

PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI A FINI DI SFRUTTAMENTO DEL LAVORO



**Raccomandazione CM/Rec(2022)21
del Comitato dei Ministri
agli Stati membri**



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI A FINI DI SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

Raccomandazione CM/Rec(2022)21

adottata dal Comitato dei Ministri

del Consiglio d'Europa il 27 settembre 2022

nel corso della 1444a riunione dei Deputati dei Ministri

La riproduzione di estratti (fino a 500 parole) è autorizzata, salvo a fini commerciali, purché venga mantenuta l'integrità del testo e l'estratto non venga utilizzato fuori contesto, non fornisca informazioni incomplete e non induca il lettore in errore rispetto alla natura, all'ambito o al contenuto del testo. La fonte originale deve essere sempre citata come "© Consiglio d'Europa, anno di pubblicazione".

Qualsiasi altra richiesta relativa alla riproduzione/traduzione della totalità o di una parte del documento deve essere presentata alla Direzione della Comunicazione, Consiglio d'Europa (F-67075 Strasbourg Cedex) o inviata all'indirizzo publishing@coe.int.

Qualsiasi altra corrispondenza riguardante il presente documento deve essere indirizzata al **Segretariato del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)**, Consiglio d'Europa, F-67075 Strasbourg Cedex, e-mail: trafficking@coe.int

Copertina e impaginazione:
Servizio produzione documenti
e pubblicazioni (SPDP),
Consiglio d'Europa.

© Consiglio d'Europa, agosto 2024
Stampato presso il Consiglio d'Europa.

Indice

PREMESSA	5
RACCOMANDAZIONE CM/REC(2022)21	7
Raccomanda ai governi degli Stati membri di:	10
NOTA ESPLICATIVA	13
I. Prevenzione	13
Regolamentazione del mercato del lavoro	15
II. Protezione	18
Identificazione delle vittime	18
Accesso al risarcimento e ad altri rimedi	22
Disposizione di non punibilità	23
Protezione dei minori vittime della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro	24
III. Azione penale	25
Comprendere il nesso causale tra le violazioni del diritto del lavoro e la tratta a fini di sfruttamento del lavoro	25
Individuazione, indagine e azione penale	26
IV. Partenariati e cooperazione internazionale	28
V. Misure volte a stabilire e applicare la responsabilità delle imprese	29

PREMESSA

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro è in aumento in Europa e colpisce un crescente numero di donne, uomini e bambini. A novembre 2019, la Segretaria generale ha presentato al Comitato dei Ministri una Tabella di marcia sul potenziamento della lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro.¹ Conformemente a questa tabella di marcia, il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) ha adottato, a settembre 2020, un Compendio di buone pratiche in materia di lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro.² Il compendio è servito da base per l'elaborazione di una Nota orientativa sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, adottata dal GRETA a novembre 2020.³

La nota orientativa del GRETA ha dimostrato la necessità di completare gli strumenti giuridicamente vincolanti esistenti, in particolare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, con una raccomandazione del Comitato dei Ministri a tutti gli Stati membri volta a codificare gli orientamenti necessari. Ad aprile 2021, il Comitato dei Ministri ha deciso di istituire un Comitato di redazione sulla tratta a fini di sfruttamento del lavoro (DH-TET), sotto l'autorità del Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH), al fine di preparare un progetto di raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro.

Conformemente al suo mandato, il DH-TET si compone di dieci rappresentanti di Stati membri, cinque dei quali designati dal Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH), quattro dal Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) e uno dal Comitato governativo della Carta sociale europea e del Codice europeo di Sicurezza sociale, e di cinque esperti indipendenti, nominati dalla Segretaria generale. Diversi organismi del Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali e della società civile hanno partecipato alle riunioni

-
1. Roadmap on strengthening action against trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation - [SG/Inf\(2019\)34](#) e [SG\(2020\)29](#).
 2. Compendium of good practices in addressing trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation – GRETA(2020)08 – [bit.ly/GRETA-compendium-labour-exploitation](#).
 3. Guidance note on preventing and combatting trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation – GRETA(2020)12 – [bit.ly/GRETA-Guidance-note-labour-exploitation](#).

del DH-TET. Il GRETA e il suo Segretariato hanno contribuito attivamente alla preparazione del progetto di raccomandazione e hanno partecipato a quattro riunioni del DH-TET.

Il 27 settembre 2022, il Comitato dei Ministri ha adottato la Raccomandazione CM/Rec(2022)21 sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. La raccomandazione chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa di adottare leggi, politiche e strategie nazionali volte ad affrontare la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, seguendo un approccio basato sui diritti umani e incentrato sulle vittime. La raccomandazione poggia sul lavoro di monitoraggio e sugli orientamenti del GRETA, sulla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo e sulle conclusioni e decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.

La nota esplicativa contiene un pacchetto completo di misure, a partire dalla prevenzione e dalla regolamentazione del mercato del lavoro. Sottolinea che gli Stati membri devono fornire agli ispettorati del lavoro un mandato globale, formazione e sufficienti risorse umane e finanziarie per essere presenti in modo regolare e proattivo in tutti i settori economici. Devono inoltre regolamentare e monitorare le agenzie per l'impiego ed esaminare le pratiche del mercato del lavoro potenzialmente irregolari.

Gli Stati membri devono inoltre rafforzare e porre come priorità l'individuazione dei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro e l'identificazione delle vittime. Devono pertanto istituire meccanismi di segnalazione sicuri e di reclamo efficaci e offrire alle persone oggetto di tratta possibilità concrete di regolarizzazione dello status di soggiornanti e di accesso al mercato del lavoro, nonché la realistica possibilità di ricevere un risarcimento e gli stipendi arretrati.

Gli Stati membri devono inoltre definire i parametri dello sfruttamento del lavoro, attraverso leggi o orientamenti, e adottare linee guida specifiche per paese sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme in materia di sfruttamento del lavoro. Specifiche procedure di indagine e unità specializzate in seno alla polizia e alla procura, con risorse e formazione adeguate, devono essere istituite.

Inoltre, le autorità devono assicurare che le aziende e le organizzazioni pubbliche agiscano con la dovuta diligenza e individuino e affrontino i rischi di tratta di esseri umani nelle loro catene di fornitura e nei loro appalti.

PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI A FINI DI SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

Raccomandazione CM/Rec(2022)21

*Adottata dal Comitato dei Ministri
del Consiglio d'Europa il 27 settembre 2022
nel corso della 1444ª riunione dei Deputati dei Ministri*

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa (STE n. 1),

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è il raggiungimento di una maggiore unità tra i suoi membri attraverso, *inter alia*, la promozione di norme comuni in materia di diritti umani;

Ricordando l'obbligo degli Stati membri di assicurare a ogni persona sotto la loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, la Convenzione) e nei suoi protocolli, come interpretati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la tratta di esseri umani rientra nell'ambito dell'articolo 4 della Convenzione;

Riconoscendo che i diritti sociali, come definiti nella Carta sociale europea (STE n. 35) e nella Carta sociale europea (riveduta) (STE n. 163), sono parte integrante dei diritti umani e sono essenziali per prevenire la tratta di esseri umani e consentire la (re)integrazione sociale ed economica delle persone vittime della tratta;

Riaffermando la determinazione del Consiglio d'Europa a combattere la tratta di esseri umani seguendo un approccio globale che include la prevenzione, la protezione dei diritti delle vittime, l'accesso a rimedi, il perseguimento e la sanzione dei responsabili, la cooperazione internazionale e i partenariati con la società civile, conformemente alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STCE n. 197);

Considerando che, nel rapporto del 2019 del Segretario generale del Consiglio d'Europa, "Prepararsi alle sfide future: rafforzare il Consiglio d'Europa", la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro è stata identificata come una delle principali sfide per l'Europa;

Tenendo conto della Tabella di marcia della Segretaria generale sul potenziamento della lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro adottata allo scopo di attuare la decisione, presa nel corso della 129^a sessione del Comitato dei Ministri a Helsinki il 17 maggio 2019, di continuare ad analizzare la protezione prevista dalle norme europee esistenti ed esaminare il modo di potenziare la lotta contro la tratta di esseri umani;

