

## **Tutela e integrazione sociale di categorie particolarmente vulnerabili di migranti**

*A cura di Giuliana Turroni<sup>1</sup>*

### **Introduzione**

Le competenze regionali in materia di immigrazione sono state stabilite, ancor prima della riforma del titolo V della Costituzione, dal Testo unico sull'immigrazione<sup>2</sup> e riguardano ambiti che vanno dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione all'integrazione sociale.

La Regione Piemonte, secondo quanto previsto dalla legge regionale sull'immigrazione n. 64/1989, promuove iniziative affinché siano riconosciuti alle persone straniere e alle loro famiglie "tutti i diritti secondo i principi ispiratori della Costituzione italiana, nonché le libertà sancite dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e ne promuove l'integrazione in condizioni di pari opportunità nella società civile"<sup>3</sup>.

In particolare, gli interventi regionali per l'integrazione delle persone di origine straniera sono realizzati con fondi europei, statali e regionali e gestiti dalla Direzione Coesione sociale, dove operano due settori. Il Settore Politiche per le pari opportunità, diritti e inclusione si occupa del complesso delle misure per l'integrazione e l'accoglienza, mentre le questioni afferenti i minori stranieri sono di competenza del Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

Tra le numerose iniziative in campo, si è scelto di concentrare l'attenzione in questo capitolo su tre ambiti di intervento relativi a situazioni di particolare vulnerabilità: la tratta di esseri umani, i minori stranieri non accompagnati e le gravi forme di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo. La delicatezza e la complessità delle condizioni di vita delle persone coinvolte sono ulteriormente accentuate quando le singole vulnerabilità si sommano, e non è un'eccezione che se ne presenti il caso, come ad esempio minori stranieri non accompagnati, che possono essere al contempo vittime di tratta e di sfruttamento sul lavoro.

Per una panoramica completa sul fenomeno migratorio, si rinvia al nuovo portale regionale dedicato, che fornisce dati aggiornati, analisi e ricerche, informazioni pratiche per vivere, studiare e lavorare in Italia, materiali relativi ai progetti in corso, notizie e segnalazioni di eventi<sup>4</sup>.

### **1. Vittime di tratta**

- 1 Con la collaborazione di Manuela Ranghino (responsabile del Settore Politiche per le pari opportunità, diritti e inclusione), Antonella Caprioglio (responsabile del Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale), Barbara Bisset (funzionaria Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale).
- 2 Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.
- 3 Art. 1, legge regionale 15 novembre 1989, n. 64 "Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte".
- 4 Il nuovo portale regionale dedicato all'immigrazione [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it), di cui si è dotata la Regione Piemonte, è gestito dall'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo di IRES Piemonte. Lanciato a dicembre 2018 è un progetto co-finanziato attraverso il progetto Impact interazioni in Piemonte del Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione di cui la Regione è capofila.

## **1.1. Definizione**

La tratta di esseri umani è un grave crimine che consiste nell'abuso dei diritti fondamentali e della dignità di un individuo, commesso da criminali che sfruttano persone vulnerabili al solo scopo di ottenere un guadagno economico.

Consiste nel trasportare o trasferire illegalmente in uno Stato straniero una persona con l'inganno, con la violenza o con altro mezzo di coercizione al fine di sfruttarla sessualmente, oppure sul lavoro, o ancora per accattonaggio, per attività illecite, per matrimoni forzati o anche per l'espianto di organi.

La tratta colpisce vittime di tutti i generi ed età ed è spesso difficile da scoprire e investigare.

Va distinta dal favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, dove invece la persona straniera si accorda con il trafficante, per esempio lo scafista, che dietro compenso organizza l'ingresso illegale in uno Stato straniero. Questo non esclude che, una volta giunta nel paese di destinazione, la persona non venga sottoposta a violenza e sfruttamento.

## **1.2. Dati**

La tratta è un fenomeno sommerso in continua evoluzione e pertanto difficile da monitorare. Le nuove forme di schiavitù nel mondo sono finalizzate essenzialmente a prostituzione, lavoro forzato e traffico di organi. Secondo stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro, le vittime sarebbero 40 milioni, di cui circa la metà donne adulte e circa un quarto minori, con netta prevalenza femminile tra questi ultimi<sup>5</sup>. Secondo la stessa fonte, i guadagni annuali dei trafficanti si aggirerebbero sui 150 miliardi di dollari all'anno.

