà essere basata su una comprensione condivisa dei problemi causati dallo sfruttamento dell'attività lavorativa, dei diritti fondamentali in gioco e degli interventi necessari.

Incoraggiare i sindacati e le organizzazioni della società civile a promuovere la diffusione di informazioni tra i lavoratori che si spostano nell'UE o che vi fanno ingresso

Secondo molti intervistati è indispensabile che i lavoratori siano messi al corrente delle condizioni di lavoro e dei propri diritti prima di arrivare nel paese di destinazione, o ricevano tali informazioni al loro arrivo. A questo proposito, le importanti funzioni svolte dai sindacati e dalle ONG che entrano in contatto con i lavoratori che si spostano nell'UE o che vi fanno ingresso (per esempio, in Austria, Germania, Irlanda e Paesi Bassi) dovrebbero essere riconosciute come un passo avanti promettente.

Si osserva inoltre una chiara e positiva tendenza tra le ambasciate degli Stati membri dell'UE a informare i cittadini stranieri che intendono trasferirsi nei loro paesi, o i loro connazionali al loro arrivo in un paese ospitante, in merito ai loro diritti in materia di occupazione. Occorre rilevare infine che l'articolo 11 della direttiva sui lavoratori stagionali (2014/36/UE) prevede per gli Stati membri che rilasciano ai cittadini di paesi terzi un'autorizzazione per motivi di lavoro stagionale l'obbligo di informare tali cittadini per iscritto circa i loro diritti e obblighi ai sensi della suddetta direttiva, incluse le procedure di ricorso.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero invitare i sindacati e altre organizzazioni private a fornire informazioni ai lavoratori prima della loro partenza, oltre che in concomitanza con il loro arrivo nel paese di destinazione.

Andrebbe considerato anche il ruolo delle ambasciate nel fornire informazioni prima della partenza o all'arrivo nel paese di destinazione.

Rapporti di lavoro trasparenti

Gli esperti intervistati riconoscono nella mancanza di trasparenza dei rapporti di lavoro un fattore che aggrava il rischio di sfruttamento. Spesso i lavoratori non hanno un contratto scritto in una lingua a loro comprensibile, oppure non ricevono un contratto scritto o perdono il controllo della retribuzione loro dovuta a causa della complessa situazione giuridica in essere (per esempio, in presenza di ditte fornitrici di manodopera o di subappalti) o per la presenza di pratiche dei datori di lavoro che intorbidiscono la situazione. Servono azioni di sensibilizzazione in cui l'assenza di rapporti di lavoro trasparenti sia equiparata a una «bandiera rossa» che segnala il potenziale di grave sfruttamento dell'attività lavorativa; tali azioni dovrebbero essere portate avanti, per esempio, tramite campagne di sensibilizzazione o attraverso le ambasciate che rilasciano visti ai cittadini di paesi terzi.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che le condizioni e le circostanze di base di un rapporto di lavoro siano trasparenti, ben documentate e comprensibili per tutta la durata del rapporto di lavoro. In particolare:

- *tutti i lavoratori dovrebbero ricevere un contratto scritto in una lingua a loro comprensibile, perlomeno in relazione ai termini fondamentali della loro assunzione;*
- *gli stipendi dovrebbero essere versati in maniera trasparente e a intervalli regolari, ma almeno una volta al mese e non al termine della stagione o del progetto.*

«Diritto a conoscere» dei consumatori e dovere delle società di divulgare informazioni

Negli Stati membri dell'UE, dove è diffuso l'uso di certificazioni sui prodotti, le opinioni degli esperti

con riferimento a tali pratiche sono discordanti. Se, da un lato, molti credono che consentire ai consumatori di adottare decisioni informate sia un modo per impedire efficacemente lo sfruttamento del lavoro, dall'altro lato c'è chi sottolinea che la certificazione non sia sempre uno strumento affidabile e debba essere migliorata. Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva sui diritti dei consumatori (2011/83/UE), i consumatori devono ricevere informazioni riguardanti le caratteristiche principali dei beni o servizi da loro acquistati o utilizzati. I consumatori sensibili alla questione della difesa di condizioni di lavoro umane dovrebbero avere il diritto di sapere se sussiste un forte rischio che il prodotto in vendita sia stato prodotto in condizioni di sfruttamento.

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Consumatori ingannati dai produttori

È emerso che il marchio «Happy Eggs», che fornisce uova ai principali supermercati del Regno Unito, vendeva uova raccolte da lavoratori lituani sfruttati. La società dichiarava di fare tutto quanto in suo potere per trasformare le sue aziende agricole in «luoghi realmente felici». Tuttavia, l'intermediario che aveva messo a disposizione la manodopera aggrediva fisicamente i lavoratori, detraeva somme dai loro stipendi e li faceva alloggiare in strutture sovraffollate. La vicenda non ha avuto strascichi a livello penale e si è conclusa con il mero ritiro della licenza commerciale all'intermediario.

Sussiste un obbligo per le imprese di divulgare informazioni che consentano ai consumatori di valutare l'impatto delle attività commerciali sui diritti fondamentali. Un passo importante verso il miglioramento della trasparenza delle informazioni di tipo non finanziario delle imprese è rappresentato dalle modifiche alla direttiva sulla divulgazione (2014/95/UE), che gli Stati membri saranno tenuti a recepire entro il 6 dicembre 2016. Le società di grandi dimensioni e le multinazionali sono obbligate a dare informazioni sulle «questioni relative al personale» e a fornire una descrizione delle politiche perseguite e dei loro esiti, dei rischi e della gestione dei rischi, oltre che dei principali indicatori di rendimento. Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva sulla divulgazione, la Commissione «elabora orientamenti non vincolanti sulla metodologia di comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario, compresi gli indicatori fondamentali di prestazione generali e settoriali, al fine di agevolare la divulgazione pertinente, utile e comparabile di informazioni di carattere non finanziario».

Parere della FRA

Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero consentire ai consumatori di poter valutare meglio il rischio che un prodotto o un servizio offerto sia stato realizzato in condizioni di grave sfruttamento dell'attività lavorativa. La fornitura di tali informazioni potrebbe comprendere:

- sistemi efficaci e affidabili di certificazione e rilascio di marchi per prodotti di società che rispettano i diritti dei lavoratori;
- registri pubblici di datori di lavoro e reclutatori condannati per sfruttamento di manodopera, a meno che non abbiano adottato adeguate misure per prevenire in futuro nuovi casi di sfruttamento.