Esprimendo grande preoccupazione per il fatto che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro causa gravi danni ed è in aumento in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, colpendo un crescente numero di donne, uomini e bambini;

Sottolineando che la tratta di esseri umani è una grave violazione della dignità di una persona, in quanto riduce gli esseri umani a oggetti, ed è legata a violazioni del diritto del lavoro e ad altre attività illegali, come l'evasione fiscale, la frode in ambito di sicurezza e di prestazioni sociali e il riciclaggio di capitali;

Riconoscendo che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro è agevolata dalle disparità economiche globali, dai conflitti armati che causano lo sfollamento delle persone, dal mancato rispetto dei diritti umani economici e sociali, da varie e intersecate forme di discriminazione e di rischi, dalla mancanza di regolamentazioni nel mercato del lavoro e di meccanismi di ispezione efficaci, dalle crescenti pressioni esercitate dal mercato per ridurre i costi e dal tentativo di massimizzare i profitti attraverso il lavoro sottopagato, il superlavoro e lo sfruttamento dei lavoratori;

Ricordando che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro avviene sia a livello transnazionale sia a livello nazionale all'interno di uno stesso Stato e che è spesso associata alla migrazione della manodopera e a situazioni in cui le persone non sono in grado di accedere ai percorsi legali della migrazione, che assicurano un lavoro dignitoso, o hanno un accesso limitato al mercato del lavoro a causa del loro status di migranti o richiedenti asilo;

Considerando le sfide nell'individuazione dei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, tra cui la mancata consapevolezza pubblica di tale fenomeno; la riluttanza o l'incapacità delle vittime di farsi avanti a causa del loro status di migranti o del rischio di ritorsioni, punizioni o perdita del

lavoro, della residenza o dell'alloggio; la dipendenza psicologica nei confronti dei trafficanti; la non consapevolezza dei diritti; la mancata rappresentanza sul posto di lavoro e la mancanza di assistenza giuridica, nonché l'assenza di formazione e risorse per i responsabili dell'identificazione delle vittime;

Tenendo conto del fatto che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro potrebbe avvenire, in tutti i settori dell'economia, in diverse fasi delle catene di fornitura delle aziende, come conseguenza di pratiche di appalti pubblici, nonché nei domicili privati;

Sottolineando che la lotta contro la tratta a fini di sfruttamento del lavoro richiede la cooperazione internazionale e interistituzionale, in particolare tra le forze dell'ordine, il sistema giudiziario e altre istituzioni, un'azione coordinata tra gli Stati, le aziende, le organizzazioni non governative (ONG) di lotta contro la tratta e difesa dei diritti dei migranti e i sindacati, e il sostegno di media liberi;

Ricordando la Convenzione sul lavoro forzato (1930) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e il relativo protocollo del 2014, secondo cui gli Stati devono criminalizzare il lavoro forzato e perseguire gli autori di tali reati, prendere misure efficaci per prevenire il lavoro forzato, assicurare alle vittime una protezione e l'accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento, come l'indennizzo, e intraprendere un'azione specifica contro la tratta di persone a fini di lavoro forzato e ricordando inoltre altre norme dell'OIL, in particolare la Convenzione sull'età minima (1973), la Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile (1999), la Convenzione sulle lavoratrici e i lavoratori domestici (2011), la Convenzione sull'ispezione del lavoro (1947), la Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (1948), la Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (1949) e la Convenzione sulla violenza e sulle molestie (2019);

Tenendo conto delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri: [Rec\(2006\)8](#) sull'assistenza alle vittime di reato, [CM/Rec\(2008\)10](#) sul miglioramento dell'accesso dei migranti e delle persone di origine immigrata all'occupazione, [CM/Rec\(2015\)3](#) sull'accesso dei giovani dei quartieri svantaggiati ai diritti sociali e [CM/Rec\(2016\)3](#) sui diritti umani e le imprese;

Tenendo conto del lavoro pertinente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e in particolare la Raccomandazione 2011 (2013) "Tratta dei lavoratori migranti a fini di lavoro forzato" e la Raccomandazione 2171 (2020) "Azione concertata contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti";

Tenendo conto del lavoro del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) e in particolare del Compendio di buone pratiche in materia di lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro e della Nota orientativa sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro;

Ricordando la Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro (1998), così come modificata nel 2022;

Ricordando i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, secondo cui gli Stati devono "rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani e le libertà fondamentali" e "considerare un'intelligente combinazione di misure, nazionali e internazionali, obbligatorie e volontarie, per promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle aziende" e per assicurare rimedi appropriati ed efficaci in caso di violazione dei diritti umani;

Riconoscendo e prendendo come base il lavoro di altre agenzie e organizzazioni intergovernative che operano nel campo della lotta contro la tratta di esseri umani e il lavoro forzato,

Raccomanda ai governi degli Stati membri di:



ADOTTARE leggi, politiche e strategie nazionali di lotta contro la tratta di esseri umani, che affrontino la tratta a fini di sfruttamento del lavoro e seguano un approccio basato sui diritti umani e incentrato sulle vittime. Devono essere sostenute da un finanziamento adeguato che ne assicuri l'attuazione e devono essere coordinate, monitorate e valutate attraverso meccanismi specifici, fatti salvi gli strumenti trasversali. Lo scopo di queste politiche deve essere prevenire la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, proteggere i diritti delle vittime e garantire loro l'accesso a rimedi efficaci, tra cui il risarcimento, punire i responsabili dei reati e promuovere la cooperazione e il coordinamento internazionali e interistituzionali. Devono inoltre assicurare che le aziende e le organizzazioni pubbliche agiscano con la dovuta diligenza e individuino e affrontino i rischi di tratta di esseri umani nelle loro catene di fornitura e nei loro appalti;



ASSICURARE che le misure e i principi stabiliti nella presente raccomandazione siano attuati e seguiti nel diritto e nella pratica nazionali pertinenti, alla luce degli ulteriori orientamenti contenuti nella nota esplicativa. L'efficacia delle misure prese deve

essere valutata dalle autorità pubbliche competenti a intervalli regolari, in stretta cooperazione con tutte le parti interessate coinvolte;



GARANTIRE, attraverso mezzi e azioni adeguati, un'ampia divulgazione della presente raccomandazione e della sua nota esplicativa tra le autorità competenti e le parti coinvolte a livello nazionale, regionale e locale e tra altre organizzazioni intergovernative;



ESAMINARE, in seno al Comitato dei Ministri, in cooperazione con altri organismi pertinenti del Consiglio d'Europa e con la partecipazione delle parti interessate coinvolte, l'attuazione della presente raccomandazione non oltre cinque anni dalla sua adozione, tenendo conto delle precedenti valutazioni nazionali.

PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI A FINI DI SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

Nota esplicativa

I. Prevenzione

1. Per prevenire la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro⁴, gli Stati membri devono istituire un ambiente che sia conforme ai diritti sociali e che protegga le potenziali vittime dalla vulnerabilità e dal rischio di diventare vittime della tratta. Gli Stati membri devono proteggere le persone appartenenti a comunità vulnerabili alla tratta di esseri umani intensificando gli sforzi verso la progressiva realizzazione dei diritti sociali sanciti dalla Carta sociale europea. In particolare, gli Stati membri devono rafforzare l'autonomia di queste persone attraverso l'accesso all'istruzione pubblica, alla protezione dalla povertà, a un lavoro dignitoso, all'assistenza sanitaria, ad alloggi dignitosi e a servizi sociali di qualità e inclusivi e cercare di raggiungere in modo proattivo le persone più svantaggiate.

2. Servendosi di ricerche empiriche e dei dati disponibili e in consultazione con esperti e operatori in prima linea, gli Stati membri devono identificare i gruppi vulnerabili e i settori a rischio di tratta a fini di sfruttamento del lavoro. Gli Stati membri devono valutare regolarmente e affrontare i fattori di rischio, come lo status migratorio precario, il mancato accesso a prestazioni pubbliche, sistemi di sostegno comunitario inadeguati, incapacità di parlare le lingue locali o il fatto di lavorare in isolamento. Le misure per affrontare i fattori di rischio devono essere elaborate tenendo conto degli aspetti culturali e di altri aspetti rilevanti.