Nell'Unione europea il 70% delle vittime e dei sospettati identificati sono cittadini dell'UE.

In Italia, diversamente dal resto d'Europa, la maggior parte delle vittime sono donne nigeriane: secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, circa l'80% delle donne e delle minori straniere non accompagnate arrivate via mare dalla Nigeria è costituito da potenziali vittime di tratta destinate allo sfruttamento sessuale. Questo spiega perché, in Piemonte, il 90% delle persone accolte in centri specializzati per l'assistenza alle vittime della tratta di esseri umani nel periodo 2014-2018 è costituito da donne nigeriane<sup>6</sup>.

Anche se non è possibile stabilire con precisione quante siano le persone trafficate presenti sul territorio, il dato relativo alle donne nigeriane può fornire una stima delle potenziali vittime. Secondo i più recenti dati a disposizione<sup>7</sup>, nel mese di maggio 2018, erano 704 le persone richiedenti asilo nigeriane ospitate nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas) del Piemonte. Di queste, oltre il 58% risiedeva nell'area metropolitana di Torino, l'11,7 e l'11,2% rispettivamente nelle province di Asti e Cuneo e il 10,7% nella provincia di Alessandria. Il restante 8,5% era suddiviso tra le province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli.

## **1.3. Protezione internazionale**

Sebbene per molti anni i sistemi della protezione internazionale e dell'anti-tratta non abbiano comunicato, adottando procedure e modalità operative distinte, i due percorsi presentano ampi margini di interconnessione. Sulla base dell'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, le vittime di tratta, se riconosciute tali, hanno diritto alla

---

5 International Labour Organization (Ilo), Walk Free Foundation, in collaboration with International Organization for Migration (Iom), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Geneva 2017, [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_575479/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang-en/index.htm).

6 Dati dell'Osservatorio nazionale sulla tratta, [www.osservatoriointerventitratta.it/osservatorio](http://www.osservatoriointerventitratta.it/osservatorio).

7 Dati a cura dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto d'asilo di IRES Piemonte, [www.piemonteimmigrazione.it/temi/vittime-tratta](http://www.piemonteimmigrazione.it/temi/vittime-tratta).

protezione internazionale nel Paese di approdo. Nel novembre 2016, l'Unhcr e la Commissione nazionale per il diritto d'asilo hanno approvato nuove Linee guida per le Commissioni territoriali riguardanti l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale.

Nel periodo compreso tra gennaio 2014 e maggio 2018 sono state presentate in Piemonte 1.197 richieste di protezione internazionale da parte di donne nigeriane. La Commissione territoriale di Torino ha accolto circa il 34% delle domande, mentre nel 16% dei casi la procedura è stata sospesa in attesa della valutazione da parte di un ente anti-tratta<sup>8</sup>.

#### **1.4. Interventi regionali**

La Regione è impegnata da anni nelle politiche anti-tratta: già nel 2008 aveva avviato un progetto finalizzato a coordinare le azioni delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni anti-tratta a livello regionale (progetto "Piemonte in rete contro la tratta", concluso nel 2016). Le politiche e attività regionali a tutela delle vittime di tratta fanno capo al Settore Politiche per le pari opportunità, diritti e inclusione.

Nel 2018 la Regione è intervenuta attraverso due principali strumenti.

Il progetto "L'Anello forte. Rete anti-tratta del Piemonte e Valle d'Aosta", a valere su fondi del Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato coordinato dalla Regione in qualità di capofila e gestito insieme agli Enti antitratta iscritti alla seconda sezione del registro ministeriale e Ires Piemonte, per il periodo 1 dicembre 2017 - 28 febbraio 2018.