La Commissione, nel fornire orientamenti e segnalazioni riguardanti l'attuazione della direttiva modificata in materia di divulgazione, potrebbe prestare la dovuta attenzione alla divulgazione di politiche concernenti l'uguaglianza delle condizioni di lavoro per i lavoratori e le salvaguardie introdotte per controbilanciare i fattori di rischio in condizioni di sfruttamento dell'attività lavorativa, a livello sia generale sia settoriale. Un'attenzione specifica andrebbe riservata a quei settori dell'economia che sono particolarmente vulnerabili al fenomeno dello sfruttamento della manodopera.

Salvaguardie nelle procedure sugli appalti pubblici

Gli esperti intervistati hanno menzionato casi di sfruttamento dell'attività lavorativa che si sono verificati nell'ambito di progetti commissionati da istituzioni pubbliche. Tali situazioni sono emerse anche in alcuni studi di casi. È pertanto responsabilità delle istituzioni, degli organi, degli organismi e delle agenzie dell'UE, oltre che degli Stati membri, evitare di contribuire finanziariamente a pratiche di sfruttamento.

Ai sensi dell'articolo 31 della Carta, le istituzioni dell'UE sono tenute a rispettare il diritto dei lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione o vi fanno ingresso a lavorare in condizioni decenti, segnatamente in tutte le procedure di appalti pubblici che prevedono l'esistenza di contraenti e subcontraenti. In particolare, nell'attuare il pacchetto legislativo adottato nel febbraio 2014 concernente le procedure di appalti pubblici, gli Stati membri dell'UE sono vincolati dalla Carta, *in primis* dagli articoli 5 e 31.

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Appalti pubblici

Nel 2005 un gruppo di indiani, assunti da un subappaltatore saudita, ha lavorato a Malta per un importante progetto infrastrutturale finanziato dal governo. Questi lavoratori ricevevano un pessimo salario (di gran lunga inferiore al salario minimo legale) e non avevano diritto a congedi per malattia o a giornate di riposo. Dal salario venivano sottratti persino i costi delle scarse pietanze che ricevevano e le spese per le strutture mediocri in cui erano alloggiati. Una parte terza ha informato gli ispettori del lavoro e un sindacato, anziché portare il caso all'attenzione di un giudice, ha iniziato a esercitare pressioni politiche sul governo maltese tramite gli organi di stampa, dal momento che «le sanzioni finanziarie contro i datori di lavoro erano minime». Il sindacato ha procurato assistenza legale gratuita ai lavoratori e ha mobilitato la loro ambasciata: al termine dell'azione, i lavoratori sono stati pienamente risarciti, anche degli straordinari, sulla base del salario minimo previsto dalla legislazione locale.

Parere della FRA

Quando attuano il pacchetto legislativo adottato nel febbraio 2014 in materia di procedure di appalti pubblici, gli Stati membri dell'UE sono invitati a prestare un'attenzione specifica alla necessità di evitare di sostenere forme di sfruttamento del lavoro selezionando contraenti coinvolti direttamente, o tramite imprese subcontraenti, in pratiche di sfruttamento dei lavoratori.

Le istituzioni, gli organi, gli organismi e le agenzie dell'UE che mettono a punto procedure di appalti pubblici sono invitati a dare il buon esempio e a prestare la dovuta attenzione affinché siano evitate pratiche di sfruttamento del lavoro ad opera di aziende subcontraenti.

Controlli e ispezioni sul luogo di lavoro

Sistemi esaustivi ed efficaci di ispezione e controllo

Gli intervistati appartenenti a tutti i gruppi professionali hanno individuato nell'assenza di controlli efficaci il fattore di rischio fondamentale per il

verificarsi di gravi episodi di sfruttamento dell'attività lavorativa. I rappresentanti delle organizzazioni che promuovono i diritti dei lavoratori, delle organizzazioni dei datori di lavoro e della magistratura considerano l'assenza di controlli adeguati come il fattore di rischio istituzionale più significativo. Gli Stati membri devono essere preparati a effettuare un maggior numero di ispezioni sul lavoro e a migliorarne l'efficacia, prestando la dovuta attenzione ai fattori di rischio per lo sfruttamento della manodopera. Gli esperti inoltre hanno sottolineato l'importanza della cooperazione tra ispettori del lavoro e forze dell'ordine.

Secondo gli esperti, le complessità emergono quando talune attività, come il lavoro agricolo svolto su terreni di proprietà privata o il lavoro domestico, sono totalmente esenti da ispezioni. Analogamente, una relazione pubblicata dalla FRA nel 2011, dal titolo *Migrants in an irregular situation employed in domestic work* (Migranti in situazione irregolare impiegati nel lavoro domestico), rilevava che il quadro giuridico dovrebbe prevedere ispezioni nei luoghi di lavoro del personale domestico al fine di garantire condizioni di lavoro sicure e dignitose¹.

Alla luce dei fattori di rischio individuati nella ricerca sul campo, le attività di monitoraggio si dovrebbero concentrare sui gruppi ad accresciuto rischio di sfruttamento come le persone irregolarmente occupate, i lavoratori stagionali, i prestatori di lavoro temporaneo e i lavoratori autonomi fittizi. Dalla ricerca è scaturito che, anziché concentrarsi su questi gruppi, i controlli spesso sono limitati ad alcuni settori economici considerati come particolarmente vulnerabili al fenomeno dello sfruttamento della manodopera. I risultati dello studio sulla rilevanza di vari fattori di rischio dovrebbero essere utilizzati per elaborare strategie più efficaci e mirate, volte a individuare casi di grave sfruttamento del lavoro.

La ricerca sul campo ha ravvisato rischi di sfruttamento dell'attività lavorativa anche nel caso di lavoratori non direttamente selezionati dall'impresa per la quale prestano servizio, ma tramite un'agenzia di reclutamento o un subappaltatore (ossia una persona fisica o qualsiasi persona giuridica cui sia affidata l'esecuzione di tutti o parte degli obblighi di un precedente contratto).