4. Il termine "tratta a fini di sfruttamento del lavoro" è utilizzato per operare una distinzione fra tratta a fini di sfruttamento sessuale e tratta a fini di sfruttamento in qualsiasi settore economico, sia nell'economia formale sia in quella informale. Il concetto di "sfruttamento del lavoro" nel contesto della tratta di esseri umani ingloba, come minimo, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe ad essa e la servitù. Sebbene riguardi tutte le persone, compresi i minori, la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro ha una dimensione di genere, in quanto colpisce gli uomini e le donne in modo diverso.

3. Gli Stati membri devono assicurare che le esperienze dirette delle vittime della tratta di esseri umani e delle persone a rischio di tratta, tra cui i lavoratori migranti, siano prese in considerazione nella concezione, nell'attuazione, nella valutazione e nella riforma delle politiche e delle pratiche di prevenzione della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Ciò deve includere il coinvolgimento di sindacati, organizzazioni comunitarie di migranti e di sostegno e organizzazioni di lotta contro la tratta.

4. Gli Stati membri, in partenariato con le organizzazioni di sostegno, devono sviluppare informazioni per le persone a rischio di tratta di esseri umani, utilizzando mezzi di comunicazione e messaggi a loro accessibili, in una lingua che comprendono. Tali informazioni devono includere gli indicatori chiave della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro e i metodi di reclutamento, descrivere le disposizioni del diritto del lavoro, i contratti collettivi e le protezioni che si applicano a diversi settori lavorativi ad alto rischio, illustrare gli obblighi giuridici dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori e l'assistenza legale a cui poter accedere in caso di abuso e sfruttamento e indicare come contattare i sindacati, i fornitori di assistenza sanitaria, le organizzazioni di sostegno e comunitarie, gli ispettorati del lavoro e altri canali di segnalazione. Le informazioni devono essere divulgate nei luoghi di lavoro, negli spazi in cui i lavoratori vulnerabili si riuniscono al di fuori del luogo di lavoro, nei centri comunitari e nell'ambito delle procedure d'immigrazione, prestando particolare attenzione alle persone che entrano o risiedono in uno Stato membro con un visto vincolato o temporaneo. Gli Stati membri devono inoltre considerare l'istituzione di centri di consulenza per i lavoratori migranti e centri di accoglienza mobili e condurre un'azione di prossimità online e sul territorio, fornendo informazioni in una lingua che i lavoratori comprendono.

5. I paesi di origine devono prendere in considerazione la nomina di attaché per il lavoro presso le ambasciate dei paesi di destinazione, mentre i paesi di destinazione devono considerare la nomina di attaché per il lavoro o la migrazione nei paesi di origine che possano fornire informazioni sull'impiego nei paesi di destinazione prima della partenza dei lavoratori migranti.

6. Inoltre, la sensibilizzazione rispetto alla tratta a fini di sfruttamento del lavoro deve essere integrata nei programmi di formazione dei gruppi professionali pertinenti, indicati nei paragrafi 36 e 46, illustrando gli indicatori chiave e i metodi di reclutamento, compreso l'utilizzo improprio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per reclutare, controllare e sfruttare le vittime.

7. Gli Stati membri devono inoltre condurre campagne di informazione e sensibilizzazione per il pubblico generale, volte ad accrescere la conoscenza sui fattori che alimentano la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, creando così intolleranza verso questo fenomeno e scoraggiando la domanda di prodotti e servizi derivanti dallo sfruttamento delle vittime della tratta di esseri umani. Le campagne di sensibilizzazione e i meccanismi di segnalazione pubblici non devono condurre alla stigmatizzazione delle vittime e delle comunità vulnerabili. A tale scopo, le vittime della tratta di esseri umani e i rappresentanti delle comunità di migranti devono essere coinvolti nell'elaborazione e nella distribuzione di tali dispositivi. Il pubblico generale deve disporre di meccanismi chiari e accessibili per la segnalazione di casi sospetti di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro.

Regolamentazione del mercato del lavoro

8. Gli Stati membri devono riconoscere che il mancato esame di pratiche potenzialmente irregolari nel mercato del lavoro impedisce una regolamentazione efficace e favorisce lo sviluppo della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Il ruolo delle autorità pubbliche, tra cui gli ispettorati del lavoro, è pertanto cruciale per prevenire un ambiente in cui reati più estesi e più gravi contro i lavoratori potrebbero diventare più pervasivi. Gli Stati membri devono fornire a queste autorità un mandato globale, formazione e sufficienti risorse umane e finanziarie per poter essere presenti in modo regolare e proattivo in tutti i settori economici all'interno della loro giurisdizione, dando la priorità alle ispezioni dei luoghi di lavoro nei settori economici più soggetti a sfruttamento. Ove opportuno, le ispezioni dei luoghi di lavoro devono essere condotte senza preavviso al fine di garantire che tutti i lavoratori siano presenti al momento dell'arrivo degli ispettori, i quali potranno così individuare i casi di abuso e sfruttamento.

9. Valutare le violazioni dei diritti del lavoro diventa più difficile in un contesto in cui le aziende potrebbero usare intenzionalmente strutture oscure e metodi di reclutamento ingannevoli e fraudolenti. Potrebbero ricorrere, ad esempio, a piattaforme online con sede al di fuori della giurisdizione in cui è previsto il reclutamento, per evitare di assumere persone che, in quanto dipendenti, avrebbero diritti molto ampi e protetti da strumenti giuridici nazionali e internazionali. Per ridurre al minimo i costi della manodopera e massimizzare i profitti, le aziende potrebbero ad esempio abusare di strutture giuridiche esistenti quali il lavoro autonomo, le agenzie di reclutamento, le

società di comodo in altri paesi, il servizio di libro paga, i subappalti attraverso altri paesi o il distacco dei lavoratori. Quando si verificano abusi di tali strutture, la remunerazione dei lavoratori è spesso inferiore al salario minimo del paese in cui viene eseguito il lavoro. In queste situazioni, i diritti economici, del lavoro e sociali in vigore non sono né rispettati né applicati. Gli Stati membri devono indicare chiaramente che l'abuso di tali strutture per evitare le norme del lavoro e le norme sociali e finanziarie è inaccettabile, in quanto può portare allo sfruttamento del lavoro, e devono garantire che tale abuso sia proibito dal diritto penale, del lavoro e/o amministrativo.

10. Gli Stati membri devono regolamentare e monitorare le agenzie per l'impiego. I lavoratori, tra cui i lavoratori migranti, spesso non vengono assunti direttamente dall'azienda per cui lavorano, ma attraverso un'agenzia di reclutamento e/o un subappaltatore. L'impiego attraverso agenzie di reclutamento o subappaltatori crea situazioni giuridiche complesse in cui potrebbe essere difficile sapere quali sono le norme del diritto del lavoro applicabili, a chi rivolgersi in caso di violazione del diritto del lavoro o quali sono i rimedi a disposizione dei lavoratori. Gli Stati membri devono garantire che le pratiche di elusione non siano tollerate, regolamentando tutte le fasi del processo di reclutamento (anche in relazione agli annunci, alla selezione, al trasporto e al collocamento) e tutti i reclutatori per qualsiasi tipo di lavoro, in linea con quanto indicato nel documento dell'OIL Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi. I costi di reclutamento e altri costi correlati non devono essere a carico dei lavoratori o delle persone in cerca di lavoro.