Il progetto aveva come obiettivo l'emersione del fenomeno, l'assistenza e l'integrazione delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, lavorativo e per accattonaggio. Sono state svolte attività di: tutela della salute, emersione e primo contatto (unità di strada, unità indoor, sportelli, postazione locale del numero verde nazionale, colloqui antitratta presso commissione territoriale, collaborazione con Cas e Sprar), protezione immediata e prima assistenza, seconda accoglienza, formazione e orientamento al lavoro, accoglienza di minori stranieri non accompagnati, azione pilota in collaborazione con l'assessorato alla sanità per formare una persona operatrice per ciascun dea (referenti rete antiviolenza) e alcuni referenti dei consultori sugli indicatori di tratta; è stata inoltre attivata una sezione tratta all'interno della forum di consulenza [www.piemonteimmigrazione.it/forum](http://www.piemonteimmigrazione.it/forum).

Le persone beneficiarie degli interventi, realizzati nell'ambito del progetto "L'Anello forte" sull'intero territorio del Piemonte e della Valle d'Aosta, sono state<sup>9</sup>:

- 4.600 contatti (anche ripetuti) con le attività di emersione/primo contatto (unità di strada e sportelli);
- 652 persone singole (91% di genere femminile, 86% di nazionalità nigeriana) hanno beneficiato dei seguenti interventi:
  - 246 persone sono state prese in carico tramite un percorso personalizzato di affrancamento. Si trattava, per la totalità degli individui, di vittime di sfruttamento sessuale, alcune delle quali erano al contempo vittime di altre forme di sfruttamento.
  - 406 persone sono state sottoposte a una valutazione finalizzata all'identificazione di potenziali vittime.

Nell'ambito del Por Fse (Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo) 2014-2020, la Regione ha inoltre gestito, insieme agli Enti antitratta iscritti alla seconda sezione del registro ministeriale "Progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto al grave

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> I dati sulle persone beneficiarie degli interventi nell'ambito del progetto "L'Anello forte" sono archiviati su Sirit, il Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta, coordinato e co-finanziato dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio, di cui Ires Piemonte coordina la raccolta e l'aggiornamento per i progetti regionali, cfr. Osservatorio nazionale interventi tratta [www.osservatoriointerventitratta.it](http://www.osservatoriointerventitratta.it).

sfruttamento e alla tratta degli esseri umani”. Il progetto ha sostenuto, per il periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2018, interventi di politica attiva di natura integrata e complementari ai servizi al lavoro a favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento. Sono stati realizzati percorsi individuali personalizzati, multidisciplinari e multidimensionali di formazione, affiancamento e sostegno, comprendenti per esempio assistenza e tutela legale, laboratori con attività psico-socio-educative, laboratori di cittadinanza attiva.

Attraverso il nuovo progetto “L’Anello forte 2” (1 marzo 2019 - 31 maggio 2020) la Regione assicura la continuità delle azioni volte all’emersione del fenomeno, assistenza e integrazione delle vittime.

Sempre per il periodo 2019-2020, la Regione partecipa in qualità di partner al nuovo progetto emergenziale “Alfa - Accogliere le fragilità”, in collaborazione con la Prefettura di Torino che ne è capofila, Ires Piemonte e quattro enti antitratta del Piemonte. Si tratta di un progetto pilota finalizzato alla protezione delle donne richiedenti asilo vulnerabili, potenziali vittime di tratta. Il progetto, a valere sul Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione (Fami), prevede di accogliere 400 donne, anche con figli, assicurando loro tutela immediata e adeguata. Sono previsti 60 posti a bassa soglia (30 giorni) e 150 posti di accoglienza per l’osservazione delle donne (6 mesi). Il progetto, avviato ad aprile 2019, ha una durata di 12 mesi prorogabili di ulteriori 6.

## **2. Minori stranieri non accompagnati**

### ***2.1. Definizione***

Per minore straniero non accompagnato si intende la persona “minorenne non avente cittadinanza italiana o dell’Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano”<sup>10</sup>.

### ***2.2. Dati***

Secondo l’ultima rilevazione del 31/12/2018, i minori stranieri non accompagnati seguiti dai servizi sociali del territorio piemontese sono 459, di cui 245 seguiti dai servizi sociali del territorio della provincia di Torino.