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Agenzie di reclutamento

Sessantotto cittadini cinesi lavoravano in Finlandia per una ditta di pulizie. Erano stati selezionati da un'agenzia di reclutamento finlandese con l'aiuto di un'agenzia di reclutamento cinese, il che aveva creato una situazione confusa per i lavoratori, che non riuscivano a capire chi rappresentasse l'agenzia di reclutamento e chi, invece, la ditta di pulizie. Questa incertezza si è ripercossa successivamente anche durante il procedimento penale, nell'ambito del quale le accuse di discriminazione dei lavoratori ed estorsione mosse nei confronti dell'agenzia di reclutamento finlandese erano state lasciate cadere essendo stato accertato che l'agenzia di reclutamento non aveva agito per conto del datore di lavoro. I responsabili quindi non erano stati puniti, nonostante fossero stati perseguiti per condotta estortiva e discriminatoria nei confronti della manodopera e usura aggravata. Le vittime non erano state risarcite né avevano ottenuto il rimborso delle spese di assunzione, ma si erano dovute accollare anche una parte delle spese legali.

Secondo gli esperti intervistati, l'esistenza di situazioni giuridiche complesse rende più difficile, per i lavoratori che si sono spostati nell'UE o che vi hanno fatto ingresso, comprendere i propri diritti o venire a conoscenza dei rimedi disponibili e quindi aumentano il rischio di sfruttamento. Ciò accade in particolare quando sono coinvolte società che hanno sede in Stati membri diversi. In queste circostanze diventa oltretutto più difficile accertare le violazioni dei diritti dei lavoratori. È necessario intensificare le iniziative di monitoraggio di queste situazioni complesse e indagare i casi sospetti; ciò potrebbe richiedere una cooperazione efficace tra autorità pubbliche di più Stati membri.

L'articolo 7 della convenzione sulle agenzie per l'impiego private dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)² stabilisce chiaramente che tali agenzie «non devono far pagare ai lavoratori, direttamente o indirettamente, spese o altri costi». Spetta infatti ai datori di lavoro accollarsi le spese delle procedure di assunzione. Non sono accettabili deroghe a questa regola per lavoratori in cerca di occupazione in posizioni che non richiedono competenze particolarmente sofisticate né responsabilità manageriali. Tuttavia, dalle interviste con gli esperti e dagli

1 FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 9 e 30.

2 Adottata a Ginevra il 19 giugno 1997, in occasione dell'85ª sessione della conferenza internazionale del lavoro.

studi di casi emerge che i reclutatori impongono ai lavoratori spese esorbitanti, sottoponendoli a una situazione di indebitamento e rendendoli particolarmente vulnerabili a forme gravi di sfruttamento. Pertanto, l'attenzione specifica degli organismi di controllo va dirottata verso le attività delle agenzie di reclutamento.

Parere della FRA

Gli Stati membri devono garantire un sistema esaustivo di ispezioni delle condizioni di lavoro che sia sufficientemente efficace a garantire la conformità a norme riconosciute.

- *A tal fine deve essere introdotta una legislazione che affidi chiaramente alle autorità pubbliche il compito di monitorare le condizioni di lavoro dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso e di condurre un numero sufficiente di ispezioni.*
- *Le autorità devono essere dotate di personale qualificato in numero sufficiente per effettuare ispezioni mirate ed efficaci, e avere i mezzi per superare le barriere linguistiche. Dovrebbero inoltre avere l'autorità e i mezzi per garantire la raccolta di prove pertinenti per il processo penale o essere in condizioni di poter fare affidamento su una cooperazione efficace con le forze dell'ordine.*
- *Il personale responsabile dei controlli deve ricevere una formazione adeguata, che gli consenta di capire e valutare i fattori di rischio della pratica dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa; dovrebbe inoltre adeguare e organizzare la propria attività lavorativa in linea con tali fattori di rischio e rivedere regolarmente il proprio sistema di gestione dei rischi. Questo indirizzamento strategico delle ispezioni sul luogo di lavoro dovrebbe essere fondato su tutti gli elementi di prova disponibili relativi ai pertinenti fattori di rischio.*
- *Gli Stati membri dell'UE dovrebbero rivedere i regolamenti che hanno l'effetto di esentare totalmente i luoghi di lavoro, in particolare le aziende agricole private e gli ambienti domestici.*
- *Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie più efficaci e mirate, capaci di portare alla luce i casi di grave sfruttamento dell'attività lavorativa e di assicurare alla giustizia i responsabili di reati.*
- *Gli Stati membri dovrebbero intensificare i controlli sulle agenzie di reclutamento e garantire che siano introdotte disposizioni di legge che proibiscono l'imposizione di oneri ai lavoratori.*

- *Le agenzie dell'UE, tra cui EU-OSHA, Euro-pol (l'Ufficio europeo di polizia) ed Eurojust (l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea), sono invitate a contribuire a intensificare la cooperazione transfrontaliera tra le autorità degli Stati membri incaricate del compito di monitorare, indagare e perseguire i casi di sfruttamento dell'attività lavorativa che coinvolgono più di uno Stato membro.*

Accesso alla giustizia da parte delle vittime

Disposizioni di legge in ambito penale che tutelano dallo sfruttamento grave dell'attività lavorativa i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso

Dallo studio è emerso che le categorie di individui protette da disposizioni di legge in ambito penale contro lo sfruttamento grave nei rapporti di lavoro variano notevolmente da Stato membro a Stato membro, da un mero terzo dei cittadini in situazione irregolare fino a coprire la totalità degli individui. Dalla prospettiva dei diritti umani l'aspetto decisivo è che il diritto (ai sensi dell'articolo 31 della Carta oltre che dell'articolo 2 della Carta sociale europea riveduta) a condizioni di lavoro giuste impone la protezione effettiva dei lavoratori contro le violazioni gravi. Posto il principio dell'uguaglianza davanti alla legge (articolo 20 della Carta) occorre chiedersi perché, in alcuni casi, il diritto dei cittadini di paesi terzi che si trovano in una situazione irregolare a lavorare in condizioni dignitose sia protetto dal diritto penale mentre il medesimo diritto dei cittadini di paesi terzi con regolare permesso di soggiorno o di cittadini dell'UE non lo sia. Analogamente, la protezione dei minori dallo sfruttamento grave dell'attività lavorativa non dovrebbe essere limitata agli individui di paesi terzi in situazione irregolare.

Inoltre, la legislazione di alcuni Stati membri dell'UE considera reato il reclutamento di cittadini di paesi terzi in situazione irregolare, indipendentemente dall'esistenza o meno di situazioni di sfruttamento. Questa legislazione si occupa di situazioni che sono sostanzialmente diverse pur essendo poste su un piano di parità. Pertanto, il diritto dei lavoratori a non essere sottoposti a condizioni di sfruttamento non viene né riconosciuto né tutelato.