11. La detrazione di diversi costi dallo stipendio, ad esempio le spese di vitto, alloggio e trasporto, deve essere regolamentata o proibita, conformemente al diritto e alle pratiche nazionali. Il riaddebito di costi illeciti, nascosti o finti deve essere proibito. Gli Stati membri devono adottare misure legislative e di altra natura al fine di assicurare che i contratti e le buste paga siano chiari e trasparenti e indichino chi è il datore di lavoro. Devono altresì proibire la pratica della sostituzione del contratto, secondo la quale al momento del reclutamento viene fornito un contratto che sarà poi sostituito con un altro contratto al momento dell'arrivo del lavoratore migrante nel paese dove lavorerà. Gli Stati membri devono assicurare che i datori di lavoro forniscano i documenti contenenti le condizioni di lavoro, i contratti e le buste paga in una lingua che i lavoratori comprendono.

12. Gli Stati membri devono prendere misure per assicurare che i lavoratori godano del diritto a una remunerazione equa, sia essa regolamentata

da disposizioni giuridiche, contratti collettivi o altri mezzi in linea con le condizioni nazionali. Ciò deve applicarsi ai lavoratori con rapporti di lavoro di fatto, indipendentemente dalla struttura contrattuale utilizzata o dall'assenza di contratto in caso di forme di impiego non standard (come il lavoro temporaneo, il lavoro a tempo parziale, il lavoro interinale, i contratti a tempo determinato o il lavoro mascherato). Devono essere regolamentati anche il carico di lavoro e la produttività prevista, nonché il calcolo della retribuzione in base alla produttività. Inoltre, gli Stati membri devono creare organi di regolamentazione o avvalersi di quelli esistenti per assicurare la conformità ai quadri remunerativi applicabili, in virtù del diritto e delle pratiche nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

13. In linea di principio, i veri lavoratori indipendenti stabiliscono autonomamente la propria remunerazione. Tuttavia, i lavoratori che non sono veramente indipendenti, soprattutto nei lavori con le retribuzioni più basse nel mercato del lavoro, operano in subappalto, nell'economia delle piattaforme o nella gig economy, dove i pagamenti sono fissi e inferiori al salario minimo e le ore di lavoro sono variabili. È importante che gli Stati membri classifichino correttamente i tipi di impiego. Gli Stati membri devono impedire la falsa classificazione dei lavoratori come autonomi da parte di persone e aziende, al fine di assicurare che i lavoratori coinvolti ricevano la remunerazione e le protezioni previste dalla legge.

14. Gli Stati membri devono adottare misure per garantire il diritto sindacale (diritto di costituire sindacati e di aderirvi), di contrattazione collettiva e di difesa collettiva degli interessi comuni in tutti i settori di attività. Devono essere particolarmente vigili nei settori in cui vi è maggiore rischio di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, ad esempio l'agricoltura, l'edilizia, la pesca, il settore alberghiero e il lavoro domestico. Devono inoltre assicurare l'effettività dei diritti di tutti i lavoratori all'informazione e alla consultazione, anche dopo il percorso migratorio, nonché del diritto di partecipare alla determinazione e al miglioramento delle condizioni lavorative e dell'ambiente di lavoro.

15. Gli Stati membri devono considerare il miglioramento della disponibilità e della flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare, conformemente alla legislazione nazionale e alle esigenze del mercato del lavoro, in modo che i migranti per motivi di lavoro possano assumere un impiego in modo legale. I percorsi regolari devono essere completati e caratterizzati da un lavoro dignitoso e da condizioni di lavoro dignitose per tutti i lavoratori, nel pieno rispetto dei diritti economici e sociali in vigore. Gli Stati membri devono regolarizzare

la migrazione per motivi di lavoro adottando misure che garantiscano i diritti essenziali, assicurando procedure trasparenti, con requisiti amministrativi minimi, e prendendo in considerazione il punto di vista dei lavoratori migranti. La protezione dei diritti dei lavoratori deve essere adeguatamente monitorata e applicata anche attraverso la cooperazione transfrontaliera degli ispettori del lavoro e altri attori pertinenti, ove opportuno.

16. Gli Stati membri devono considerare meccanismi che consentano ai lavoratori migranti di terminare un rapporto di lavoro, assumere un impiego presso un altro datore di lavoro e utilizzare i meccanismi di reclamo a disposizione senza paura di perdere lo status di soggiornante. Per ridurre il rischio di tratta di esseri umani e violazioni del diritto del lavoro associato alla dipendenza del lavoratore nei confronti del datore di lavoro, gli Stati membri devono considerare il mantenimento del permesso di soggiorno del lavoratore di un paese terzo nel caso di perdita del posto di lavoro. A tal fine, gli Stati membri potrebbero rilasciare permessi che prevedano un periodo di disoccupazione e il cambio di datore di lavoro, offrire ai lavoratori la possibilità di richiedere un nuovo permesso di soggiorno/di lavoro con un nuovo datore di lavoro attraverso una semplice procedura amministrativa all'interno del paese, utilizzare permessi transitori o temporanei o concedere un permesso per cercare lavoro. La possibilità concreta dei lavoratori migranti di cambiare lavoro deve essere monitorata attentamente da un organismo indipendente per assicurare che i lavoratori non incontrino ostacoli nella transizione.

II. Protezione

Identificazione delle vittime

17. Gli Stati membri devono rafforzare e porre come priorità l'individuazione dei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro e l'identificazione delle vittime. La mancata identificazione delle vittime della tratta di esseri umani potrebbe portare a una violazione dell'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come illustrato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.⁵ Per rispettare l'obbligo di identificare le vittime, gli Stati membri devono adottare un Meccanismo nazionale di riferimento (MNR) o un meccanismo equivalente

5. *Rantsev c. Cipro e Federazione russa*, ricorso n. 25965/04, sentenza del 7 gennaio 2010; *L.E. c. Grecia*, ricorso n. 71545/12, sentenza del 21 gennaio 2016; *Chowdury e altri c. Grecia*, ricorso n. 21884/15, sentenza del 30 marzo 2017; *V.C.L e A.N. c. Regno Unito*, sentenza del 16 febbraio 2021.

per l'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani e il loro orientamento verso i servizi di assistenza, che definisca i ruoli e le responsabilità di tutti gli attori rilevanti, compresi gli ispettori del lavoro, i sindacati e altri attori della società civile. Gli Stati membri devono valutare e adeguare il proprio MNR a intervalli regolari e assicurare le risorse necessarie per la sua effettiva attuazione.

18. Talvolta, l'identificazione dei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro è ostacolata dal fatto che gli ispettori del lavoro o altre autorità nazionali competenti non dispongono di un mandato o di risorse adeguate per ricevere e trattare i reclami individuali di tutti i lavoratori e per avviare e organizzare in modo strategico le attività di ispezione volte specificamente a individuare situazioni di tratta a fini di sfruttamento del lavoro. Le ispezioni del lavoro devono includere colloqui sicuri e riservati con i lavoratori, ricorrendo, se necessario, a interpreti e/o mediatori culturali. Gli ispettorati del lavoro devono condurre le ispezioni in modo autonomo o, nei casi opportuni, in collaborazione con le unità di polizia anti-tratta e altri attori pertinenti. Gli ispettorati del lavoro devono definire con chiarezza gli obiettivi delle ispezioni eseguite congiuntamente o simultaneamente alle forze dell'ordine, al fine di assicurare coerenza e aiutare tutti i lavoratori ad accedere ai rimedi, come anche raccogliere le prove dei reati a sostegno di azioni penali e sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

19. Gli Stati membri devono prestare particolare attenzione all'identificazione di potenziali vittime della tratta fra i gruppi a rischio, ad esempio le persone prive di documenti, i lavoratori stagionali, i lavoratori interinali, i lavoratori domestici, i lavoratori assunti tramite agenzie di reclutamento, i lavoratori distaccati, i presunti falsi lavoratori autonomi, i richiedenti asilo, i rifugiati, gli immigrati con status temporaneo e le persone in una situazione di dipendenza. Gli Stati membri devono cooperare con le ONG specializzate, i sindacati e i datori di lavoro per raggiungere questo obiettivo.