I minori provengono in prevalenza da: Albania (142), Egitto (51), Senegal (37), Marocco (35), Nigeria (24), Gambia (23) e Guinea (21).

### ***2.3. Interventi regionali***

La Regione è impegnata nella protezione dei minori stranieri non accompagnati, nell’assicurare un qualità omogenea dell’accoglienza e nella diffusione delle buone prassi di accoglienza sul territorio.

Le politiche e attività regionali a tutela dei minori stranieri non accompagnati fanno capo al Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

Con la legge n. 47/2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” la Regione ha introdotto in Italia la prima normativa organica a tutela dei minori stranieri soli presenti sul nostro territorio e privi di assistenza e rappresentanza legale.

La legge prevede, tra l’altro, l’istituto del tutore volontario e attribuisce al Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza il compito di predisporre l’elenco dei tutori volontari a cui

---

<sup>10</sup> Art. 2, legge 7 aprile 2017, n. 47 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”.

possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dello stesso Garante.

Nel 2017 è stato avviato un primo ciclo sperimentale di formazione dei tutori volontari. La formazione prosegue tuttora, in attuazione di apposita convenzione a carattere triennale finalizzata a favorire la messa a regime, il consolidamento e lo sviluppo delle attività a favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati. La Regione contribuisce con 20 mila euro per ciascuna delle tre annualità previste.

Inoltre, il Settore regionale competente ha collaborato con la Direzione Sanità per l'attuazione del protocollo inerente le modalità di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati. Questo ha portato all'individuazione di un percorso metodologico omogeneo e di alcune Aziende sanitarie e ospedaliere piemontesi incaricate di effettuare i percorsi di accertamento dell'età in caso di dubbio sull'effettiva minore età dei soggetti. Il lavoro viene svolto con modalità uniformi e condivise e con metodologia multidisciplinare, come previsto dalla normativa nazionale vigente<sup>11</sup>.

In attuazione del protocollo di cui sopra, nel corso del secondo semestre 2018 sono state svolte le procedure di accertamento dell'età a favore di 167 soggetti, di cui la maggioranza (103 casi) espletate dall'Aou Città della salute e della scienza di Torino.

Infine, nel corso del 2018, sono state avviate le procedure attuative del progetto MinPlus, capofila per l'Italia il Consorzio Ciss dell'Ossola, finanziato nell'ambito del Programma Interreg Italia-Svizzera 2014-2020. Il progetto "MinPlus - Modello di governance territoriale per l'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti protezione internazionale", ha durata 36 mesi da maggio 2018 a maggio 2021. Obiettivo del progetto è di accrescere la capacità di programmazione e controllo da parte delle istituzioni locali a livello transfrontaliero, per la governance dei processi economico-sociali indotti nelle comunità dai flussi dei richiedenti protezione internazionale, a partire dai minori non accompagnati nella fase di passaggio all'età adulta.

### **3. Sfruttamento lavorativo in agricoltura**

#### ***3.1. Definizione***

I lavoratori migranti, per specifiche condizioni di vulnerabilità, costituiscono un potenziale bacino di offerta di lavoro sottopagato e dequalificato.

Un settore particolarmente a rischio è quello agricolo, che a livello nazionale si caratterizza per la prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata e contraddistinti da una accentuata stagionalità. In tale contesto, la componente migrante ha una incidenza tale da essere considerata ormai - come si legge nella sezione Caporalato e sfruttamento in agricoltura del portale interministeriale Integrazione migranti, "indispensabile per la tenuta stessa del settore". Parte di questo bacino di manodopera, prosegue l'approfondimento ministeriale, risulta ingaggiata irregolarmente attraverso il cosiddetto "sistema del caporalato", espressione con la quale si fa riferimento all'intermediazione, al reclutamento e all'organizzazione illegale della manodopera<sup>12</sup>.