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Migranti in situazioni irregolari

Una donna boliviana in situazione irregolare lavorava come badante in Italia e, pur avendo un orario di lavoro estenuante, riceveva un compenso estremamente esiguo. Il datore di lavoro approfittava della sua situazione irregolare a scopo intimidatorio.

In Spagna una donna ecuadoriana doveva occuparsi delle pulizie domestiche e prendersi cura di una persona anziana. Era costretta a turni di lavoro eccessivi, senza ricevere una retribuzione adeguata. La donna si era rivolta a una ONG per chiedere aiuto, ma non aveva sporto denuncia.

In Irlanda una ragazza nigeriana lavorava come baby-sitter per una famiglia che le proibiva di avere contatti con la sua famiglia e con chiunque altro. Il suo datore di lavoro le impediva persino gli spostamenti fisici e, quando la ragazza protestava, la minacciava di rimpatriarla in Nigeria.

Alcuni intervistati ungheresi hanno menzionato, tra i gruppi più frequentemente esposti a episodi di sfruttamento, alcune donne rumene che si prendono cura di persone anziane.

In cinque Stati membri dell'UE l'assunzione di un cittadino non UE in situazione irregolare in condizioni di particolare sfruttamento è un reato punibile con una condanna massima inferiore a due anni. Questa sanzione non riflette la gravità delle violazioni dei diritti fondamentali perpetrate nei confronti delle vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa. In altri Stati membri dell'UE, al contrario, sono frequenti sanzioni che prevedono la detenzione per un periodo non superiore a tre-cinque anni.

La direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro obbliga gli Stati membri ad assicurare che le persone giuridiche possano essere accusate di reclutamento di cittadini di paesi terzi in situazione irregolare in condizioni di particolare sfruttamento, nel caso in cui tale reato sia stato commesso a loro vantaggio. Una disposizione simile è riportata all'articolo 5 della direttiva anti-tratta (2011/36/UE). Le sanzioni per le persone giuridiche devono essere efficaci e dissuasive. Tuttavia, gli esperti intervistati hanno specificato che le sanzioni inflitte nella pratica alle imprese (in quanto persone giuridiche) non riflettono la gravità delle violazioni dei diritti commesse. Pertanto, l'efficacia nella pratica della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro potrebbe essere ulteriormente esaminata. Inoltre, la direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro accenna alla possibilità di rendere pubblico un elenco di datori di lavoro responsabili di sfruttamento (articolo 12, secondo paragrafo), ma soltanto pochi Stati membri dell'UE attuano tale pratica.

Parere della FRA

Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero rivedere le pertinenti direttive dell'UE e le disposizioni di legge in ambito penale al fine di garantire a tutti i lavoratori una protezione equa ed efficace contro lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

Disposizioni di legge esaustive ed efficaci in ambito penale dovrebbero consentire di accertare la responsabilità delle imprese commerciali che agiscono in qualità di datori di lavoro dotati di personalità giuridica; la legislazione nazionale dovrebbe inoltre prevedere sanzioni adeguatamente dissuasive nei confronti dei soggetti giuridici e tali sanzioni dovrebbero essere effettivamente applicate. In aggiunta, gli Stati membri dell'UE dovrebbero rivedere l'efficacia delle disposizioni di legge affinché:

- *la chiusura dell'attività o il ritiro della licenza a soggetti che sono stati condannati per sfruttamento grave dell'attività lavorativa;*
- *la possibilità di pubblicare un elenco di datori di lavoro condannati per sfruttamento grave dell'attività lavorativa.*

Ampliare il mandato delle istituzioni che si occupano della tratta, includendovi tutte le forme di sfruttamento grave dell'attività lavorativa

La ricerca sul campo indica chiaramente che le istituzioni impegnate nel monitoraggio, nelle attività di ispezione, nelle operazioni di polizia, nei servizi di assistenza alle vittime e nelle funzioni di pubblico ministero devono investire più risorse nella gestione delle sfide individuate nella presente relazione. Tuttavia, tali investimenti nel quadro istituzionale non dovrebbero essere mirati a una forma specifica di sfruttamento del lavoro. Dovrebbero piuttosto essere rivolti, in una prospettiva più ampia, all'intero spettro delle forme criminali di sfruttamento del lavoro, che possono andare dalla schiavitù allo sfruttamento grave dell'attività lavorativa così come definito nella direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro. Considerando la portata del fenomeno, c'è la pressante necessità di espandere il mandato delle istituzioni che si occupano della tratta di esseri umani.

Sia le interviste con gli esperti sia gli studi di casi menzionano le difficoltà che emergono quando sono disponibili servizi di assistenza, unità di polizia specializzate o magistrati specializzati nella gestione dei casi di tratta ma non dei casi di grave sfruttamento dell'attività lavorativa, in particolare per

quanto riguarda le forme di sfruttamento che interessano i rapporti di lavoro previste dall'articolo 9 della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro. Nel campo dell'assistenza alle vittime, per esempio, nei due terzi degli Stati membri dell'UE in cui sono state condotte attività sul campo gli esperti ritengono che i servizi di assistenza alle vittime siano assenti o inefficaci nella pratica, e che siano estremamente limitati i servizi dedicati, nello specifico, alle vittime dello sfruttamento del lavoro, mentre molti servizi escludono di fatto tali vittime, a meno che non si configurino situazioni di tratta o di violenza.

In base a questi elementi si può suggerire che il mandato delle organizzazioni che contrastano il fenomeno della tratta a livello di UE o di Stato membro sia esteso a tutte le forme criminali di sfruttamento delle persone provenienti da un paese diverso. Rientrano tra queste le attività perpetrate in condizioni lavorative di particolare sfruttamento, lo sfruttamento delle vittime della tratta da parte di un datore di lavoro non responsabile della tratta e l'assunzione illegale di minori [articolo 9, paragrafo 1, lettere da c) a e), della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro].

Parere della FRA

Le istituzioni e gli Stati membri dell'UE dovrebbero rivedere il mandato delle istituzioni incaricate di gestire il problema della tratta degli esseri umani o di coordinare azioni in questo settore, allo scopo di estenderne le mansioni fino a coprire altri reati, inclusi quelli previsti dalla direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro.