20. Gli Stati membri devono riconoscere che la mancata segnalazione di potenziali vittime è un importante fattore che contribuisce all'impunità dei trafficanti. La causa della mancata segnalazione alle autorità, ai sindacati, ai datori di lavoro o alle ONG va ricercata nel fatto che i lavoratori non si auto-identificano come vittime di un reato, non sono consapevoli dei loro diritti o i potenziali vantaggi della segnalazione hanno un peso inferiore rispetto ai costi e ai rischi, ad esempio non essere pagati o incorrere in altre ritorsioni, tra cui la detenzione e la deportazione. La paura di dover lasciare il paese quando si segnala uno sfruttamento o si cerca aiuto è un altro motivo importante

per non farsi avanti e denunciare un reato. Di conseguenza, gli Stati membri devono prendere misure volte a incoraggiare le persone vittime della tratta ad autoidentificarsi, anche istituendo dei meccanismi di segnalazione sicuri e di reclamo efficaci e offrendo alle persone oggetto di tratta possibilità concrete di regolarizzazione dello status di soggiornanti e di accesso al mercato del lavoro, servizi di assistenza mirati e adeguati, tra cui informazioni sui loro diritti, e la realistica possibilità di ricevere un risarcimento e gli stipendi arretrati.

21. Gli Stati membri devono assicurare che, laddove gli ispettori del lavoro, le forze dell'ordine, i funzionari per l'immigrazione o altre autorità competenti identifichino lavoratori migranti privi di documenti e presunte vittime della tratta di esseri umani, le persone coinvolte abbiano accesso ai quadri nazionali di protezione delle vittime e non siano detenute o espulse dal paese finché non saranno completati i processi di identificazione delle vittime e le relative procedure. Tutti i funzionari di polizia, gli ispettori del lavoro e altri rappresentanti delle forze dell'ordine devono avere il compito di orientare le vittime verso i servizi di assistenza istituiti nel quadro dell'MNR e di segnalare i casi in cui i lavoratori non vogliono accedere a tali meccanismi, ma sono considerati vittime. Gli Stati membri devono assicurare la presenza di specifici meccanismi grazie ai quali le vittime che chiedono di mantenere l'anonimato per proteggere il loro lavoro possano esporre denuncia senza incorrere in conseguenze negative e rivittimizzazione. Gli accordi di cooperazione pratica e condivisione dei dati, conformemente alla normativa sulla protezione dei dati, tra i servizi di ispezione del lavoro e le forze dell'ordine, comprese le unità specializzate contro la tratta, devono garantire che le informazioni personali dei lavoratori e delle vittime, che siano raccolte nel corso di ispezioni del lavoro, ispezioni congiunte, segnalazioni o meccanismi di reclamo, siano utilizzate per contrastare gli organizzatori di tali crimini e i reati di tratta correlati, per fornire servizi e rimedi alle vittime e non per punirle (vedere il paragrafo 35). Non deve essere presa alcuna misura di contrasto all'immigrazione nei confronti di una presunta vittima nel corso dell'identificazione, delle indagini e dei procedimenti giudiziari e mentre la vittima riceve assistenza e consulenza per chiedere la regolarizzazione della sua situazione. Ciò è essenziale in quanto le misure di contrasto all'immigrazione non devono essere prese nei confronti di vittime di reati vulnerabili laddove anche la sola minaccia di una tale misura potrebbe essere dannosa per la vittima.

22. Gli operatori sanitari in prima linea potrebbero essere le prime persone con cui le vittime della tratta di esseri umani entrano in contatto e devono ricevere, nell'ambito dei loro programmi di sviluppo professionale continuo,

una formazione sui segnali da osservare e sull'assistenza che le presunte vittime possono ricevere. Analogamente, i programmi di salute pubblica devono tenere conto della tratta di esseri umani e dei traumi associati e prestare attenzione ai fattori di rischio.

Assistenza e protezione

23. Nella lotta contro la tratta di esseri umani, gli Stati membri devono adottare un approccio incentrato sulle vittime in cui i loro diritti siano garantiti e messi in primo piano rispetto agli obiettivi economici, finanziari, di applicazione della legge e relativi alla migrazione.

24. Gli Stati membri devono assicurare che un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni sia concesso alle presunte vittime della tratta, laddove esistano ragionevoli motivi di credere che una persona sia vittima, per consentire loro di ristabilirsi e sfuggire all'influenza dei trafficanti e/o decidere in modo consapevole di collaborare con le autorità competenti. Durante questo periodo, non deve essere applicato alcun ordine di espulsione nei confronti delle persone interessate, le quali devono ricevere assistenza e protezione in base alle loro necessità. Gli Stati membri devono informare le vittime dei loro diritti in una lingua che comprendono. La concessione di un periodo di recupero e riflessione non pregiudica le attività condotte dalle autorità competenti durante l'investigazione e il perseguimento dei reati in questione.

25. Poiché le persone oggetto di tratta a fini di sfruttamento del lavoro si trovano talvolta in grandi gruppi, potrebbe essere difficile sistemarle nei rifugi esistenti. Gli Stati membri devono pertanto elaborare piani di emergenza, coinvolgendo le organizzazioni della società civile e i servizi sociali, per fornire una sistemazione a grandi gruppi di vittime della tratta. Gli Stati membri devono assicurare che in tali situazioni tutte le vittime siano trattate singolarmente e in base alla valutazione delle loro esigenze. Devono essere adottate delle disposizioni per rispondere agli effetti duraturi dei traumi, tra cui la sindrome post-traumatica da stress (PTSS) e il disturbo post-traumatico da stress (PTSD), e alle relative necessità psico-sociali e sanitarie.

26. Inoltre, gli Stati membri devono fornire, in cooperazione con altri attori pertinenti, tra cui ONG, sindacati e associazioni di datori di lavoro, assistenza alle persone oggetto di tratta in vista della loro inclusione sociale e della loro reintegrazione. La formazione professionale e i servizi di orientamento e collocamento, in particolare se basati su una valutazione del mercato del lavoro complessivo che includa opportunità di lavoro adeguate e sicure in

un'ampia varietà di ambiti, sono strumenti di emancipazione economica; gli Stati membri devono considerare lo sviluppo di tali strumenti per aiutare le persone oggetto di tratta.

27. Gli Stati membri devono applicare adeguate misure di protezione delle vittime e dei testimoni prima, durante e dopo i procedimenti giudiziari, al fine di prevenire intimidazioni e ritorsioni da parte dei trafficanti e ridurre al minimo ulteriori traumi per le vittime.

Accesso al risarcimento e ad altri rimedi

28. Secondo i principi di base delle Nazioni Unite sul diritto a rimedi efficaci per le vittime della tratta di esseri umani, tale diritto deve includere la restituzione, il risarcimento, il recupero, l'equa soddisfazione e le garanzie di non ripetizione. La fornitura di rimedi efficaci serve a una pluralità di scopi. Il rimedio del risarcimento, ad esempio, per qualsiasi lesione, perdita o danno subito, può essere di fondamentale sostegno al recupero e all'emancipazione delle vittime, può contribuire alla loro inclusione sociale e può prevenire la rivittimizzazione.

29. Gli Stati membri devono assicurare che tutte le persone oggetto di tratta identificate vengano sistematicamente informate, in una lingua che comprendono e secondo un approccio che tenga conto degli aspetti interculturali e del trauma subito, del loro diritto di cercare rimedi e risarcimento e delle procedure da seguire, indipendentemente dallo loro status di immigrazione.

30. Poiché le procedure giudiziarie e amministrative sono spesso molto complesse, è importante che le vittime possano accedere anticipatamente a consulenza legale e sostegno, nonché assistenza giuridica gratuita per rivendicare i propri diritti, tra cui stipendi non pagati e risarcimento. Gli Stati membri devono fornire assistenza legale a tutte le persone oggetto di tratta per la richiesta di risarcimento.

31. Il diritto delle vittime al risarcimento si esercita nei confronti dei responsabili del reato, poiché sono in primo luogo i trafficanti a dover risarcire le vittime. I livelli di risarcimento devono corrispondere alla perdita finanziaria e ai danni fisici e morali causati. Gli Stati membri devono avvalersi di tutte le misure disponibili per condurre indagini finanziarie legate alle inchieste sui casi di tratta di esseri umani, eseguire il congelamento e la confisca dei beni dei trafficanti e considerare l'utilizzo di una parte di essi per finanziare i

programmi di risarcimento delle vittime. Gli ostacoli alla richiesta e all'ottenimento del risarcimento devono essere eliminati, anche attraverso procedure per monitorare e verificare che le vittime, presenti nel paese o trasferitesi all'estero, ricevano i pagamenti arretrati e il risarcimento.