I lavoratori stagionali migranti sono particolarmente esposti a potenziale sfruttamento lavorativo, che può andare a ledere diverse tipologie di diritti individuali, dalla parità di trattamento e di retribuzione, alla sicurezza sociale, all'orario di lavoro, alle condizioni di

---

11 Sull'identificazione dei minori stranieri non accompagnati e l'accertamento dell'età, cfr. A. Caprioglio, "I minori stranieri non accompagnati in Italia: definizioni, numeri e identificazione", in Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino, *Rapporto 2017*, pp. 80-88, [www.prefettura.it/torino/contenuti/Rapporto\\_2017-7310192.htm](http://www.prefettura.it/torino/contenuti/Rapporto_2017-7310192.htm).

12 Portale interministeriale Integrazione migranti, sezione Caporalato e sfruttamento in agricoltura, [www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Approfondimenti/Pagine/Caporalato-e-sfruttamento-in-agricoltura.aspx](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Approfondimenti/Pagine/Caporalato-e-sfruttamento-in-agricoltura.aspx).

lavoro, a dignitose condizioni abitative; fino ad arrivare, nel peggiore dei casi, a gravi violazioni dei diritti fondamentali come il traffico di esseri umani e il lavoro forzato.

### **3.2. Dati**

I dati ufficiali rendono solo parzialmente conto della presenza dei lavoratori stranieri in agricoltura. Tuttavia si stima che i lavoratori stranieri costituiscano circa un quarto del totale della manodopera agricola<sup>13</sup>.

### **3.3. Interventi regionali**

La Regione Piemonte è stata la prima regione italiana a promulgare nel 2016 una legge per regolamentare l'accoglienza dei lavoratori agricoli stagionali<sup>14</sup>.

Nel 2018 la Regione ha sostenuto iniziative di contrasto al caporalato e per la promozione del lavoro regolare in agricoltura, per esempio con l'accordo di programma con il Comune di Saluzzo per l'adeguamento e l'allestimento dell'immobile destinato a ospitare lavoratori stagionali<sup>15</sup>.

La collaborazione della Direzione Coesione Sociale e della Direzione Agricoltura con tutti i livelli istituzionali per affrontare in modo efficace i problemi legati alla sicurezza, alla salute, alla legalità, al trasporto, all'inserimento sociale e abitativo dei lavoratori, ha portato a due importanti risultati nel 2019. Il primo è stato la firma di un "Protocollo d'intesa per la promozione del lavoro regolare in agricoltura"<sup>16</sup>. Il Protocollo, sottoscritto con i principali attori del territorio tra cui le otto prefetture piemontesi, ha come finalità di sostenere e rafforzare il contrasto al caporalato e allo sfruttamento, facilitare condizioni di vita dignitose ai lavoratori agricoli del Piemonte e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro stagionale nel settore.

Uno dei primi risultati del protocollo è il progetto "BuonaTerra", di cui la Regione si è assicurata il finanziamento per il periodo 1 settembre 2019 - 31 dicembre 2021, risultando vincitrice in qualità di capofila, prima in graduatoria, di un bando concorrenziale a valere sul Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione (Fami).

Il progetto, realizzato in partenariato con Regione Calabria, Agenzia Piemonte Lavoro, Comune di Saluzzo, Consorzio Monviso solidale, IRES Piemonte, Cgil Piemonte, Coldiretti Piemonte, Confcooperative Piemonte, Legacoop Piemonte e l'adesione di Asl Cn1 e Prefettura di Cuneo, ha per obiettivo la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura attraverso interventi di integrazione sociale e lavorativa. Le finalità specifiche sono due: da un lato migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri impiegati stagionalmente nella raccolta della frutta nell'area del saluzzese, dall'altro garantire alle aziende agricole un'offerta di manodopera qualificata.

---

13 Centro studi e ricerche Idos, *Dossier statistico immigrazione 2018*, [www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it).

14 Legge regionale 13 giugno 2016, n. 12 "Disposizioni per la sistemazione temporanea dei salariati agricoli stagionali nelle aziende agricole piemontesi".

15 Deliberazione della Giunta Regionale n. 17-7003 dell'8 giugno 2018.

16 Il Protocollo d'intesa, approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 39-8502 del 1 marzo 2019, è stato sottoscritto il 13 marzo 2019,

[http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2019/10/attach/dgr\\_08502\\_1050\\_01032019.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2019/10/attach/dgr_08502_1050_01032019.pdf).