Gli strumenti e i meccanismi istituiti per far fronte al fenomeno della tratta (tra cui i meccanismi di rinvio o i permessi di soggiorno temporanei) dovrebbero essere rivisti al fine di estenderne l'ambito di applicazione ai casi di sfruttamento grave dell'attività lavorativa che non configurano il reato di tratta.

Incoraggiare le vittime a sporgere denuncia tramite il rilascio di permessi di soggiorno

I risultati della ricerca mostrano che le vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa che si trovano in una situazione di irregolarità sono frenate dal proprio status a sporgere denuncia a un'autorità pubblica. Gli esperti individuano nella paura di dover abbandonare il paese ospitante la ragione principale per cui le vittime non denunciano alla polizia la situazione di sfruttamento cui sono sottoposte. Ai sensi del considerando 10 della direttiva sulle vittime (2012/29/UE), il diritto delle vittime di essere riconosciute come tali e di avere accesso alla giustizia non deve essere subordinato allo status

in materia di soggiorno. Nella realtà, tuttavia, nel caso delle vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa che si trovano in situazione irregolare, il diritto di accedere alla giustizia rimarrà tale a livello esclusivamente teorico fino a quando non sarà offerta loro la possibilità di regolarizzare il proprio status in materia di soggiorno. Questa possibilità migliorerebbe al tempo stesso il funzionamento del sistema della giustizia penale e combatterebbe il clima di impunità dei responsabili del reato di sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

L'articolo 11 della direttiva anti-tratta obbliga gli Stati membri dell'UE ad adottare «le misure necessarie affinché le vittime ricevano assistenza e sostegno», in modo da consentire loro di esercitare i propri diritti di vittime di reati, e specifica che gli Stati membri devono garantire che tale assistenza e sostegno non siano subordinati alla volontà della vittima di collaborare nelle indagini penali, nel procedimento giudiziario o nel processo. Tale precisazione tuttavia non pregiudica le disposizioni della direttiva in materia di permessi di soggiorno (2004/81/CE). Le conseguenze di tale eccezione non sono trascurabili. Nella pratica, infatti, la direttiva sui permessi di soggiorno, subordinando la concessione di permessi di soggiorno alle vittime della tratta previa dimostrazione di una chiara volontà di collaborare con le forze di polizia, interferisce notevolmente con i diritti delle vittime di accedere ai servizi di assistenza e alla giustizia. Si deve osservare che la convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS n. 197), ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE ad esclusione della Repubblica ceca, adotta, all'articolo 14, una posizione più sensibile ai diritti delle vittime, prevedendo, tra i casi in cui deve essere rilasciato alle vittime un permesso di soggiorno rinnovabile, anche situazioni in cui «l'autorità competente considera che la loro permanenza sia necessaria in ragione della loro condizione personale».

Inoltre, ai sensi della comunicazione della Commissione europea dell'ottobre 2014 sull'applicazione della direttiva riguardante il titolo di soggiorno, sei Stati membri dell'UE non subordinano il rilascio dei titoli di soggiorno alla cooperazione delle vittime, mentre altri sette Stati membri consentono eccezioni a tale requisito.

Ovviamente, le disposizioni della direttiva sui permessi di soggiorno contrastano anche con gli obblighi derivanti agli Stati membri dalla Carta. Il diritto riconosciuto alle vittime della tratta e di altre forme di sfruttamento grave ai sensi dell'articolo 47 della Carta ad avere un ricorso effettivo davanti a un giudice (e, a tal fine, a essere messe nelle condizioni, incoraggiate e sostenute in base alle proprie esigenze) rappresenta un obbligo incondizionato degli Stati membri, che non può essere subordinato alla collaborazione della vittima. Rendere possibile

l'accesso alla giustizia dovrebbe essere un obbligo delle autorità pubbliche, mentre non dovrebbe spettare alle vittime l'onere di ottenere prima il privilegio di essere assistite e autorizzate a partecipare al procedimento penale. L'efficacia pratica di tali diritti non deve essere subordinata alla volontà o alla capacità delle vittime di assistere le autorità di polizia o qualsiasi altra autorità nello svolgimento delle loro mansioni. A causa di tale conflitto, si potrebbe sostenere che l'entrata in vigore della Carta ha invalidato la direttiva sui permessi di soggiorno. Questo aspetto deve essere risolto in via definitiva, nell'interesse dello Stato di diritto e della chiarezza del diritto.

Nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'ottobre 2014 sull'applicazione della direttiva sui permessi di soggiorno, la Commissione europea ha tentato di mettere in programma una valutazione della necessità di modificare la suddetta direttiva ³.

Parere della FRA

Gli Stati membri dovrebbero adottare misure atte a incoraggiare le vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa a uscire allo scoperto e a denunciare tali episodi, senza rischio di espulsione, a un'autorità di controllo o alla polizia. Tra queste dovrebbero essere incluse misure che consentano agli Stati membri dell'UE di garantire, in caso di gravi violazioni dei diritti del lavoratore, un permesso di soggiorno sulla base di chiare disposizioni di legge.

Inoltre, gli Stati membri dovrebbero tener conto delle buone prassi suggerite dalla FRA per incoraggiare le vittime e i testimoni a denunciare un reato senza temere di essere arrestati; tali buone prassi sono elencate al punto 9 della guida 2012 della FRA dal titolo «L'arresto dei migranti irregolari — Considerazioni sui diritti fondamentali».

Le istituzioni dell'UE sono invitate a valutare l'opportunità di rivedere la direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino

³ Commissione europea (2014a), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti*, COM(2014) 635 final, Bruxelles, 17 ottobre 2014.

con le autorità competenti. Il diritto degli individui a essere efficacemente protetti dalla tratta degli esseri umani, ai sensi dell'articolo 5 della Carta, e il diritto delle vittime della tratta a un ricorso effettivo alla giustizia ai sensi dell'articolo 47 della Carta impongono agli Stati membri dell'UE obblighi incondizionati che non sono in alcun modo subordinati alla collaborazione della vittima con le autorità di polizia, all'assistenza nelle indagini o allo svolgimento di qualsiasi altro servizio nell'interesse pubblico. Eventuali modifiche in tal senso renderebbero necessaria anche una modifica del testo dell'articolo 11, paragrafo 6, della direttiva anti-tratta e dell'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro.