32. Sebbene sia il trafficante a dover risarcire la vittima, nella pratica un risarcimento completo si ottiene di rado poiché il trafficante non viene trovato, scompare o dichiara bancarotta. Per tutelare il diritto al risarcimento laddove il trafficante non sia in grado di risarcire la persona sottoposta a tratta, gli Stati membri devono prendere misure per garantire l'indennizzo alle vittime attraverso procedure accessibili di risarcimento a carico dello Stato e l'esecuzione delle richieste di risarcimento da parte dello Stato. I sistemi di risarcimento statale devono prevedere un quadro equo che applichi un metodo coerente per stabilire il giusto risarcimento a carico dello Stato e che non richieda un'onerosa rappresentazione giuridica, per evitare che i costi legali siano detratti dal risarcimento accordato. Gli Stati membri devono inoltre considerare l'introduzione di un sistema che preveda il risarcimento anticipato delle vittime da parte dello Stato e il successivo recupero del denaro dal trafficante.

33. Inoltre, gli Stati membri devono garantire procedure chiare e accessibili per l'ottenimento del permesso di soggiorno, che già di per sé costituisce una misura di rimedio. Laddove venga rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo legato a un procedimento penale, deve essere concessa la possibilità di rinnovare tale permesso per presentare la richiesta di risarcimento, sulla base della situazione personale della vittima o per motivi umanitari.

34. Gli Stati membri devono inoltre incoraggiare l'utilizzo di un meccanismo di reclamo basato sui principi guida delle Nazioni Unite per le violazioni dei diritti umani legate all'attività imprenditoriale e nell'ambito di un partenariato tra pubblico e privato.

Disposizione di non punibilità

35. Le persone sottoposte alla tratta a fini di sfruttamento del lavoro potrebbero in alcuni casi essere costrette a compiere degli atti, in relazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato e al lavoro eseguito, che violano il diritto nazionale. Al fine di assicurare che le vittime non vengano punite per la condotta dei trafficanti, gli Stati membri devono, conformemente alla loro legislazione nazionale, prevedere la possibilità di non imporre sanzioni alle vittime per il loro coinvolgimento in attività illecite, nella misura in cui siano state costrette a farlo, attraverso l'adozione

di una specifica disposizione giuridica e/o sviluppando, laddove opportuno, specifiche linee guida su come, in quale fase e in quale misura applicare nella pratica il principio di non punibilità. Inoltre, per tutelare i loro diritti, la disposizione di non punibilità incoraggia le vittime a denunciare i reati e a partecipare come testimoni ai processi contro i trafficanti. La disposizione di non punibilità deve essere applicabile a tutti i tipi di reato, compresi quelli amministrativi, legati all'immigrazione e penali, e deve essere considerata alla luce della situazione personale della vittima. Nel caso in cui emergano chiare prove che una persona è stata condannata per un reato che ha commesso come diretta conseguenza del suo essere vittima di tratta, la condanna deve essere riesaminata.

36. Gli Stati membri devono fornire ai funzionari di polizia, agli ispettori del lavoro, ai pubblici ministeri, ai giudici, agli avvocati, al personale penitenziario e responsabile della libertà vigilata e ad altri professionisti pertinenti una formazione adeguata sull'applicazione della disposizione di non punibilità. La formazione sull'identificazione precoce delle vittime è essenziale per attuare correttamente il principio di non punibilità.

Protezione dei minori vittime della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro

37. Gli Stati membri hanno l'obbligo di promuovere, rispettare e realizzare i diritti dei minori e il principio dell'effettiva abolizione del lavoro minorile conformemente alla Convenzione sull'età minima (n. 138) e alla Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile (n. 182) dell'OIL. I bambini di gruppi vulnerabili, come i bambini di strada, i bambini appartenenti a minoranze etniche, i bambini che vivono in istituti e i minori non accompagnati o separati, corrono un rischio maggiore di essere sottoposti a tratta e a lavoro minorile. Gli Stati membri devono sensibilizzare il pubblico rispetto ai rischi e alle diverse forme in cui si manifesta la tratta dei minori (anche per scopi di lavoro forzato e sfruttamento in attività di accattonaggio o di criminalità forzata) e devono dare la priorità alla sensibilizzazione e alla formazione dei professionisti pertinenti (insegnanti, personale educativo, professionisti del benessere dei bambini, operatori sociali e tutori). Gli Stati membri non devono perseguire i minori per reati che hanno commesso mentre erano oggetto di tratta e devono immediatamente orientarli verso l'MNR e le strutture di protezione dei minori.

38. Gli Stati membri devono prevenire la tratta a fini di sfruttamento del lavoro minorile. A tale scopo devono, ad esempio, istituire politiche, strategie e piani d'azione contro il lavoro minorile, aumentare l'età minima per l'accesso al lavoro, ridurre la flessibilità dei contratti per i minori e limitare o proibire le ore di lavoro settimanali e notturne per i minori di meno di 16 anni. Gli Stati membri devono esaminare e combattere le politiche e le pratiche che facilitano lo sfruttamento del lavoro minorile, tenendo conto dell'articolo 2, paragrafo 3, della Convenzione sull'età minima dell'OIL.

39. Gli Stati membri devono sviluppare meccanismi per una completa valutazione dei rischi, che includa il benessere dei minori in caso di ricongiungimento familiare e il monitoraggio della reintegrazione a lungo termine delle vittime minorenni. Gli Stati membri devono proporre e attuare soluzioni durature e sostenibili per ciascun minore, in base alla determinazione individuale del superiore interesse del minore e prendendo in considerazione il suo punto di vista.

III. Azione penale

Comprendere il nesso causale tra le violazioni del diritto del lavoro e la tratta a fini di sfruttamento del lavoro

40. La scarsa conoscenza e le diverse interpretazioni della tratta a fini di sfruttamento del lavoro generano confusione tra violazioni del diritto del lavoro e tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Di conseguenza, le vittime della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro spesso non vengono riconosciute come tali e vengono loro negati lo status di vittime e i diritti che ne derivano, mentre i responsabili non vengono perseguiti o vengono assolti. Lo scopo dello sfruttamento è un elemento fondamentale della tratta di esseri umani. In generale, per sfruttamento del lavoro si intende il fatto di trarre indebito vantaggio dalla vulnerabilità o dallo stato di necessità di un'altra persona ed esercitare coercizione. Ciò consiste in una combinazione di violazioni del diritto del lavoro e del diritto penale e/o altri abusi. Esempi di possibili casi di sfruttamento del lavoro includono giorni o ore di lavoro eccessive, lavori pericolosi, salario basso o assenza di salario, assenza di protezione sociale, manipolazione del salario, limitazioni di altri diritti e libertà (ad esempio cattive condizioni di alloggio o limitazione della libertà di movimento), permessi vincolati a un unico datore di lavoro e inganno dei lavoratori rispetto alla natura dell'impiego o al permesso di soggiorno. Tutti questi casi possono essere individuati dagli ispettori del lavoro e da altre forze dell'ordine. Gli Stati membri devono definire i

parametri del concetto di sfruttamento del lavoro attraverso disposizioni legislative o orientamenti, al fine di evitare incoerenze nell'interpretazione e incertezza giuridica. Devono adottare linee guida specifiche per paese sull'interpretazione e sull'applicazione della nozione di sfruttamento del lavoro nel contesto della tratta di esseri umani, che spieghino il modo in cui il mancato contrasto delle violazioni del diritto del lavoro può facilitare i reati di sfruttamento del lavoro e descrivano il continuum che va da un lavoro dignitoso alla tratta a fini di sfruttamento del lavoro.