Offrire servizi di sostegno mirati alle vittime

In generale, si registra una mancanza di sistemi esaustivi di servizi di assistenza alle vittime di gravi forme di sfruttamento dell'attività lavorativa, mentre molti dei servizi esistenti escludono gruppi particolari. Gli esperti confermano che non tutte le vittime ricevono un trattamento equo. Mentre è data priorità ad alcuni gruppi di vittime, altri, come i migranti in situazione irregolare, si trovano in una posizione di svantaggio per quanto concerne l'accesso a servizi di assistenza efficaci e a una tutela nel corso del procedimento penale.

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Accesso a servizi di assistenza efficaci

Nel 2013 un migrante di un paese terzo originario dell'Europa orientale si è recato irregolarmente in Belgio per lavorare nel settore edile. Il suo orario di lavoro era estenuante e l'uomo riceveva un salario significativamente basso. Non conoscendo, se non in maniera molto superficiale, la lingua locale e le istituzioni belghe, l'uomo non ha denunciato il suo datore di lavoro per timore di perdere il lavoro e il salario, oltre che di finire nei guai con le autorità a causa del suo status di migrante irregolare. Gli assistenti sociali erano al corrente della sua situazione ma per motivi di riservatezza non potevano denunciare la situazione alla polizia senza il suo consenso. L'assistenza alle vittime, tuttavia, è disponibile soltanto per le vittime riconosciute della tratta di esseri umani che collaborano nelle indagini.

Ai sensi dell'articolo 8 della direttiva sulle vittime, tutte le vittime hanno diritto di accesso ai servizi di assistenza, in funzione delle loro esigenze. I servizi

di assistenza alle vittime devono operare nell'interesse della vittima ed essere gratuiti e riservati. Nell'eventualità in cui tale accesso fosse negato, la vittima avrebbe diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta.

Parere della FRA

Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché:

- *ogni vittima dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa abbia accesso a servizi di assistenza mirati, per esempio estendendo il mandato dei servizi di assistenza rivolti alle vittime della tratta anche alle vittime di altre forme di sfruttamento grave dell'attività lavorativa;*
- *siano messi a disposizione delle vittime di qualsiasi forma di sfruttamento grave dell'attività lavorativa meccanismi di rinvio delle vittime ai servizi di assistenza;*
- *le vittime dello sfruttamento dell'attività lavorativa non siano escluse dai servizi di assistenza a causa della loro situazione di irregolarità;*
- *i servizi di assistenza siano ugualmente accessibili sia ai cittadini dell'UE sia i cittadini dei paesi terzi.*

Promuovere e valorizzare gli interventi di terzi

Come evidenziato dagli esperti, a fronte della riluttanza delle vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa a sporgere denuncia agli organismi di controllo o alle autorità di polizia, oltre che della mancanza di indagini adeguate e proattive da parte della polizia, le organizzazioni pubbliche o private che agiscono per conto o a sostegno delle vittime dello sfruttamento dell'attività lavorativa, compresi i sindacati, potrebbero ricoprire una funzione importante ai sensi dell'articolo 13 della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro. Dallo studio emerge, tuttavia, che gli interventi di terzi e le azioni collettive sono rari e spesso non sono contemplati dalla legge; se contemplati, raramente vengono applicati ai casi di sfruttamento dell'attività lavorativa. L'intervento di terzi potrebbe inoltre essere un mezzo per consentire ai giudici di gestire più efficacemente i casi in cui a un numero elevato di lavoratori siano riconosciuti lo status di vittime e i relativi diritti. La ricerca della FRA pubblicata nel 2012 nella relazione *Access to justice in case of discrimination in the UE* (L'accesso alla giustizia nei casi di discriminazione nell'UE) ha messo in luce i vantaggi degli interventi di terzi. Si rammenta che l'articolo 25 della direttiva sui lavoratori stagionali riconosce ai terzi che abbiano un interesse legittimo

a garantire il rispetto della direttiva la possibilità di presentare denuncia o di avviare tutte le procedure amministrative o civili per conto del lavoratore stagionale.

Parere della FRA

Per migliorare l'accesso alla giustizia per tutte le vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa, gli Stati membri dovrebbero, entro e al di là dell'ambito di applicazione della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro, consentire a terzi, compresi i sindacati e le associazioni private che assistono i lavoratori che si sono spostati nell'UE o che vi hanno fatto ingresso, di agire a sostegno o per conto delle vittime.

Garantire alle vittime il risarcimento danni e il pagamento degli arretrati

Per capire cosa sia importante per le vittime è necessario considerare seriamente i loro obiettivi economici. Dalle interviste agli esperti è emerso che il risarcimento e il pagamento degli arretrati sono considerati particolarmente importanti e possono incoraggiare un maggior numero di vittime a denunciare gli abusi alle forze dell'ordine e a rivolgersi alla giustizia. Lo studio rivela tuttavia che spesso è estremamente difficile per le vittime ottenere un risarcimento dai responsabili dei reati, non da ultimo perché una società che ha agito in qualità di datore di lavoro può optare per dichiarare fallimento o perché gli individui responsabili si volatilizzano. Pertanto, il risarcimento da parte dei responsabili del reato dovrebbe essere integrato da un risarcimento con risorse statali.

STUDIO DI CASO SELEZIONATO DALLA FRA

Risarcimento alle vittime

Alcuni cittadini lituani lavoravano presso varie aziende agricole nel Lincolnshire, una regione del Regno Unito nota per le sue risorse agricole. I lavoratori vivevano e lavoravano in condizioni pessime, imposte loro dall'intermediario, un reclutatore lettone; in particolare, erano costretti ad alloggiare in «baracche» con limitato accesso alle strutture igieniche e contatti limitati con il mondo esterno. Questi cittadini provenivano da situazioni di grave povertà. La situazione è stata portata all'attenzione della Gangmaster Licensing Authority (GLA), l'autorità britannica responsabile del rilascio delle licenze in ambito agricolo. Nonostante ciò, non è stata avviata un'azione penale e le vittime non hanno ottenuto risarcimenti, perché non sono stati riscontrati gli estremi della tratta e, di conseguenza, le vittime non hanno avuto accesso alla giustizia o a un'assistenza tramite il meccanismo di rinvio nazionale.