41. Per rafforzare e chiarire ulteriormente il quadro giuridico, gli Stati membri devono utilizzare norme e strumenti internazionali, come gli indicatori di lavoro forzato dell'OIL. Occorre prendere in considerazione gli insegnamenti seguenti tratti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶:

- ▶ il consenso preliminare a eseguire il lavoro, fornito ad esempio in fase di reclutamento, non impedisce la qualifica di lavoro forzato o tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Quando un datore di lavoro abusa del proprio potere o si approfitta della situazione vulnerabile di un lavoratore per sfruttarlo, il lavoratore non offre il proprio lavoro in modo volontario. Analogamente, se le offerte di lavoro includono elementi fuorvianti o ingannevoli, qualsiasi consenso fornito dal dipendente non può essere considerato informato e volontario;
- ▶ la tratta di esseri umani e il lavoro forzato possono verificarsi anche se la libertà di movimento non viene limitata (la limitazione della libertà di movimento non è una "*conditio sine qua non*");
- ▶ il mancato pagamento dello stipendio è un forte indicatore di coercizione al lavoro;
- ▶ la mancanza di documenti è rilevante per stabilire una posizione di vulnerabilità;
- ▶ in caso di ricorso a mezzi illeciti, il consenso della vittima a eseguire il lavoro diviene irrilevante.

Individuazione, indagine e azione penale

42. L'assenza di efficaci ispezioni sul luogo di lavoro può determinare l'incapacità di raccogliere prove per identificare le vittime della tratta a fini di sfruttamento del lavoro, dimostrare i reati e perseguire con successo

6. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Chowdury c. Grecia*, 21884/15, 30 marzo 2017.

i responsabili. Ciò può verificarsi a causa di risorse umane e finanziarie inadeguate, di una formazione insufficiente degli ispettori del lavoro, del loro mancato accesso alla proprietà privata dove si svolge il lavoro e dove alloggiano i lavoratori e della mancanza di un mandato per controllare le condizioni di impiego e di lavoro nelle forme di impiego non standard. In alcuni paesi, il conferimento di un mandato legale che consente agli ispettori del lavoro di indagare sui casi di tratta di esseri umani si è dimostrato un potente strumento, laddove associato a risorse adeguate e non a discapito del monitoraggio e dell'applicazione del diritto del lavoro. Pertanto, gli Stati membri potrebbero considerare di estendere in tal senso il mandato degli ispettori del lavoro.

43. Gli Stati membri devono assicurare l'effettiva applicazione delle norme del diritto del lavoro in tutti i settori dell'economia, anche nei confronti dei lavoratori privi di documenti. La distinzione tra ispezione del lavoro e controllo dell'immigrazione è cruciale per proteggere i migranti senza documenti e a rischio di sfruttamento, come anche per far rispettare le norme del lavoro, individuare i casi di sfruttamento lavorativo e identificare le potenziali vittime della tratta.

44. Gli Stati membri devono considerare l'adozione di una procedura specifica per le indagini sulla tratta a fini di sfruttamento del lavoro, utilizzando tecniche speciali di indagine (ad esempio la sorveglianza, l'accesso alle informazioni sulla comunicazione dei dati e l'analisi forense di dispositivi informatici) e conducendo sistematicamente indagini finanziarie, al fine di assistere i pubblici ministeri e i giudici nei procedimenti penali e ridurre il ricorso alla testimonianza delle persone oggetto di tratta. Le tecniche speciali di indagine devono essere utilizzate nel rispetto di principi fondamentali, in particolare il principio della legalità, il principio del rispetto dei diritti umani e il principio dell'utilità e della proporzionalità di tali mezzi, come indicato in diverse raccomandazioni del Comitato dei Ministri sulle tecniche speciali d'indagine.⁷ La raccolta delle prove deve agevolare la qualifica dei casi in reati di tratta di esseri umani, laddove esistano elementi caratteristici di tale reato, ed evitare la qualifica in altri tipi di reato passibili di sanzioni più leggere, che potrebbe impedire alle persone oggetto di tratta di accedere alla protezione, al risarcimento e ad altri rimedi.

7. CM [Rec\(2005\)10](#), CM/[Rec\(2017\)6](#). Le "tecniche speciali di indagine" sono definite come "tecniche applicate dalle autorità competenti nel contesto delle indagini penali per scopi di prevenzione, individuazione, investigazione, persecuzione e repressione di reati gravi, con l'obiettivo di raccogliere informazioni in modo tale da non allertare le persone interessate".

45. L'istituzione di unità specializzate all'interno della polizia e della procura, la disponibilità di ispettori del lavoro con la giusta formazione e la specializzazione tra i giudici e gli avvocati consentono di acquisire esperienza e conoscenza e contribuiscono ad aumentare i tassi di azioni penali e condanne. Gli Stati membri devono pertanto incoraggiare la specializzazione per affrontare i casi di tratta di esseri umani.

46. Gli Stati membri devono assicurare che le autorità responsabili delle indagini sui casi di tratta dispongano di risorse adeguate e che i professionisti pertinenti siano formati sulle specificità della tratta a fini di sfruttamento del lavoro e sulle relative modalità e abbiano i giusti strumenti per prevenire, identificare e combattere questo fenomeno. La formazione deve essere integrata nei regolari programmi formativi dei diversi gruppi professionali, tra cui gli ispettori del lavoro, le autorità fiscali e doganali, i funzionari di polizia, i pubblici ministeri, i giudici, le guardie di frontiera, i funzionari per l'immigrazione, le autorità competenti in materia di asilo e altri soggetti che operano con i richiedenti asilo e i rifugiati, il personale consolare, gli operatori sociali e i professionisti nel campo della protezione dei minori.

47. Alla luce di un maggior numero di casi di reclutamento tramite Internet e social network, gli ispettorati del lavoro, le forze dell'ordine e altre autorità pertinenti devono sviluppare competenze digitali, aumentare la loro presenza online ed eseguire controlli frequenti sui siti di annunci di lavoro. La formazione sulle prove elettroniche deve essere parte integrante del programma formativo dei funzionari delle forze dell'ordine. Gli Stati membri devono investire nel rafforzamento delle capacità in ambito di monitoraggio di Internet, pattuglie informatiche, indagini online sotto copertura (infiltrazione informatica), utilizzo di open source intelligence (OSINT) da parte di funzionari specializzati e utilizzo di strumenti di ricerca automatici per analizzare le prove.

IV. Partenariati e cooperazione internazionale

48. Gli Stati membri devono facilitare e incoraggiare la cooperazione interistituzionale e transfrontaliera nell'identificazione e nel monitoraggio dei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Un approccio integrato e multidisciplinare che coinvolga tutte le organizzazioni pertinenti consente di condividere informazioni e intelligence, assicurando la complementarità delle azioni condotte da tali organizzazioni nel rispetto dei diversi ruoli e mandati come anche delle norme e delle garanzie in materia di protezione dei dati. La cooperazione multidisciplinare deve

includere, come minimo, i rappresentanti dei ministeri e delle autorità regionali pertinenti, le forze dell'ordine, gli ispettorati del lavoro, la magistratura, i servizi di assistenza alle vittime e le ONG. Fra gli altri attori rilevanti figurano le autorità municipali, le organizzazioni di migranti, le organizzazioni dei datori di lavoro, le imprese e i sindacati. Laddove possibile e opportuno, le persone oggetto di tratta e le persone a rischio devono essere incoraggiate a svolgere un ruolo nella concezione e nel monitoraggio delle misure.

49. Le istituzioni nazionali dei diritti umani, come anche i relatori nazionali sulla tratta di esseri umani e i meccanismi equivalenti possono apportare un importante contributo alla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro e alla protezione dei diritti delle vittime. A tale scopo, gli Stati membri devono collaborare a stretto contatto con le istituzioni nazionali dei diritti umani.

50. Per combattere la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro, gli Stati membri devono inoltre cooperare a livello bilaterale laddove opportuno (ad esempio sviluppando dei collegamenti tra i paesi di origine e quelli di destinazione sulle questioni relative alla tratta di esseri umani) e sostenere quadri multilaterali per la cooperazione, anche nel contesto del Consiglio d'Europa. Gli Stati membri devono considerare lo sviluppo di meccanismi di riferimento transazionali come efficaci strumenti per affrontare i casi di tratta a fini di sfruttamento del lavoro.