Al momento, tuttavia, l'articolo 12 della direttiva sui risarcimenti (2004/80CE) prevede l'esistenza di sistemi di compensazione nazionali soltanto a beneficio delle vittime di reati intenzionali violenti e, pertanto, soltanto in rari casi si applicherà agli episodi di grave sfruttamento dell'attività lavorativa. In risposta a tale lacuna, l'articolo 17 della direttiva anti-tratta obbliga gli Stati membri a garantire che le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento statale. La direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro, al contrario, non contempla disposizioni analoghe. Per quanto riguarda le vittime dei reati, tuttavia, gli Stati sono tenuti a garantire che abbiano accesso alla giustizia. Ne consegue che le vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere da c) a e), della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro, non dovrebbero ricevere un trattamento diverso dalle vittime della tratta di esseri umani.

L'articolo 16 della direttiva sulle vittime di reato riconosce il diritto delle vittime di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale. Se è vero che la legislazione degli Stati membri può prevedere eccezioni, altrettanto certo è che l'articolo 47 della Carta stabilisce che il rifiuto di un tribunale penale di decidere in materia di risarcimenti deve poter essere riesaminato da un altro tribunale.

Parere della FRA

Le istituzioni dovrebbero valutare l'opportunità di modificare la direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro al fine di includervi una disposizione analoga all'articolo 17 della direttiva anti-tratta, secondo cui gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento statale.

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che i tribunali penali intervengano in tutte le rivendicazioni a carattere civile delle vittime dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa, comprese le richieste di pagamento degli arretrati, anziché rinviare le vittime ai tribunali civili. Gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità che, qualora un giudice non abbia l'esperienza adeguata per pronunciarsi nelle rivendicazioni a carattere civile, questi possa consultare giudici di diritto civile anziché rinviare le vittime a un procedimento giudiziario in materia civile.

Difendere il diritto delle vittime a indagini di polizia efficaci

Le vittime hanno diritto a indagini approfondite ed efficaci, capaci di portare all'individuazione e alla condanna dei responsabili di un reato. Per evitare una diffusa situazione di impunità dei responsabili dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa dei cittadini stranieri, la polizia deve rispondere alle segnalazioni di sfruttamento del lavoro in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo di assicurare i rei alla giustizia e, allo stesso tempo, mostrarsi sensibile ai diritti e alla situazione precaria delle vittime.

Lo studio ha evidenziato che, in tutta probabilità, unità di polizia specializzate, formate e con esperienza nei casi di tratta e di forme gravi di sfruttamento del lavoro, risponderebbero più efficacemente rispetto ad agenti di polizia generici alle situazioni di sfruttamento di lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso. Tali unità sarebbero spesso maggiormente inclini a trattare i lavoratori sfruttati come potenziali vittime di reati, anche nei casi di cittadini in situazione irregolare. Se in molti Stati membri dell'UE esistono già unità specializzate incaricate del compito di investigare casi di tratta di esseri umani, soltanto in Spagna e Belgio vi sono unità di polizia che si occupano dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa e potrebbero rappresentare esempi di pratiche promettenti.

Le unità di polizia specializzate sarebbero particolarmente utili nei casi che richiedono una cooperazione transfrontaliera dei servizi di polizia. Spesso le autorità di più di uno Stato membro dell'UE devono intervenire in casi di subappalti o che interessano lavoratori distaccati, lavoratori interinali o reclutatori, o in casi in cui le vittime o i testimoni hanno fatto ritorno al paese d'origine prima di rendere testimonianza. Sorprende constatare che, nonostante gli esperti di Spagna e Belgio abbiano menzionato le criticità emerse nel corso delle indagini transfrontaliere, pochi esperti si siano imbattuti in casi analoghi.

Parere della FRA

Per migliorare l'efficacia delle indagini di polizia, gli Stati membri dell'UE dovrebbero valutare la possibilità di creare unità di polizia specializzate e di stabilire stretti legami di cooperazione tra le autorità di polizia e le autorità di controllo, tra cui gli ispettorati del lavoro e la polizia finanziaria.

Inoltre, la cooperazione transfrontaliera delle autorità di polizia dovrebbe essere potenziata ed elevata al livello di cooperazione raggiunto in altri ambiti della criminalità organizzata.

Le prospettive future

A meno che le norme in materia di lavoro non siano notevolmente intensificate, vi è il rischio che queste stesse norme siano ulteriormente indebolite. A fronte delle enormi differenze in termini di standard di vita e della crescente mobilità che spinge i lavoratori ad accettare condizioni di lavoro inadeguate, la soluzione del problema non può essere lasciata ai mercati del lavoro globalizzati, ma richiede forme rigorose di monitoraggio e controllo, anche tramite disposizioni di diritto penale per le violazioni particolarmente gravi.

«La povertà e il declino della prosperità offrono terreno fertile allo sfruttamento criminale. [...] La domanda di manodopera a basso costo è destinata ad aumentare in maniera significativa in seguito alla rapida espansione della base globale dei consumatori, con un conseguente aumento dello sfruttamento della manodopera nei settori economici tradizionalmente colpiti da tale fenomeno, come l'ospitalità, l'edilizia o le pulizie. Potrebbero inoltre essere interessati anche settori tipicamente non associati a questo fenomeno».

Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, L'Aia, Europol, pag. 26.

In conclusione, gli ambiti elencati di seguito richiedono attenzione.

Rafforzamento del quadro giuridico per proteggere i diritti dei lavoratori a condizioni di lavoro eque e giuste

È necessaria unanimità a livello di UE nel considerare inaccettabile lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa e nel riconoscere a tutti i lavoratori la facoltà di accedere a una protezione efficace dei loro diritti. A tutt'oggi, in alcuni Stati membri dell'UE, il diritto penale tutela i cittadini di paesi terzi in situazione irregolare soltanto dallo sfruttamento grave. In altri, tutti i lavoratori sono invece tutelati. Tali discrepanze riflettono una mancanza di norme chiare e ragionevoli.

Queste discrepanze impediscono oltretutto la cooperazione transfrontaliera tra autorità di monitoraggio e sistemi di giustizia penale nei casi che interessano più Stati membri, in particolare quando sono coinvolte agenzie di reclutamento o di lavoro interinale, il distacco di lavoratori o catene di subappaltatori, oltre che nelle situazioni in cui le vittime o i testimoni ritornano al paese d'origine prima di testimoniare. Un ravvicinamento della base di cooperazione giuridica in ambito penale porterebbe a uno scenario armonizzato a livello normativo

e consentirebbe di valorizzare enormemente la cooperazione. Si dovrebbe trovare il modo di seguire l'esempio della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro, in cui si è fatto ricorso all'articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea come possibile base per stabilire norme minime per la definizione dei reati penali nell'attuazione delle politiche sociali.

Miglioramento dei sistemi di monitoraggio, delle ispezioni sul luogo di lavoro e delle indagini

Gli organismi di controllo che esercitano una funzione di vigilanza sono fondamentali. Molti Stati membri dell'UE devono apportare chiari miglioramenti alle ispezioni sul luogo di lavoro. In alcuni Stati l'introduzione di pratiche promettenti ha contribuito ad accrescere l'efficacia delle attività di monitoraggio o di polizia, talvolta agevolando la cooperazione tra ispettori del lavoro e funzionari di polizia.

Incoraggiare le vittime a denunciare gli abusi

Sono necessari maggiori interventi anche per consentire e incoraggiare le vittime a denunciare i casi di grave sfruttamento dell'attività lavorativa agli ispettori del lavoro o alle forze dell'ordine. Gli Stati membri dell'UE devono rendere più appetibile e praticabile l'accesso delle vittime alla giustizia penale. Il pagamento degli arretrati e i risarcimenti, previsti nell'ambito di un procedimento penale, sono soltanto uno dei fattori importanti.

La ricerca della FRA mostra i numerosi ostacoli in cui si imbattono le vittime che decidono di rivolgersi alla giustizia, ma rivela anche una serie di pratiche promettenti volte a rendere le vittime consapevoli dei loro diritti e ad assisterle nel farli valere. I sindacati e altri operatori della società civile sono sempre più consapevoli del proprio ruolo fondamentale in tal senso.

Rafforzare la specializzazione e la cooperazione transfrontaliera in tutti i settori colpiti dallo sfruttamento grave dell'attività lavorativa

Occorre riconoscere che le reti criminali, che spesso agiscono per il tramite di reclutatori e agenzie di collocamento di dubbia reputazione che operano a livello internazionale, sono sempre più coinvolti in gravi episodi di sfruttamento dell'attività lavorativa dei migranti. Le forze dell'ordine e i magistrati devono intensificare i propri interventi per poter

consegnare alla giustizia i responsabili di tali episodi. Alcuni Stati membri dell'UE hanno creato unità di polizia specializzate, che favoriscono anche la cooperazione transfrontaliera. Tale iniziativa dovrebbe essere riconosciuta come una pratica promettente.

Le strutture istituzionali create per combattere la tratta di esseri umani dovrebbero essere utilizzate anche per gestire i casi di sfruttamento grave dell'attività lavorativa. I quadri e le procedure istituzionali che si concentrano soltanto sulla tratta degli esseri umani prestano scarsa attenzione agli episodi di sfruttamento grave dell'attività lavorativa che non corrispondono alla definizione di tratta degli esseri umani.

Migliorare la prevenzione, anche attraverso sistemi di norme vincolanti e certificazioni affidabili

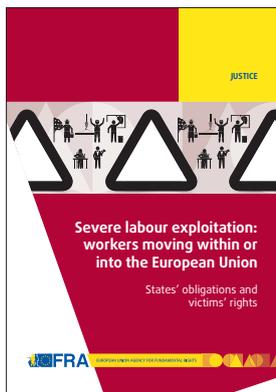
Le istituzioni e gli Stati membri dell'UE sono invitati ad accelerare l'adozione di misure di prevenzione, anche attraverso l'introduzione di procedure

di appalti pubblici che impediscano il finanziamento inavvertito di soggetti dediti allo sfruttamento dei lavoratori nonché di sistemi più efficaci per la definizione di standard di lavoro dignitosi e di prodotti e servizi certificati che soddisfino tali standard. In questo modo i consumatori sarebbero nelle condizioni di valutare meglio il rischio di acquistare prodotti ottenuti in condizioni di sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

Creare nelle nostre società un clima di tolleranza zero dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa

L'esistenza di un clima di tolleranza zero nei confronti dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa è il primo passo per difendere i diritti sociali e la dignità umana di tutti i lavoratori, elementi importanti dei valori su cui è fondata l'UE. I politici, gli organi di informazione e altri soggetti con visibilità pubblica devono essere consapevoli della responsabilità associata a tale privilegio.





Lo sfruttamento dei lavoratori non è un fenomeno isolato o marginale. Tuttavia, nonostante la sua pervasività nella vita quotidiana, lo sfruttamento grave dell'attività lavorativa e il suo impatto negativo sui cittadini dei paesi terzi e sui cittadini dell'UE (tra cui anche i consumatori, non soltanto i lavoratori) finora non hanno ricevuto molta attenzione da parte dei ricercatori. L'importante studio sul campo e la ricerca documentale condotti dalla FRA rappresentano un primo sguardo esaustivo sulle varie forme criminali di sfruttamento grave dell'attività lavorativa dei lavoratori che si trasferiscono da uno Stato membro dell'UE all'altro o che provengono da paesi terzi. Il suo scopo è colmare una lacuna di conoscenze e, di conseguenza, sfidare l'attuale clima di implicita accettazione dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa. La relazione individua i fattori di rischio che contribuiscono a favorire questo scenario ed esamina i mezzi disponibili per migliorare la situazione, mettendo in luce le sfide che le istituzioni e gli Stati membri dell'UE devono affrontare per rendere effettivo il diritto a condizioni di lavoro dignitose dei lavoratori che si spostano nell'UE o che vi fanno ingresso. La ricerca si prefigge lo scopo di assistere le istituzioni e gli Stati membri nelle attività di prevenzione dello sfruttamento grave dell'attività lavorativa, monitoraggio delle situazioni in cui si verifica questo fenomeno e realizzazione effettiva del diritto delle vittime di accedere alla giustizia.

Ulteriori informazioni:

Per la versione integrale della relazione della FRA sulle forme gravi di sfruttamento dell'attività lavorativa, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015), cfr. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Si rimanda anche ad altre pubblicazioni della FRA in questo settore:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Vittime di reato nell'Unione europea: portata e natura dell'assistenza alle vittime), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (disponibile in inglese); cfr. anche la sintesi, disponibile in 23 lingue dell'UE, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (disponibile in inglese);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (disponibile in inglese);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (I diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (disponibile in inglese); cfr. anche la sintesi disponibile in varie lingue dell'UE, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (disponibile in inglese, francese e tedesco).



Ufficio delle pubblicazioni

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2015
Foto: © FRA

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978 92 9491 162 9, doi:10.2811/318331
PDF: ISBN 978 92 9491 147 6, doi:10.2811/151161