V. Misure volte a stabilire e applicare la responsabilità delle imprese

51. Le aziende hanno l'obbligo giuridico ed etico di garantire i diritti del lavoro e di proteggere le persone che lavorano per loro, attraverso contratti di lavoro diretti o altre forme contrattuali, contro pratiche di sfruttamento, in particolare la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Inoltre, hanno la responsabilità, in virtù dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, di agire con la dovuta diligenza e prendere misure contro tali pratiche in modo che non vengano attuate al loro interno, nella loro catena di fornitura o presso i partner con cui collaborano nel paese o all'estero, comprese le agenzie per l'impiego private. Le aziende hanno inoltre la responsabilità di controllare e valutare in modo proattivo le condizioni di lavoro e la conformità delle relazioni aziendali, anche nelle loro

operazioni e catene di fornitura. Il ruolo delle aziende include l'adozione e l'attuazione di misure per facilitare alle vittime l'accesso ai rimedi in caso di danno. Inoltre, le aziende hanno il potenziale di aiutare le persone vittime di tratta a riconquistare un'autonomia economica.

52. Gli Stati membri devono assicurare che le aziende agiscano con la dovuta diligenza nell'insieme delle loro operazioni e catene di fornitura e siano particolarmente vigili quando operano in settori noti per le loro pratiche di sfruttamento. La dovuta diligenza non deve limitarsi solo alla parte della catena di fornitura che si trova all'interno dei confini nazionali della giurisdizione in cui ha sede l'azienda. A tale scopo, gli Stati membri devono attuare le misure che potrebbero essere necessarie, anche di natura legislativa, per richiedere alle aziende domiciliate nella loro giurisdizione di applicare la dovuta diligenza in materia di diritti umani nell'insieme delle loro operazioni e catene di fornitura, compresi gli obblighi di riferire pubblicamente in merito alle misure prese per ridurre i rischi di tratta di esseri umani. Ciò deve includere meccanismi di controllo, come un sistema di allerta preventivo, il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia delle misure e un sistema di protezione degli informatori sia interni sia esterni e sanzioni in caso di non conformità. La legislazione deve inoltre garantire che le aziende e i loro rappresentanti possano essere ritenuti responsabili di reati di tratta di esseri umani commessi nelle loro operazioni e catene di fornitura. Gli Stati membri devono altresì rafforzare il quadro della responsabilità delle imprese, anche in relazione alla responsabilità solidale nell'insieme delle catene di fornitura, e assicurare che tale legislazione sia effettivamente applicata nella pratica nei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro.

53. Gli Stati membri devono inoltre assicurare che la legislazione in materia di responsabilità delle persone giuridiche e dovuta diligenza sia effettivamente applicata nella pratica nei casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. Devono condurre valutazioni periodiche dell'efficacia della legislazione e, se necessario, rafforzarla. Gli Stati membri potrebbero anche incoraggiare le aziende a interagire con i sindacati e altre organizzazioni della società civile, comprese quelle che rappresentano i lavoratori migranti e da loro dirette, per sostenere il coinvolgimento dei lavoratori nella sorveglianza delle pratiche sul luogo di lavoro e incoraggiare la responsabilità e la trasparenza delle catene di fornitura.

54. Gli Stati membri devono mettere a disposizione delle aziende, quali che siano le dimensioni, il settore, il contesto operativo e la proprietà, orientamenti

e strumenti per ridurre il rischio di essere coinvolte, direttamente o indirettamente, nella tratta a fini di sfruttamento del lavoro.

55. Gli Stati membri devono collaborare con gli istituti finanziari nella loro giurisdizione per sensibilizzare rispetto al modo in cui tali istituti (che forniscono servizi bancari e assicurativi e gestiscono investimenti sotto forma di prestiti e investimenti in piani pensionistici per i dipendenti) possono sviluppare e utilizzare mezzi per influenzare le aziende loro clienti e fornitori a rispettare le regole, laddove vi sia il rischio di lavoro forzato e di tratta. Inoltre, gli Stati membri devono fornire orientamenti sul potenziale impatto dell'eliminazione della copertura e dei vantaggi finanziari, ad esempio, regolamentando le assicurazioni obbligatorie per legge, in modo da consentire agli assicuratori di aumentare i premi o le franchigie, ridurre il limite della polizza o considerare di annullare il contratto a causa di rischi direttamente legati al lavoro forzato o alla tratta. Questi rischi potrebbero emergere attraverso indagini sull'azienda stessa o indagini sui suoi clienti e fornitori della catena di approvvigionamento o attraverso un altro tipo di sorveglianza regolamentare o un reclamo. Gli Stati membri devono inoltre incoraggiare gli istituti finanziari a spiegare i vantaggi di una condotta aziendale responsabile, ad esempio riduzione dei premi assicurativi e attrazione di investimenti, per incitare ulteriormente l'azienda ad agire con la dovuta diligenza e a proteggere i lavoratori dallo sfruttamento.

56. Gli Stati membri devono inoltre garantire trasparenza nelle loro procedure d'appalto e assicurare che loro stessi non contribuiscano a pratiche di sfruttamento. Nell'acquisto di beni e servizi, gli Stati membri devono assicurare di non utilizzare beni e servizi prodotti o forniti da persone oggetto di tratta. Gli Stati membri devono inoltre garantire che le aziende il cui coinvolgimento in pratiche di sfruttamento è stato dimostrato non ottengano contratti o subappalti e che siano escluse dalle procedure di appalti pubblici. Inoltre, gli Stati membri devono adottare misure per impedire che casi di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro si verifichino nel quadro di progetti con contratti pubblici o con sovvenzioni pubbliche, nonché in aziende pubbliche, assicurando disposizioni che siano almeno simili a quelle richieste dalle aziende private.

57. Gli Stati membri devono assicurare che le etichette e i certificati utilizzati dalle aziende per attestare che i beni sono stati prodotti in modo etico e sostenibile poggino su prove solide e devono monitorarne proattivamente l'emissione. I criteri per l'emissione di etichette e certificati devono essere formulati in modo chiaro e facilmente accessibili per i consumatori e le informazioni sulla conformità delle aziende devono essere pubblicamente disponibili.

Gli Stati membri devono considerare l'accreditamento delle organizzazioni responsabili dell'emissione delle etichette e dei certificati per assicurare che abbiano un'approfondita conoscenza dei rischi di sfruttamento del lavoro e sappiano come condurre adeguate attività di monitoraggio. Le organizzazioni devono collaborare con gli Stati membri in merito alle specifiche dei sistemi di accreditamento e all'efficacia della loro attuazione. Nei casi di autoregolamentazione, gli Stati devono mantenere un ruolo di monitoraggio e investire in approfondite attività di ricerca per analizzare le attestazioni derivanti dai sistemi di etichettatura e certificazione.

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro è in aumento in Europa e colpisce un numero crescente di donne, uomini e bambini.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato, il 27 settembre 2022, una **Raccomandazione sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento del lavoro. La raccomandazione chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa di adottare leggi, politiche e strategie nazionali**, seguendo un approccio basato sui diritti umani e incentrato sulle vittime e rafforzando la regolamentazione del mercato del lavoro. La raccomandazione completa gli strumenti giuridicamente vincolanti esistenti, in particolare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, e poggia sul lavoro di monitoraggio e sugli orientamenti del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sulle conclusioni e decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.

La **nota esplicativa della raccomandazione contiene un insieme completo di misure in ambito di prevenzione, protezione, azione penale e partenariati**. Contiene inoltre misure per assicurare che le aziende e le organizzazioni pubbliche agiscano con la dovuta diligenza e individuino e affrontino i rischi di tratta di esseri umani nelle loro catene di fornitura e nei loro appalti.

trafficking@coe.int
www.coe.int/trafficking

PREMS 130024

ITA

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 46 Stati membri, compresi tutti i paesi che fanno parte dell'Unione europea. Ogni Stato membro del Consiglio d'Europa è firmatario della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE