



Organizzazione
Internazionale
del Lavoro

Lavoro dignitoso e inclusione sociale delle vittime di sfruttamento lavorativo

Un'analisi comparativa



Lavoro dignitoso e inclusione sociale delle vittime di sfruttamento lavorativo

Un'analisi comparativa

Valli Corbanese

Gianni Rosas

Questa pubblicazione è frutto del progetto “Supporto al rafforzamento della governance inter-istituzionale sullo sfruttamento lavorativo in Italia” che è co-finanziato dall’Unione Europea attraverso il Servizio di Supporto alle Riforme Istituzionali e attuato dall’Ufficio per l’Italia e San Marino dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, in collaborazione con la Commissione Europea. Le opinioni espresse in questa pubblicazione non riflettono necessariamente quelle della Commissione Europea o dell’Ufficio Internazionale del Lavoro.

Co-funded by
the European Union



Copyright © Organizzazione Internazionale del Lavoro 2020

Prima pubblicazione 2020

Le pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro godono della protezione del diritto di autore in virtù del protocollo n. 2 della Convenzione universale per la protezione del diritto di autore. Si potranno tuttavia riprodurre brevi passaggi senza autorizzazione, alla condizione che venga menzionata la fonte. Ogni richiesta di autorizzazione di riproduzione o di traduzione va indirizzata a Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: rights@ilo.org. Tali richieste sono sempre gradite.

Le biblioteche, istituzioni o altri utilizzatori registrati presso un organismo di gestione dei diritti di riproduzione possono eseguire copie conformemente alle condizioni e diritti concessi loro. Visitare il sito <http://www.ifrro.org> per individuare l'organismo responsabile della gestione dei diritti di riproduzione in ogni paese.

Valli Corbanese e Gianni Rosas *Lavoro dignitoso e inclusione sociale delle vittime di sfruttamento lavorativo. Un'analisi comparativa.*

Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, novembre 2020.

ISBN: 978-92-2-033714-1 (pdf web)

Pubblicazione dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino.

Disponibile in inglese: *Decent work and social inclusion of victims of labour exploitation. A comparative analysis*, ISBN 978-92-2-033713-4 (pdf web), Roma 2020.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio Internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse.

Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'ILO sono disponibili sul sito <https://ilo.org/pu-blns>.

Indice

1.	Introduzione	7
2.	Misure di inclusione socio-lavorativa	9
2.1	Valutazione individuale e piano di inclusione personalizzato	12
2.2	Formazione linguistica	13
2.3	Valutazione e riconoscimento delle competenze	14
2.4	Programmi di recupero scolastico	15
2.5	Programmi di formazione professionale	16
2.6	Sovvenzioni all'occupazione nel settore privato	18
2.7	Altre misure del mercato del lavoro	19
3.	Governance e meccanismi di erogazione dei servizi	20
3.1	Servizi di inclusione a lungo termine nell'ambito del sistema di protezione delle vittime	21
3.2	Servizi di inclusione esterni al sistema di protezione delle vittime	23
4.	Conclusioni e risultati dell'analisi	26
5.	Bibliografia	30

1. Introduzione

La presente nota analizza i servizi di inclusione socio-lavorativa rivolti alle vittime di sfruttamento, nonché le strutture di *governance* e i relativi meccanismi di erogazione dei servizi. Essa si basa sull'analisi della letteratura esistente e delle misure adottate da diversi paesi europei in applicazione degli strumenti internazionali ed europei sulla protezione e l'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo, includendovi il lavoro forzato e la tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo¹.

I sistemi analizzati in questa nota sono stati inizialmente progettati per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta di esseri umani, in particolare delle vittime di sfruttamento sessuale. Non esistono esempi di servizi e programmi di reinserimento a lungo termine rivolti specificamente alle vittime di sfruttamento lavorativo. Ciò è dovuto a diversi fattori: una maggiore incidenza del fenomeno di tratta ai fini di sfruttamento sessuale, la natura silente dello sfruttamento lavorativo rispetto ad altre forme di sfruttamento e la tardiva espansione dei sistemi di protezione e assistenza delle vittime dei vari tipi di sfruttamento (sfruttamento lavorativo, lavoro forzato, accattonaggio e servitù domestica²). Considerata la limitata disponibilità di pratiche nazionali sull'inclusione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento, questa nota tecnica guarda anche ai servizi e ai programmi rivolti ai migranti, ai rifugiati e ai richiedenti asilo, che forniscono spunti per la progettazione e l'attuazione di servizi a lungo termine per i gruppi a rischio di esclusione sociale.

Nella maggior parte dei paesi europei, i processi di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta ai fini di sfruttamento sono gestite attraverso sistemi nazionali di referral, coordinati da agenzie governative in collaborazione con le organizzazioni della società civile³. I servizi di prima assistenza e protezione delle vittime di sfruttamento sono simili in tutti i paesi e comprendono alloggio, assistenza sanitaria e legale, supporto psicologico e finanziario (prestazioni in denaro) e servizi per il rimpatrio⁴. Questi servizi, tuttavia, sono fruibili solo per il periodo di recupero e riflessione, che di solito varia da 30 a 90 giorni.

¹ Si vedano il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione della tratta di esseri umani (2000); la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005); la Direttiva europea 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; il Protocollo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul lavoro forzato e la Raccomandazione (n. 203) del 2014 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul lavoro forzato (misure complementari). Una sintesi degli strumenti esistenti a livello internazionale, europeo e nazionale per il contrasto alla tratta di esseri umani, il lavoro forzato e le pratiche correlate è disponibile in OIL, *Review of Policies and Programmes to Tackle Labour Exploitation, Illegal Recruitment and Forced Labour in Europe*, 2020.

² I dati della Commissione Europea mostrano che la forma più diffusa di tratta di essere umani è quella per sfruttamento sessuale (56 per cento del totale delle vittime registrate), mentre un ulteriore 26 per cento si riferisce alla tratta per sfruttamento lavorativo. CE, *Second Report on the Progress Made in the Fight against Trafficking in Human Beings*, 2018; CE, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU. Final Report*, 2018.

³ ODIHR, *National Referral Mechanism: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons*, 2004. L'unione europea definisce il sistema di *referral* come un meccanismo volto a identificare, proteggere e assistere le vittime di tratta di esseri umani, attraverso il *referral* (riferimento) e il coinvolgimento delle autorità pubbliche competenti e della società civile" (definizione tratta dalle Conclusioni sulla nuova strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012-2016 della 3.195ª riunione del Consiglio giustizia e affari interni, 25 ottobre 2012).

⁴ I servizi di protezione e assistenza per le vittime di sfruttamento sono esaminati in OIL, *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo: Un'analisi comparativa*, 2020.

I servizi di inclusione socio-lavorativa per le vittime dopo il periodo di recupero e riflessione variano da paese a paese e, soprattutto, in base al titolo di soggiorno⁵. Nonostante queste differenze, vi sono quattro caratteristiche che sono fondamentali per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime:

- (i) *L'intervento precoce*: il reinserimento socio-lavorativo dovrebbe avere inizio subito dopo l'identificazione della vittima e la sua inclusione nel sistema di protezione, al fine di garantire un continuum di assistenza volto a rispondere a bisogni individuali, che spaziano dagli alloggi protetti alla protezione sociale e l'inclusione lavorativa.
- (ii) *La durata e l'adeguamento degli interventi ai bisogni individuali*: la durata dei servizi e dei programmi di reinserimento dovrebbe essere flessibile per rispondere alle circostanze e ai bisogni individuali e, allo stesso tempo, avere una durata congrua per evitare che le vittime ricadano nel circuito dello sfruttamento. Può accadere infatti che alcune vittime di sfruttamento abbiano la necessità di trovare rapidamente un lavoro per mantenere le famiglie nel paese d'origine, mentre altre potrebbero aver subito esperienze più traumatiche e aver bisogno di più tempo prima di riuscire ad affrontare una vita indipendente⁶.
- (iii) *La tipologia dei servizi e dei programmi per l'inclusione nel mercato del lavoro*: il ventaglio di servizi e programmi deve essere ampio e includere: formazione linguistica accompagnata da formazione professionale sul lavoro (per le vittime straniere di sfruttamento); programmi di formazione professionale di breve e lunga durata accompagnati da esperienza lavorativa, sussidi all'occupazione nel settore privato; e sovvenzioni per le vittime che desiderano avviare una propria attività commerciale.
- (iv) *L'erogazione dei servizi*: La gestione della gamma, sequenza e durata dei servizi di inclusione è più funzionale qualora un unico operatore coordini la fornitura dei diversi servizi. Gli operatori possono far parte del Servizio pubblico per l'impiego (SPI), o dei servizi di assistenza sociale o per l'immigrazione, o delle organizzazioni della società civile che fanno parte del sistema di protezione delle vittime e/o del meccanismo nazionale di referral.

⁵ Per maggiori informazioni sulla terminologia utilizzata, vedasi: Italia, Camera dei Deputati, "[La tratta di esseri umani: quadro normativo](#)".

⁶ C. Andreatta, "Protection, Assistance and Social (Re)integration of Human Trafficking Survivors: A Comparative Analysis of Policy Approaches and Practices in the UK and in Italy", University of East London, Centre for Social Justice and Change, Working Paper Series No. 2, 2015.

2. Misure di inclusione socio-lavorativa

L'inclusione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento si articola su diversi livelli. Sebbene gli strumenti internazionali ed europei contro la tratta prevedano specificamente servizi di protezione e assistenza adeguati ai bisogni delle vittime, non sempre i paesi sono in grado di fornire sostegno a lungo termine che aiuti le vittime a riprendere il controllo della propria vita e a raggiungere la piena inclusione socio-lavorativa, tanto nel paese di accoglienza quanto nel paese di origine⁷.

L'inclusione ha inizio con la prima assistenza, prosegue con le misure di recupero e culmina con il supporto a lungo termine per l'inclusione⁸. La maggior parte dei sistemi di protezione dei paesi europei è stata inizialmente concepita come parte delle politiche volte a contrastare la tratta di esseri umani, soprattutto ai fini di sfruttamento sessuale. Negli ultimi anni, questi meccanismi di protezione e assistenza hanno gradualmente ampliato il loro ambito di applicazione per rispondere alle necessità delle vittime di diverse forme di sfruttamento (sfruttamento lavorativo, accattonaggio e traffico di organi)⁹. I programmi di reinserimento a lungo termine rivolti alle vittime di sfruttamento sono ancora in numero limitato e si concentrano principalmente sulle donne vittime di sfruttamento sessuale. Il loro obiettivo principale è il miglioramento delle condizioni delle vittime e la loro inclusione sociale piuttosto che l'inclusione lavorativa¹⁰.

I bisogni delle vittime di tratta possono variare a seconda del sesso, dell'età, del tipo e della durata dello sfruttamento. Alcune vittime hanno esigenze più complesse e necessitano di assistenza per superare le patologie fisiche e psicologiche derivanti dallo sfruttamento (ad esempio, ansia, depressione, disturbo da stress post-traumatico e malattie contratte durante lo sfruttamento). Altre vittime necessitano di minor tempo e possono accedere direttamente ai servizi di inclusione socio-lavorativa¹¹.

⁷ Una delle principali raccomandazioni derivanti dal secondo ciclo di valutazione sull'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani si concentra sui limiti nell'assicurare un'assistenza a lungo termine e l'inclusione delle vittime nella società. Si veda GRETA, *9th General Report on GRETA's Activities*, 2019; C. Andreatta, "Protection, Assistance and Social (Re)integration of Human Trafficking Survivors: A Comparative Analysis of Policy Approaches and Practices in the UK and in Italy", University of East London, Centre for Social Justice and Change, Working Paper Series No. 2, 2015; C. Adams, "Re-trafficked Victims: How a Human Rights Approach Can Stop the Cycle of Re-victimization of Sex Trafficking Victims", *George Washington International Law Review*, 43 (1), 201-234. Secondo i dati sulla tratta pubblicati dalla Commissione Europea, solo il 12 per cento delle vittime ricevono assistenza per il reinserimento, la formazione e l'inserimento lavorativo. CE, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU. Final Report* (2018).

⁸ Per un'analisi delle misure di assistenza rivolte alle vittime di sfruttamento si veda OIL, *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo: Un'analisi comparativa*, 2020.

⁹ I dati della Commissione Europea mostrano che la forma più diffusa di tratta di essere umani è quella ai fini di sfruttamento sessuale (56 per cento del totale delle vittime registrate), mentre un ulteriore 26 per cento si riferisce alla tratta per sfruttamento lavorativo. CE, *Second Report on the Progress Made in the Fight Against Trafficking in Human Beings*, 2018.

¹⁰ Le donne sono le vittime maggiormente esposte alle forme più note di sfruttamento e sono coloro che riescono ad accedere con maggiore frequenza ai programmi di protezione e assistenza. Si veda C. Andreatta, "Protection, Assistance and Social (Re)integration".

¹¹ C. Zimmerman et al., *The Health Risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents: Findings from a European Study* (London: School of Hygiene and Tropical Medicine, 2003); S. Oram et al.: "Prevalence and risk of violence and the physical, mental, and sexual health problems associated with human trafficking: Systematic review", *PLoS Med* 9(5), 2012.

I bisogni delle vittime variano nel corso del tempo. Nel periodo immediatamente successivo al soccorso e all'identificazione, le vittime necessitano di vitto, alloggio, vestiario e altri beni di prima necessità. Una volta soddisfatti i bisogni essenziali, l'attenzione si sposta verso le cure mediche e il supporto psicologico per elaborare il trauma, e l'assistenza legale per regolarizzare il titolo di soggiorno. Con il passare del tempo, le esigenze delle vittime diventano più complesse. Per ricostruire la fiducia in sé stessi e avviare il processo di inclusione sociale, le vittime hanno bisogno di accedere a opportunità di lavoro e acquisire le competenze culturali, linguistiche e sociali di cui hanno bisogno per sostenersi, vivere in maniera indipendente e stabilire delle relazioni all'interno della comunità ospitante¹².

Nel Regno Unito e in Italia, i percorsi di reinserimento assegnano una diversa priorità ai bisogni immediati e di lungo termine delle vittime. Nel Regno Unito, la protezione e l'assistenza sono fornite alle vittime durante il periodo di recupero e di riflessione, che dura 45 giorni¹³. I fornitori dei servizi di assistenza cercano di garantire alle vittime il sostegno di cui hanno bisogno per compiere quanto prima la transizione verso una vita indipendente. A tal fine, si elabora un piano di transizione non appena la vittima entra nel servizio di protezione e assistenza. Esistono tre strade percorribili per le vittime di sfruttamento dopo il periodo di recupero e riflessione, in base alle circostanze personali. Se le vittime scelgono di tornare volontariamente nel loro paese di origine, vengono indirizzate al Programma di rimpatrio volontario assistito, gestito dal Ministero dell'Interno¹⁴. Se le vittime richiedono asilo o protezione internazionale, vengono indirizzate al Servizio nazionale dedicato, che esamina la richiesta e fornisce assistenza fino alla decisione finale. Se le vittime sono legalmente autorizzate a rimanere nel paese, alla fine del periodo di recupero e riflessione sono automaticamente poste sotto la responsabilità delle autorità locali, che si occupano dell'alloggio e di altre prestazioni sociali. In tutto il paese vi sono solo alcuni progetti di piccola scala che garantiscono assistenza alle vittime dopo la loro uscita dal sistema di protezione. Il Servizio latino-americano per i diritti della donna (LAWRS) e City Hearts, che operano nella rete del meccanismo nazionale di *referral* del Regno Unito, attuano programmi volti ad aumentare l'occupabilità degli uomini e delle donne vittime di tratta¹⁵. L'Esercito della Salvezza, l'ente di primo intervento del meccanismo di referral, ha un fondo speciale di assistenza rivolto alle vittime che stanno terminando il periodo di recupero e riflessione e sta testando Centri comunitari per collegare le vittime di schiavitù moderna ai servizi erogati

¹² S. Da Lomba, "Legal Status and Refugee Integration: A UK Perspective", *Journal of Refugee Studies* 23 (4), 2019, 415–436; D. Davy, "Understanding the Support Needs of Human-trafficking Victims: A Review of Three Human-trafficking Program Evaluations", *Journal of Human Trafficking* 2015/1, 318–337.

¹³ In virtù della legge britannica sulla schiavitù moderna del 2015 (*Modern Slavery Act 2015*), questo è il tempo massimo per una decisione definitiva sullo status di vittima. In realtà, il periodo di recupero e di riflessione è normalmente più lungo (circa 75 giorni), poiché le decisioni finali del Ministero dell'Interno spesso subiscono ritardi.

¹⁴ Regno Unito, Home Office, *Voluntary and Assisted Returns*, 2019.

¹⁵ Questi programmi includono l'inglese come seconda lingua, una guida per la redazione di curriculum, la ricerca di un lavoro e i colloqui di lavoro, la formazione sui diritti del lavoro e l'inserimento lavorativo in imprese locali, i progetti di rinnovamento della comunità e i negozi di beneficenza. FLEX, *Identification and Support of Victims of Trafficking for Labour Exploitation in the Netherlands, the UK and Romania*, 2016.

degli enti locali¹⁶. Questi programmi di post assistenza, tuttavia, sono finanziati in modo indipendente e gestiti da volontari, il che significa che possono dare assistenza solo ad un numero limitato di persone e non sono in grado di compensare la mancanza di programmi di reinserimento finanziati dal governo.

In Italia, l'assistenza alle vittime di tratta è fornita attraverso il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo Dipartimento pubblica regolarmente dei bandi pubblici per la presentazione di proposte progettuali da parte di Regioni, Province autonome, Comuni e organizzazioni della società civile. Questi bandi descrivono nel dettaglio i servizi di protezione e assistenza che sono da erogare (ad esempio, l'alloggio, l'assistenza sanitaria e legale, il supporto per la richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo, i corsi di lingua, l'orientamento e la formazione professionale, l'assistenza nella ricerca di un lavoro). I progetti approvati, della durata di 15 mesi, sono volti ad incoraggiare i beneficiari a seguire corsi di alfabetizzazione ed acquisire competenze linguistiche nei primi mesi di assistenza, e mentre ricevono sostegno psicologico verso l'autonomia. Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, le vittime hanno la possibilità di effettuare un'esperienza lavorativa attraverso corsi di formazione e tirocini svolti principalmente nel settore alberghiero e turistico. Di solito, le vittime impiegano dai 12 ai 24 mesi per trovare un lavoro stabile, indispensabile per convertire il permesso di soggiorno temporaneo in un permesso di lavoro e potersi permettere un alloggio proprio¹⁷.

La tipologia dei servizi di inclusione socio-lavorativa a favore delle vittime di sfruttamento è simile in tutti i paesi, in quanto tali servizi sono gli stessi offerti alle persone a rischio di esclusione sociale, compresi i migranti e i rifugiati. Questi servizi includono:

- (i) la valutazione individuale e lo sviluppo di un piano di inclusione, che integra la valutazione iniziale dei bisogni effettuata durante la fase di recupero e riflessione;
- (ii) la formazione linguistica;
- (iii) la valutazione e validazione delle competenze;
- (iv) la formazione professionale di breve e lungo periodo;
- (v) i programmi di esperienza lavorativa, inclusi i tirocini e l'apprendistato; e
- (vi) il sostegno all'occupazione.

In alcuni paesi (ad esempio Danimarca, Germania, Finlandia, Svezia), questi servizi fanno parte del pacchetto di misure per l'inclusione rivolto ai migranti, ai rifugiati e ai richiedenti asilo e sono erogati congiuntamente ad altri servizi sociali (alloggio, sostegno all'infanzia, sussidi in denaro). La differenza riscontrata tra i vari paesi consiste principalmente nell'approccio utilizzato per favorire l'inclusione lavorativa (approccio generale vs. approccio individuale) e all'organismo responsabile del coordinamento dell'erogazione dei servizi (autorità locali, servizi pubblici per l'impiego, servizi sociali, uffici per l'immigrazione o organizzazioni della società civile).

¹⁶ Si veda <https://www.salvationarmy.org.uk/community-hubs>.

¹⁷ C. Andreatta, "Protection, Assistance and Social (Re)integration of Human Trafficking Survivors"

2.1 Valutazione individuale e piano di inclusione personalizzato

Sebbene non esista un'unica strategia per l'inclusione delle vittime di tratta, la letteratura e le pratiche nazionali identificano due elementi essenziali. In primo luogo, le vittime di diverse forme di tratta devono affrontare problematiche peculiari ed hanno esigenze specifiche, pertanto l'approccio all'inclusione deve essere differenziato. L'assistenza dovrebbe essere incentrata sui bisogni individuali, l'età e il genere della vittima e modulata sulla base della forma di tratta subita¹⁸. In secondo luogo, la durata dell'assistenza non dovrebbe essere predeterminata, ma dovrebbe essere valutata dagli operatori specializzati su base continua.

La valutazione dei bisogni viene effettuata di solito subito dopo l'identificazione della potenziale vittima. Nei paesi in cui esiste un meccanismo nazionale di *referral* (ad esempio, Repubblica Ceca, Italia, Regno Unito, Paesi Bassi) la valutazione dei bisogni di protezione e assistenza è effettuata nel momento della prima accoglienza. La valutazione preliminare viene poi rivista durante il periodo di recupero per aiutare la vittima nella transizione verso i servizi di inclusione sociale a lungo termine¹⁹.

Nei paesi in cui l'erogazione dei servizi sociali e di integrazione a lungo termine non è inclusa nelle misure di protezione e assistenza (ad esempio, Regno Unito e Paesi Bassi), al termine del periodo di recupero e riflessione le vittime sono segnalate a diverse autorità nazionali o locali in base al loro titolo di soggiorno. Le vittime residenti in maniera regolare sono per lo più indirizzate alle autorità nazionali o locali responsabili della gestione dei servizi di inclusione socio-lavorativa (servizi sociali e per l'impiego), mentre coloro che chiedono protezione internazionale sono indirizzati ai programmi di inclusione sociale per i rifugiati e i richiedenti asilo.

Nel Regno Unito, ad esempio, le vittime di schiavitù moderna presenti nel paese in maniera regolare sono tenuti a registrarsi presso i servizi sociali dopo il periodo di protezione e assistenza. Gli assistenti sociali sviluppano, in collaborazione con la vittima, un piano di inclusione individualizzato che descrive in dettaglio il tipo, la durata e la sequenza dei servizi, nonché gli organismi responsabili per l'erogazione.

Nei paesi in cui esiste un continuum di assistenza rivolta alle vittime di tratta, coloro che sono incaricati di erogare servizi di protezione e prima assistenza sono anche responsabili di coordinare l'erogazione dei servizi di inclusione a lungo termine in collaborazione con altri attori, e in particolare con il Servizio pubblico per l'impiego per l'inclusione nel mercato del lavoro (ad esempio, Belgio, Croazia, Portogallo, Svezia). In questi casi, il piano di inclusione si limita a integrare la valutazione dei bisogni individuali effettuata durante l'identificazione e le modifiche effettuate durante il periodo di recupero. In Belgio, ad esempio, le vittime di tratta possono essere indirizzate dall'ente affidatario dei servizi di protezione e assistenza ai programmi di inclusione e di orientamento per i rifugiati e i migranti e ai programmi di formazione professionale organizzati dai servizi pubblici per l'impiego (Consiglio del Mar Baltico, 2018). In Finlandia, le unità dei servizi sociali comunali che si occupano dell'erogazione dei servizi rivolti ai migranti si occupano anche dei servizi di inclusione per le vittime di tratta. Il

¹⁸ EIGE, *Gender-specific Measures in Anti-trafficking Actions*, 2018.

¹⁹ OIL, *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo: Un'analisi comparativa*, 2020.

piano di inclusione è elaborato dall'operatore sociale in collaborazione con la vittima per garantire che questo risponda ai bisogni, competenze e circostanze specifiche. Le prime fasi dei servizi di inclusione comprendono l'orientamento e la consulenza, un test per accertare le competenze linguistiche, una valutazione delle competenze, la formazione linguistica, la formazione professionale o uno stage²⁰.

2.2 Formazione linguistica

È ampiamente dimostrato che esiste una relazione positiva tra la conoscenza della lingua del paese ospitante e l'inclusione lavorativa dei migranti e dei rifugiati²¹. Numerosi studi sottolineano l'importanza della tempistica, della durata e della flessibilità dei corsi di lingua (tipologia e orari) e della loro combinazione con esperienze lavorative²².

La formazione linguistica impartita sul posto di lavoro consente alle persone — le cui qualifiche non sono equivalenti a quelle nazionali — di acquisire le competenze necessarie per ottenere il riconoscimento nel paese ospitante. Questo tipo di programma è particolarmente promettente, poiché offre l'opportunità di utilizzare la lingua in contesti di vita reale, contribuendo allo sviluppo delle competenze di base per l'occupabilità e favorendo l'inserimento lavorativo²³.

In Belgio, per esempio, il Servizio pubblico per l'impiego delle Fiandre (VDAB) fornisce una formazione linguistica all'interno delle imprese per aiutare i migranti e i rifugiati a comunicare con i loro colleghi olandesi. In Finlandia, i programmi di formazione linguistica prevedono che una parte della giornata lavorativa sia dedicata ai corsi di lingua. In Norvegia, esistono “apprendistati linguistici” inclusi nei piani individuali per l'occupazione. I beneficiari trascorrono due giorni sul posto di lavoro per imparare il vocabolario relativo all'attività professionale e acquisire un'esperienza sul mercato del lavoro norvegese²⁴. In Danimarca, il cosiddetto modello “a scala” (o di transizione) è finalizzato all'inserimento di migranti e rifugiati nel mercato del lavoro danese tramite un processo graduale. Il primo passo (quattro-otto settimane) è quello di identificare le competenze dell'individuo, impartendo allo stesso tempo lezioni di lingua danese. La seconda fase prevede un tirocinio in un'impresa, seguito da ulteriori lezioni di lingua. Dopodiché, la persona è pronta per un sussidio occupazionale²⁵.

²⁰ OCSE, *International Migration Outlook 2018*, 2018.

²¹ Molte ricerche dimostrano che i migranti con una buona conoscenza della lingua del paese ospitante hanno opportunità di lavoro e guadagni più alti rispetto a quelli che non hanno una buona conoscenza della lingua del paese ospitante. Questo vale in Europa, negli Stati Uniti, in Canada e in Australia. Si veda B. Chiswick, “The Economics of Language: An Introduction and Overview”, IZA Discussion Paper No. 3568, 2008; A. Damas de Matos e T. Liebig, “The Qualifications of Immigrants and their Value in the Labour Market: A Comparison of Europe and the United States”, in OCSE e Unione Europea, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, 2014; J. Clausen et al., “The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark”, *Labour Economics* 16, 2009, 409–441.

²² P. Andersson Joona, e L. Nekby, “Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment”, *Scandinavian journal of economics* 114 (2), 2012, 575–600; O. Aslund e P. Johansson, “Virtues of SIN: Can Increased Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?”, *Evaluation Review* 35(4), 2011, 399–427.

²³ I. Martin et al., *From Refugees to Workers: Mapping Labour-market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States* (Bertelsmann Stiftung e European University Institute, 2016).

²⁴ OCSE, *Making Integration Work: Refugees and Others in Need of Protection*, 2016.

²⁵ Parlamento Europeo, Direzione Generale delle Politiche Interne dell'Unione, *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*, 2016.

Dal 2015, il governo tedesco ha fatto delle competenze linguistiche professionali un elemento centrale della politica di inclusione dei migranti, avviando un programma di formazione linguistica professionale all'interno del corso di integrazione per i migranti²⁶. Il programma — aperto ai partecipanti con un livello di conoscenza della lingua tedesca non inferiore a B1 — include lezioni di lingua correlate a un'occupazione, ivi compreso il vocabolario per la comunicazione sul lavoro e un modulo di formazione professionale. Il contenuto del modulo di formazione dipende dal gestore del corso e dalle competenze individuali dei partecipanti, ma deve includere tre componenti: lezioni specializzate (comprese le informazioni sul mercato del lavoro e la formazione sulla ricerca di un lavoro), un tirocinio e esperienze sui luoghi di lavoro (per una durata massima di sei mesi²⁷).

2.3 Valutazione e riconoscimento delle competenze

Oltre alla conoscenza della lingua del paese ospitante, il livello di competenze delle vittime è una delle componenti più importanti per il percorso di inserimento nel mercato del lavoro. Le vittime di tratta, così come i richiedenti asilo o protezione internazionale, molto spesso non dispongono di documentazione che possa comprovare il loro precedente percorso educativo e/o professionale, rendendo più complesso il processo di pianificazione dei servizi per l'impiego e l'intermediazione del lavoro²⁸.

Una prima individuazione (mappatura) delle competenze viene generalmente effettuata nelle fasi iniziali, durante i colloqui che le vittime sostengono nell'ambito della valutazione dei loro bisogni di protezione e assistenza. Tuttavia, questo rappresenta soltanto il primo passo nel processo di validazione delle competenze acquisite, necessario affinché i servizi per l'impiego possano pianificare ulteriori percorsi di formazione e, in ultima analisi, favorire l'incontro tra le persone e le opportunità di lavoro. Solo alcuni paesi europei (ossia Belgio, Danimarca e Finlandia) dispongono di un sistema unificato per la validazione delle competenze acquisite, ma questi non tengono in considerazione le esigenze specifiche dei migranti o dei rifugiati. In altri paesi (ad esempio Austria, Germania, Svezia) sono stati sviluppati diversi approcci e strumenti, soprattutto da parte dei servizi pubblici per l'impiego, per valutare e riconoscere le competenze acquisite in ambiti informali e non formali (Riquadro 1).

²⁶ Il corso di integrazione tedesco offre 100 ore di orientamento (informazioni pratiche, culturali e storiche sulla Germania) e 600 ore di lezioni di tedesco. Si veda OCSE, *Labour Market Integration of Refugees in Germany*, 2017.

²⁷ OCSE, *Labour Market Integration of Refugees in Germany*.

²⁸ CE, *Public Employment Services (PES) Initiatives around Skills, Competencies and Qualifications of Refugees and Asylum Seekers*, 2017.

Riquadro 1: Pratiche nazionali per la valutazione delle competenze

Nel 2015, il Servizio pubblico per l'impiego austriaco ha sperimentato un sistema multilingue di validazione delle competenze (Kompetenzcheck) volto a raccogliere informazioni sull'istruzione, le competenze linguistiche, le precedenti esperienze lavorative, la formazione professionale, il settore economico della professione desiderata e le mansioni svolte nelle precedenti occupazioni dei migranti e dei rifugiati registrati come disoccupati. Gli obiettivi sono: (i) identificare correttamente le competenze dei migranti e dei rifugiati che parlano poco il tedesco e che non possiedono alcuna documentazione; e (ii) permettere agli operatori dei servizi per l'impiego di pianificare le necessarie misure di inclusione. Questo servizio è stato introdotto nel 2016 ed è ora offerto in nove lingue in tutti gli uffici del Servizio pubblico per l'impiego.

Il test per la verifica delle competenze professionali, "MYSKILLS", è stato lanciato in Germania nel 2016 per identificare le competenze utili per l'esercizio di attività professionali da parte dei rifugiati e dei migranti. Esistono diversi test multilingue relativi a circa trenta attività professionali che si avvalgono di immagini e video per valutare le competenze professionali dei rifugiati, così come dei cittadini poco qualificati (ma con esperienza professionale) in cerca di lavoro. Le professioni sono state selezionate in base a un insieme di fattori, come l'esperienza lavorativa dei rifugiati e dei lavoratori poco qualificati, l'esistenza di modelli di qualifica parziale, la durata dell'istruzione e della formazione professionale e le competenze richieste. L'obiettivo del test, disponibile in sei lingue diverse, è quello di accertare e rendere fruibile le competenze acquisite in ambito informale o non formale per l'inclusione nel mondo del lavoro.

Il Servizio pubblico per l'impiego svedese aiuta i rifugiati a valutare le proprie competenze e qualifiche attraverso guide online multilingue su diverse professioni (manutenzione degli immobili, ristorazione, trasporti, pulizia, assistenza, commercio e tecnologia). Gli addetti del servizio pubblico per l'impiego possono assistere i rifugiati nell'uso delle guide, messe a punto con la collaborazione delle organizzazioni dei datori di lavoro. Dal 2017, la Norvegia utilizza uno strumento per classificare le competenze individuali e le qualifiche dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Tale strumento prevede la risposta a circa 70 domande diverse, che riguardano le lingue, l'istruzione e le qualifiche. Per coloro che hanno un basso livello di istruzione, tale strumento effettua una classificazione delle competenze di base.

Lo strumento cataloga anche l'esperienza lavorativa e gli interessi, al fine di disporre di una base su cui valutare le possibilità dell'individuo all'interno del mercato del lavoro norvegese. Alcune domande riguardano anche la famiglia e la rete di contatti in Norvegia, che possono essere utili per l'inserimento lavorativo. Lo strumento è pensato per indirizzare gli intervistati verso le domande più rilevanti e utilizza risposte standardizzate come "sì" e "no" o liste da cui i candidati devono selezionare la risposta più adatta.

Fonte: CE, *Austria PES Practice: Competence Check*, 2019; CE, *Germany PES Practice : MYSKILLS — Recognising Professional Competencies*, 2019; CE, *Public Employment Services (PES) Initiatives around Skills, Competencies and Qualifications of Refugees and Asylum Seekers*, 2017; OCSE, *Labour Market Integration of Refugees in Germany*, 2017).

2.4 Programmi di recupero scolastico

I dati disponibili sul profilo delle vittime riguardano solo il sesso, l'età, il paese di origine e il tipo di sfruttamento subito, senza alcun riferimento al livello di istruzione della vittima al momento dell'identificazione. Se la percentuale di vittime che possiedono esclusivamente competenze di base è alta come quella registrata tra i migranti e i rifugiati in paesi come l'Italia, la Spagna, la Grecia, la Germania e la Svezia, è necessario inserire corsi di recupero scolastico all'interno dei programmi nazionali di inclusione²⁹. Nonostante la necessità di tali programmi, la formazione iniziale per gli immigrati e i rifugiati si concentra principalmente sulla formazione linguistica. Ciò può implicare che i corsi di lingua del paese ospitante siano di fatto chiamati a fornire ai beneficiari competenze di base, oppure che i beneficiari con un basso livello di istruzione rimangano inseriti nei corsi di lingua ben oltre il periodo previsto per l'integrazione³⁰. Vi sono evidenze aneddotiche secondo cui, nei casi in cui le vittime non sappiano leggere e scrivere, il principale ente responsabile del loro percorso di reintegrazione le indirizzi verso strutture specializzate che organizzano corsi di alfabetizzazione oppure fornisca loro un supporto diretto attraverso l'attività di volontari³¹.

2.5 Programmi di formazione professionale

La formazione professionale è la misura più comune offerta alle vittime di tratta, ai migranti e ai rifugiati. La valutazione delle misure di formazione professionale attuate dai paesi europei negli ultimi venti anni ha individuato diversi elementi chiave che contribuiscono ad aumentare le probabilità di impiego per i beneficiari (Riquadro 2).

²⁹ Nel 2018, la quota di immigrati (15-64 anni) con un livello di istruzione inferiore alla scuola secondaria era del 54 per cento in Italia, del 46 per cento in Grecia, del 45 per cento in Spagna e del 41 per cento in Germania e Svezia. Eurostat, "Population by educational attainment level and citizenship", 2016 (codice online: edat_lfs_9911).

³⁰ OCSE, *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, 2016

³¹ C. Talens e C. Landman, *Good Practices on the (Re)integration of Victims of Trafficking in Human Beings in Six European Countries* (BlinN, Change, e Oxfam GB, 2003).

Riquadro 2: Principali caratteristiche per programmi di formazione professionale efficienti

L'impatto dei programmi di formazione professionali dipende dalle competenze impartite durante i corsi e dalla loro rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro. I programmi più efficaci si avvalgono di informazioni sul mercato del lavoro per identificare i settori emergenti e gli ambiti professionali, anche mediante indagini presso i datori di lavoro, sistemi di previsione delle competenze e comitati settoriali.

I risultati delle valutazioni d'impatto indicano che i programmi che combinano diversi approcci formativi hanno maggiori probabilità di produrre effetti positivi. Rispetto alla sola formazione in aula, una combinazione di formazione in aula e sul posto di lavoro aumenta la probabilità di ottenere un lavoro per i beneficiari. Quando si uniscono anche altri servizi (consulenza e orientamento professionale, servizi di collocamento), la probabilità di ottenere effetti positivi in termini di occupazione aumenta ulteriormente.

La durata della formazione è un fattore chiave per determinarne l'efficacia. I programmi di formazione di lunga durata (oltre nove mesi) rischiano di causare i cosiddetti "effetti di lock-in" e portare a scarsi risultati occupazionali, mentre i programmi con una durata inferiore a due mesi possono non riuscire a fornire le competenze richieste. La durata dei programmi di formazione dovrebbe basarsi su una determinata area professionale/di competenza, sulle capacità già acquisite dai partecipanti e sulle diverse componenti dei programmi di formazione. In media, la durata dei programmi è di tre o quattro mesi per la formazione tecnica, in aggiunta a due o quattro mesi di esperienza lavorativa supplementare all'interno delle imprese.

I programmi di formazione ottengono risultati migliori quando si rivolgono a persone con basso livello di competenze, che hanno trascorso un periodo di disoccupazione e non hanno esperienze lavorative precedenti (o rilevanti).

Fonte: D. Card, J. Kluve e A. Weber, "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis", CESifo Working Paper No. 2570, 2009; S. Dench et al., *The Impact of Learning on Unemployed, Low-qualified Adults: A Systematic Review*, Research Report No. 375 (United Kingdom, Department for Work and Pensions, 2006); J. Kluve: "The effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Labour Economics* 17, 2010, 904-918; J.P. Martin, "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness", IZA Policy Paper No. 84, 2014.

Le ricerche volte a misurare l'efficacia dei programmi di formazione professionale — erogati nell'ambito dei programmi di inclusione dei migranti e dei rifugiati — confermano l'importanza dei contenuti, della combinazione degli approcci formativi, della durata e dell'obiettivo della formazione. La formazione professionale è maggiormente efficace quando è accompagnata da corsi di lingua e dall'esperienza lavorativa, quando si conclude con una qualifica riconosciuta e quando dura non oltre i sei mesi³². La Svezia, per esempio, ha introdotto dei pacchetti professionali nel suo Programma introduttivo rivolto ai migranti e ai rifugiati.

³² Ö. Bilgili, *Evaluating Impact: Lessons Learned from Robust Evaluations of Labour Market Integration Policies* (Migration Policy Group, 2015). In Belgio, si è riscontrato che i programmi di formazione professionale a breve termine aumentano le probabilità di occupazione per i migranti di 15 punti percentuali un anno dopo l'inizio del programma, con effetti di lock-in che durano solo per la durata del corso, si veda B. Cockx, M. Lechner e J. Bollens, "Priority to Unemployed Immigrants? A Causal Machine Learning Evaluation of Training in Belgium", CEPR Discussion Paper No. 14270, 2020.

Questi programmi combinano formazione linguistica e professionale, portando a una parziale qualifica nelle occupazioni più richieste dal mercato del lavoro. I pacchetti sono definiti, a livello regionale o nazionale, dai datori di lavoro, esperti del settore, autorità locali e centri di formazione³³.

Oltre alle caratteristiche già descritte, l'organizzazione dei programmi di formazione professionale per le vittime di sfruttamento lavorativo dovrebbe tenere conto di due ulteriori considerazioni. In primo luogo, le vittime dello sfruttamento lavorativo possono essere maggiormente pronte all'inserimento nel mercato del lavoro rispetto alle vittime di altre forme di sfruttamento; ciò richiede programmi che prevedano una forte componente di apprendimento basato sul lavoro in impresa, in grado anche di rispondere alle preoccupazioni dei datori di lavoro riguardo all'assunzione di persone prive di un'esperienza lavorativa formalmente documentata. In secondo luogo, l'opportunità di reinserire le vittime di tratta nella stessa professione o nello stesso settore economico in cui sono state sfruttate deve essere attentamente bilanciata con il rischio di una loro nuova vittimizzazione.

2.6 Sovvenzioni all'occupazione nel settore privato

Le sovvenzioni all'occupazione offrono incentivi ai datori di lavoro per l'assunzione di nuovi lavoratori riducendo il costo del lavoro. Questi interventi di solito assumono la forma di sussidi salariali diretti, esenzioni temporanee dal pagamento dei contributi previdenziali o sovvenzioni in denaro alle imprese per coprire, in tutto o in parte, i costi del lavoro.

Le sovvenzioni salariali nel settore privato risultano essere particolarmente efficaci per l'inclusione dei migranti nel mercato del lavoro, soprattutto se attuate all'inizio del periodo di disoccupazione o di assistenza sociale o entro il primo anno dall'arrivo nel paese ospitante³⁴. È dimostrato che i sussidi all'occupazione sono anche economicamente vantaggiosi, poiché i redditi da lavoro riducono la spesa pubblica per i trasferimenti sociali e facilitano la transizione permanente verso il mercato del lavoro³⁵.

I sussidi di breve durata sono più efficaci di quelli a lungo termine. I sussidi a breve termine (massimo sei mesi) sono utili per superare la possibile resistenza iniziale del datore di lavoro ad assumere personale la cui produttività è poco documentata. I sussidi a medio e lungo termine (da nove mesi a due anni) possono aiutare i lavoratori poco qualificati e altri lavoratori svantaggiati (soprattutto migranti e rifugiati) a sviluppare le competenze richieste dal mercato del lavoro e ad aumentare la loro produttività.

³³ M. Kuczera e S. Jeon, "Vocational Education and Training in Sweden", OECD Reviews of Vocational Education and Training, 2019.

³⁴ L. Nekby, "Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market. The Nordic Experience", CEPAL Serie Macroeconomía del desarrollo No. 73, 2008; U. Rinne, "The Evaluation of Immigration Policies", IZA Discussion Paper No. 6369, 2012; J. Kluve, "The effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Journal of Labour Economics* 17, 2010, 904–918; D. Card, J. Kluve e A. Weber, "Active Labor Market Policy Evaluations: a Meta-analysis", CESifo Working Paper No. 2570, 2018; S. Butschek e T. Walter, "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-analysis of the Evaluation Literature", *IZA Journal of Migration* 3, 48, 2014.

³⁵ Ö. Bilgili, *Evaluating Impact: Lessons Learned from Robust Evaluations of Labour Market Integration Policies* (Migration Policy Group, 2015).

In Danimarca, ad esempio, il programma di integrazione per i rifugiati comprende vari tipi di misure, tra cui consulenza e orientamento, istruzione e formazione, sussidi all'occupazione (soprattutto nel settore privato) e lavori pubblici. L'impatto del programma di integrazione danese è stato esaminato due volte, sui migranti di recente arrivo e sui rifugiati che ricevono l'assistenza sociale. Entrambi gli studi hanno rilevato che i sussidi all'occupazione nel settore privato hanno aumentato le probabilità dei rifugiati di ottenere un lavoro regolare e di uscire dai programmi di assistenza. I partecipanti hanno impiegato in media 14–24 settimane in meno per trovare un lavoro e il programma ha ridotto la durata dell'assistenza sociale di 10–15 mesi (rispetto a una riduzione della durata dell'assistenza sociale di soli quattro mesi per il programma di lavori pubblici³⁶). Questi risultati sono stati inclusi nella progettazione del programma “a scala” (Integrationsgrunduddannelsen — IGU), negoziato con le parti sociali e volto ad agevolare l'ingresso dei rifugiati nel mercato del lavoro danese. Dopo i corsi di lingua danese, i rifugiati partecipano per un periodo di 20 settimane a corsi di formazione sul posto di lavoro, per poi essere inseriti in impiego sovvenzionato nel settore privato per un periodo che varia dai 6 ai 12 mesi³⁷.

Dal 2007, la Svezia attua il programma Special INtroduction (SIN) per promuovere l'inclusione dei migranti nel mercato del lavoro. Questo programma offre la possibilità ai nuovi arrivati di combinare la formazione linguistica con un lavoro sovvenzionato a tempo parziale. L'ingresso nel programma è subordinato alla partecipazione ai corsi di lingua svedese per migranti gestiti dai comuni. I datori di lavoro del settore privato ricevono l'80 per cento dei costi salariali per un periodo che va dai 6 ai 24 mesi. Lo stipendio è fissato in conformità con la contrattazione collettiva. La valutazione del progetto pilota realizzato nel 2006 in venti comuni ha dimostrato che il programma SIN ha aumentato il tasso di transizione di migranti e rifugiati verso il mondo del lavoro del 12 per cento³⁸.

2.7 Altre misure del mercato del lavoro

Tra le altre misure di integrazione nel mercato del lavoro rivolti alle vittime di sfruttamento vi sono lavori di pubblica utilità e i programmi per l'avvio d'impresa.

L'impiego in lavori di pubblica utilità non influenza in modo significativo i risultati occupazionali dei partecipanti e in alcuni casi peggiora persino le prospettive occupazionali³⁹. Tuttavia, per le vittime di tratta, queste misure possono offrire un periodo di esperienza lavorativa che può essere valutata positivamente dai datori di lavoro durante la selezione della manodopera.

³⁶ J. Clausen et al., “The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark”, *Labour Economics* 16, 2009, 409-417; E. Heinesen et al., “The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark”, IZA Discussion Paper No. 5632, 2011.

³⁷ Parlamento Europeo, Direzione Generale delle Politiche Interne dell'Unione, *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*, 2016.

³⁸ O. Aslund e P. Johansson, “Virtues of SIN”.

³⁹ Si veda J. Kluve, “The effectiveness of European Active Labour Market Programs”, *Journal of Labour Economics* 17, 2010, pp 904–991; D. Card et al., “What Works? A Meta-analysis of Recent Active Labour Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association* 16/3, 2018, 894–931; S. Butschek e T. Walter “What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature”, *IZA Journal of Migration* 3/48, 2014.

I programmi per favorire il lavoro autonomo e la creazione d'impresa che hanno risultati positivi combinano la formazione professionale e imprenditoriale con i servizi di sviluppo aziendale e il sostegno finanziario (ad esempio, finanziamenti a fondo perduto, prestiti e incentivi fiscali), la consulenza, l'orientamento e il tutoraggio. Il disegno di questi programmi dovrebbe tenere conto delle diverse competenze dei partecipanti, l'esperienza lavorativa, le aspirazioni e la capacità di ottenere risorse, ovvero quei fattori che influenzano la capacità di creare e gestire un'impresa⁴⁰. Sebbene vi siano programmi di avviamento all'impresa che hanno un effetto positivo sulla transizione dei migranti verso un lavoro autonomo non sovvenzionato, solo pochi di loro hanno le competenze e il potenziale per lavorare come imprenditori. Inoltre, questi programmi coinvolgono di solito un numero limitato di beneficiari⁴¹.

3. Governance e meccanismi di erogazione dei servizi

Le strutture di *governance* e i meccanismi di erogazione dei servizi di inclusione socio-lavorativa rivolti alle vittime di sfruttamento variano in base a tre fattori chiave, ossia:

- (i) l'inclusione dei servizi di inclusione a lungo termine nel sistema nazionale di protezione e assistenza delle vittime;
- (ii) la presenza di un meccanismo o di un sistema nazionale di referral; e
- (iii) le politiche attuate a livello nazionale per l'inclusione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo.

Nei paesi in cui l'inclusione socio-lavorativa è parte del sistema di protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento (ad esempio Italia, Croazia, Portogallo), l'agenzia governativa (o istituzione interministeriale) incaricata di coordinare l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime è anche responsabile della gestione dei servizi di reinserimento a lungo termine.

Nei paesi che non offrono servizi di integrazione a lungo termine nell'ambito del sistema di protezione delle vittime (ad esempio Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia), ma che sono dotati un sistema nazionale di referral, le vittime sono indirizzate ad un'altra autorità nazionale o locale che coordina l'erogazione dei servizi sociali e per l'impiego. Infine, quando le vittime straniere di sfruttamento sono indirizzate ai programmi nazionali di integrazione per i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo, le strutture di *governance* e i meccanismi di erogazione dei servizi variano da un paese all'altro, ma la responsabilità viene spesso affidata alle autorità locali (comuni, servizi sociali o assistenziali).

⁴⁰ M. Caliando e S. Kunn, "Start-up Subsidies for the Unemployed: Long-term Evidence and Effect Heterogeneity", *Journal of Public Economics* 95, 2011, 311–331; J. Wolff e A. Nivorozhkin, "Start Me Up: The Effectiveness of a Self-employment Programme for Needy Unemployed People in Germany", *Journal of Small Business and Entrepreneurship* 25/2012, 499–518.

⁴¹ In Germania, due programmi di lavoro autonomo sono risultati efficaci per i migranti. Il primo fornisce un sostegno finanziario relativamente elevato per sei mesi, mentre il secondo programma prevede dei pagamenti forfettari mensili di importi inferiori per un massimo di tre anni. Entrambi i programmi hanno aiutato con successo due quarti dei partecipanti ad ottenere un'occupazione e ad abbandonare le prestazioni sociali cinque anni dopo l'avvio dell'azienda. Si veda M. Caliando e S. Kunn, "Start-up Subsidies for the Unemployed"; J. Wolff e A. Nivorozhkin, "Start Me Up?"

Nonostante le differenze esistenti nelle strutture di *governance* e nei meccanismi di erogazione dei servizi tra paesi, il servizio pubblico per l'impiego è sempre coinvolto nei percorsi di integrazione delle vittime, a volte all'inizio del processo, in altre in una fase successiva.

3.1 Servizi di inclusione a lungo termine nell'ambito del sistema di protezione delle vittime

La ricerca dell'OIL del 2018 sulle politiche e i programmi nazionali di contrasto al lavoro forzato evidenzia che molti sistemi di protezione danno priorità alla prima assistenza (ad esempio, alloggi temporanei, assistenza sanitaria e consulenza psicologica) rispetto al sostegno a lungo termine (ad esempio, programmi di inclusione lavorativa e supporto finanziario), che, al contrario, è essenziale per garantire il reinserimento delle persone esposte allo sfruttamento lavorativo e prevenire la rivittimizzazione⁴². Questo limite è stato evidenziato anche nel corso di una recente valutazione delle pratiche nazionali nell'ambito della Convenzione contro la tratta degli esseri umani in cui si raccomandava agli Stati firmatari di promuovere l'assistenza a lungo termine e l'inclusione sociale delle vittime, compresa la formazione professionale, l'istruzione e il lavoro⁴³.

Nei pochi paesi in cui i servizi di reinserimento a lungo termine fanno parte del sistema di protezione delle vittime (ad esempio Italia, Croazia, Portogallo), il sistema di *governance* e i meccanismi di erogazione dipendono da come sono gestite l'identificazione e la protezione delle vittime.

In Italia, l'assistenza alle vittime di tratta è coordinata e finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'erogazione dei servizi di protezione e assistenza è assegnata attraverso badi di gara pubblici per la presentazione di proposte progettuali da parte delle Regioni, delle Province autonome, dei Comuni e delle organizzazioni della società civile. Per essere approvate, le proposte progettuali devono includere i servizi di prima assistenza, il supporto per l'ottenimento del permesso di soggiorno, i corsi di lingua, la formazione professionale e il sostegno per l'inclusione lavorativa o il rimpatrio (Riquadro 3). L'erogazione dei servizi deve essere conforme alle procedure operative standard stabilite a livello nazionale⁴⁴.

⁴² OIL, *textitEnding Forced Labour by 2030: A Review of Policies and Programmes*, 2018.

⁴³ GRETA, *9th General Report on GRETA Activities*, 2020, 54.

⁴⁴ Si veda Italia, Dipartimento per le Pari Opportunità, "Piano d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016–2018", 2016, l'Allegato I.

Riquadro 3: Inclusione socio-lavorativa per le vittime di tratta in Italia

In Italia, i servizi di protezione, assistenza e integrazione delle vittime sono dati in gestione dal Dipartimento per le Pari Opportunità agli attori locali (Regioni, Province autonome, Comuni, organizzazioni della società civile) per un periodo massimo di 15 mesi. Per essere approvate, le proposte progettuali devono necessariamente includere le seguenti attività:

- Primo contatto con le persone a rischio di sfruttamento, inclusi i rifugiati e i richiedenti asilo;
- Identificazione delle vittime e fornitura di servizi di protezione e di prima assistenza (alloggio, assistenza sanitaria e legale);
- Supporto per l'ottenimento di un permesso di soggiorno temporaneo;
- Formazione: competenze linguistiche, ricerca di un posto di lavoro, formazione professionale; e
- Sostegno all'inclusione sociale: piano di inclusione individuale, orientamento professionale, sviluppo delle competenze e programmi occupazionali.

Secondo un'analisi dei servizi forniti alle vittime di tratta nel periodo 2000-2007, circa il 27 per cento delle vittime identificate ha ricevuto servizi di inclusione socio-lavorativa (formazione linguistica, consulenza all'occupazione, formazione professionale, supporto nella ricerca di un lavoro), mentre il 18 per cento delle vittime identificate nel 2008 ha avuto accesso a opportunità di lavoro (212 persone sulle 1.172 vittime identificate e incluse nei servizi di prima assistenza), principalmente nei servizi di assistenza alla persona, nell'industria e nel commercio.

Fonte: Italia, Dipartimento per le Pari Opportunità, "Bando per progetti di assistenza a favore delle vittime di tratta", 2017; S. Caneppele e M. Mancuso, "Are Protection Policies for Human Trafficking Victims Effective? An Analysis of the Italian Case", *European Journal on Criminal Policy and Research* September 2012.

In Croazia, il coordinamento delle attività di protezione e assistenza è affidato ad un gruppo operativo della Commissione nazionale di contrasto alla tratta di esseri umani. Questa Commissione nazionale — presieduta dal vice Primo Ministro responsabile per l'assistenza sociale e i diritti umani — comprende rappresentanti di diversi Ministeri (Interno, Sanità, Politiche sociali e Gioventù, Affari esteri ed europei, Giustizia, Istruzione e Ufficio per i diritti umani), di altri enti pubblici (la Procura e il Servizio per l'impiego croato) e di organizzazioni della società civile. A livello locale, l'assistenza alle vittime di tratta è coordinata da équipe mobili composte da rappresentanti formati dei servizi sociali, della Croce Rossa croata e delle organizzazioni della società civile attive nel contrasto alla tratta di esseri umani. Le stesse hanno la responsabilità di collaborare con la polizia per identificare le vittime, sviluppare un programma di assistenza e protezione personalizzato in base ai bisogni e organizzare il *referral* ai diversi fornitori di servizi, tra cui il Servizio per l'impiego croato. Le procedure operative standard per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime sono state sviluppate dal Ministero delle Politiche Sociali e della Gioventù e sono applicate dalle équipe mobili. Secondo il Protocollo del 2012 sull'inclusione delle vittime di tratta, il Servizio per l'impiego ha il compito di fornire alle vittime la totalità dei servizi per l'impiego disponibili (informazioni sul mercato del lavoro, consulenza per l'im-

piego e orientamento professionale, pianificazione individuale, assistenza nella ricerca di un posto lavoro e riferimento a offerte di lavoro) e le misure attive per il lavoro (formazione professionale, tirocini, sussidi occupazionali e sostegno al lavoro autonomo) disponibili ai gruppi della popolazione più svantaggiati⁴⁵.

Il Portogallo ha un sistema piuttosto complesso per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta. La Rete di sostegno e protezione per le vittime di tratta funge da meccanismo di coordinamento e condivisione di informazioni a livello nazionale. Essa riunisce enti governativi (Migrazioni, Affari esteri, Affari interni, Giustizia, Salute, Autorità per le condizioni di lavoro e l'Istituto di sicurezza sociale) e una ventina di organizzazioni non governative attive nel contrasto alla tratta. La Rete è stata determinante per le modifiche introdotte al Meccanismo nazionale di *referral* nel 2013, che attualmente eroga servizi di protezione e assistenza alle vittime di diverse forme di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio forzato e coinvolgimento in attività illecite).. L'erogazione di tali servizi è affidata a gruppi multidisciplinari regionali, che comprendono i rappresentanti delle amministrazioni locali, le forze dell'ordine (polizia e servizi per l'immigrazione), le strutture sanitarie, i servizi di protezione dell'infanzia, le agenzie per il lavoro e le organizzazioni della società civile⁴⁶. L'erogazione dei servizi specialistici di cui la vittima può aver bisogno (sanità, alloggio, istruzione, formazione professionale e impiego) è gestita attraverso protocolli d'intesa multi-agenzia sottoscritti per la costituzione dei gruppi multidisciplinari regionali. Come accade in Croazia, il Servizio pubblico per l'impiego portoghese (Instituto do Emprego e Formação Profissional — IEFP) fornisce servizi e programmi di collocamento integrati (consulenza, orientamento, formazione, sussidi occupazionale), ma dispone anche di una serie di servizi rivolti ai migranti e ai rifugiati, come i corsi di lingua portoghese (Português Para Todos — livello A2 e B2); mediatori culturali (che aiutano i migranti in tutti gli aspetti della vita quotidiana in Portogallo, compresa la ricerca di un lavoro); e “Imprenditorialità migrante”, un corso di formazione per lo sviluppo delle competenze imprenditoriali, che funziona da programma introduttivo per gli altri servizi di avvio all'impresa del Servizio pubblico per l'impiego⁴⁷.

3.2 Servizi di inclusione esterni al sistema di protezione delle vittime

Come già accennato, in diversi paesi europei l'obiettivo dei sistemi di protezione delle vittime è quello di fornire prima assistenza per un periodo che varia da 30 a 90 giorni, con possibilità di proroga se la vittima collabora al procedimento penale⁴⁸. Al termine di questo periodo, i servizi di inclusione socio-lavorativa cui le vittime hanno accesso dipendono dal titolo di soggiorno.

⁴⁵ GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia. Second Evaluation Round*, 2015; Consiglio d'Europa. *Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2016; Croazia, Governo, *textitProtocol on Trafficking in Human Beings: Victims Integration/ Reintegration*, 2012.

⁴⁶ GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Second Evaluation Round*, 2016; OCSE, *The Integration of Refugees in Portugal*, 2017; Portogallo, “Observatório do Tráfico de Seres Humanos / Observatory on Trafficking in Human Beings”, n.d..

⁴⁷ OCSE, *The Integration of Refugees in Portugal*, 2017.

⁴⁸ Si veda OIL, *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo. Un'analisi comparativa*, 2020.

Nel Regno Unito, ad esempio, al termine del periodo di recupero e riflessione, le vittime hanno accesso a tre diversi percorsi coordinati da autorità diverse a seconda del titolo di soggiorno e delle circostanze personali. Se le vittime hanno un valido titolo di soggiorno, possono registrarsi ai servizi sociali per ricevere sostegno. Se la vittima richiede protezione internazionale, la responsabilità passa al Servizio nazionale per l'asilo, che fornisce accesso al Sistema sanitario nazionale (SSN), l'alloggio e il sostegno finanziario fino alla decisione finale sulla richiesta (di solito entro sei mesi). Se una vittima di tratta desidera tornare nel proprio paese d'origine, è indirizzata al Servizio di rimpatrio volontario che può fornire assistenza per i voli, i documenti di viaggio e il supporto finanziario⁴⁹.

Sono stati individuati diversi limiti in relazione alla transizione delle vittime di schiavitù moderna verso i sistemi previdenziali del Dipartimento del lavoro del Regno Unito gestiti a livello locale. Molto dipende dalla disponibilità dei fornitori di servizi (l'Esercito della Salvezza o i suoi subappaltatori) a seguire il caso con i servizi sociali e dell'impiego e aiutare le vittime a seguire le procedure e svolgere le pratiche richieste, poiché questi compiti non rientrano nel contratto di assistenza alle vittime finanziato dal Ministero dell'Interno⁵⁰. Nelle aree geografiche con una prevalenza di schiavitù moderna, gli uffici distrettuali del Job-CentrePlus (il Servizio pubblico per l'impiego del Regno Unito) hanno messo a disposizione del personale di riferimento che, in rete con i servizi locali di assistenza, si occupano delle vittime di schiavitù moderna e coordinano la fornitura di servizi per l'impiego e di programmi per l'occupazione⁵¹.

Nei Paesi Bassi, la responsabilità delle vittime di tratta passa alle autorità locali dopo la loro uscita dal sistema di protezione e assistenza gestito dal Centro anti-tratta (CoMensha). Il passaggio da un sistema all'altro, tuttavia, è facilitato dall'ampio mandato delle autorità locali nell'organizzazione e erogazione di servizi pubblici (alloggio, istruzione, formazione degli adulti, assistenza sanitaria, accoglienza e integrazione dei migranti, servizi sociali e di collocamento) e dalla loro più stretta interazione e rete di contatti con le organizzazioni della società civile che si occupano di gruppi a rischio di marginalizzazione.

In Svezia, i comuni sono responsabili dell'assistenza alle vittime di tratta (alloggio, supporto finanziario, interpretariato e sostegno psicologico e sociale). Ciò avviene attraverso i servizi sociali comunali, che sono responsabili della preparazione e gestione dei piani individuali. L'erogazione dei servizi è spesso affidata alle organizzazioni della società civile. Ciò che distingue la Svezia dagli altri paesi è l'ampio mandato conferito al Servizio pubblico per l'impiego per l'inclusione dei migranti e dei rifugiati. Nel 2010, la Svezia ha avviato una riforma radicale che ha trasferito la responsabilità dell'inclusione dei migranti dalle autorità locali al Servizio pubblico per l'impiego. Quest'ultimo fornisce assistenza individualizzata attraverso il "piano di inclusione" che include la formazione linguistica, la consulenza e l'orientamento lavorativo, la validazione e riconoscimento delle competenze, l'orientamento civico, l'assistenza nella ricerca di un alloggio e gli incentivi ai datori di lavoro per l'apprendistato e il tirocinio. La partecipazione è volontaria, ma l'assistenza comprende dei sussidi finanziari (gestiti dall'Agen-

⁴⁹ Regno Unito, Home Office, *Modern Slavery Act 2015 — Statutory Guidance for England and Wales*, 2020.

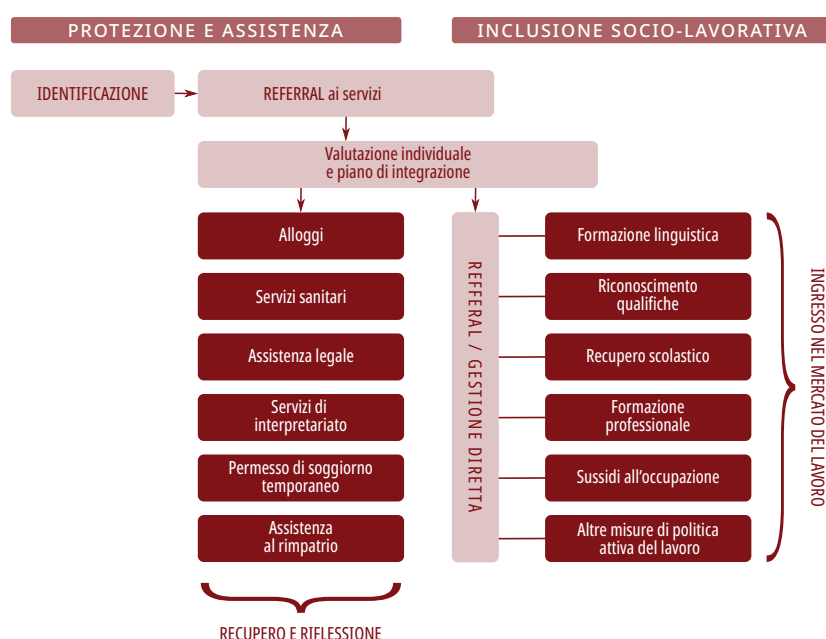
⁵⁰ Regno Unito, Parlamento, *Victims of Modern Slavery: Twelfth Report of Session 2016–17*, 2017.

⁵¹ Consiglio d'Europa, *Compendium of good practices*.

zia svedese delle assicurazioni sociali), condizionati alla partecipazione a tempo pieno alle attività di inclusione. I sussidi sono erogati per ulteriori sei mesi dopo che i partecipanti hanno trovato un lavoro, con una riduzione dell'importo in proporzione alle ore lavorate⁵².

I grafici che seguono mostrano i due principali approcci utilizzati dai paesi europei per gestire la transizione dal sistema di protezione all'inclusione socio-lavorativa a lungo termine delle vittime di tratta. Il Grafico 1 riflette l'approccio del “continuum di assistenza”, in cui gli stessi attori che forniscono servizi di protezione e di prima assistenza sono anche responsabili del coordinamento delle misure di inclusione. Questo è l'approccio utilizzato da Croazia, Italia e Portogallo. Mentre la Croazia e il Portogallo si affidano alla rete locale dei servizi sociali e dell'impiego esistenti, in Italia i servizi sono spesso organizzati e gestiti internamente dalle organizzazioni della società civile che si occupano dell'assistenza alle vittime di tratta.

Grafico 1: Servizi di inclusione come parte del sistema di protezione e assistenza



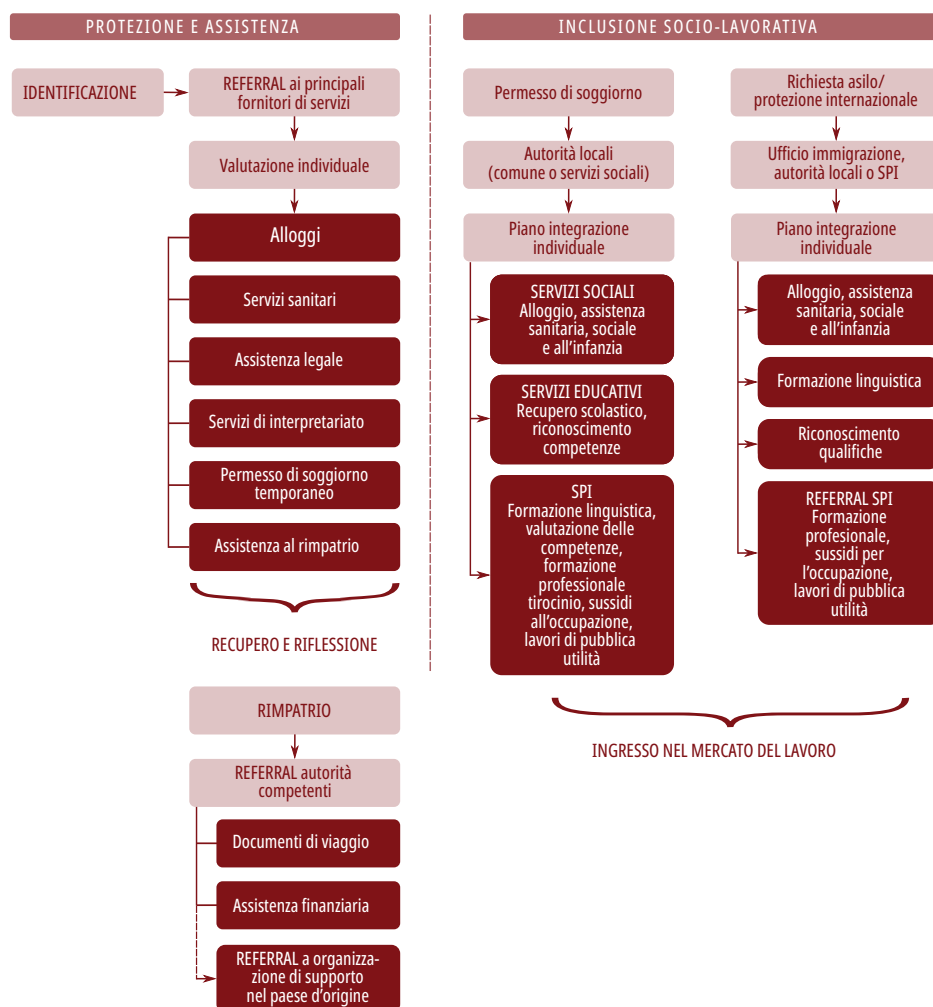
Il Grafico 2 riflette l'esperienza di paesi come Regno Unito, Paesi Bassi e Svezia, dove la responsabilità dell'integrazione a lungo termine delle vittime viene trasferita alla fine del periodo di recupero e di riflessione ad altre autorità nazionali o locali, a seconda del titolo di soggiorno della vittima. L'efficacia di questo modello dipende fondamentalmente dal referral e dalla rete di contatti tra i fornitori di servizi.

⁵² S. Aiyar et al., “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, IMF Staff Discussion Notes No. 2, 2016; CE, *Public Employment Services (PES) Initiatives around Skills, Competencies and Qualifications of Refugees and Asylum Seekers*, 2017.

4. Conclusioni e risultati dell'analisi

Gli strumenti giuridici adottati a livello internazionale ed europeo per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, la tratta di esseri umani e le altre forme di schiavitù moderna richiedono la protezione e prima assistenza delle vittime, nonché la loro inclusione socio-lavorativa a lungo termine. La maggior parte dei sistemi di protezione sviluppati nei paesi europei sono stati originariamente introdotti come parte delle politiche di contrasto alla tratta di esseri umani, e soprattutto la tratta a fini di sfruttamento sessuale. Negli ultimi anni, questi sistemi si sono gradualmente estesi ad altri tipi di sfruttamento (sfruttamento lavorativo, accattonaggio forzato, prelievo di organi). I sistemi di protezione, tuttavia, rimangono incentrati sui servizi di prima assistenza (alloggio, assistenza sanitaria, consulenza psicologica e assistenza legale), con meno attenzione posta alle esigenze più complesse che emergono con il passare del tempo e quando i bisogni primari delle vittime sono soddisfatti.

Grafico 2: Servizi di inclusione esterni al sistema di protezione



Non esistono esempi di servizi di inclusione a lungo termine vigenti a livello nazionale e rivolti specificamente alle vittime di sfruttamento lavorativo, mentre ve ne sono solo alcuni rivolti alle donne vittime di sfruttamento sessuale. Le pratiche nazionali analizzate in questa nota tecnica riguardano anche i programmi di integrazione rivolti ai migranti, ai rifugiati e ai richiedenti asilo, poiché i confini tra le vittime di tratta, i migranti e i beneficiari di protezione internazionale tendono a confondersi una volta che gli individui escono dal sistema di protezione.

Sebbene non esista un approccio unico per l'inclusione delle vittime di sfruttamento, i servizi e i programmi disponibili nei paesi europei sono abbastanza simili e riguardano la formazione linguistica, la valutazione e riconoscimento delle competenze, la formazione professionale, l'esperienza lavorativa, i sussidi all'occupazione e gli incentivi all'avvio d'impresa. Le principali differenze che si riscontrano tra paesi si riscontrano nelle strutture di *governance* e nei meccanismi di erogazione, in quanto i percorsi che le vittime intraprendono dopo il periodo di protezione dipendono dal titolo di soggiorno (regolare permesso di soggiorno vs. richiedente protezione internazionale). Nonostante le differenze riscontrate tra i paesi, l'intervento precoce, la durata e il tipo di assistenza fornito sulla base dei bisogni individuali e gli approcci di case management sono considerati chiave per ottenere risultati sostenibili.

L'inclusione socio-lavorativa deve essere pianificata sin dalle prime fasi del processo di recupero delle vittime al fine di garantire un sostegno continuo, ridurre al minimo gli effetti di lock-in di alcune misure (soprattutto quelle per l'acquisizione di competenze linguistiche e professionali) e massimizzare l'impatto delle misure di inclusione nel mercato del lavoro, come dimostrato dai risultati delle valutazioni d'impatto. I paesi che forniscono servizi socio-lavorativi a lungo termine nell'ambito del sistema di protezione sono maggiormente in grado di garantire un sostegno continuo, ma possono avere difficoltà nel coordinamento tra più fornitori di servizi pubblici e privati o nel garantire le risorse finanziarie necessarie per rispondere a tutte le richieste. Nei paesi in cui i servizi di inclusione a lungo termine sono quelli forniti alla popolazione in generale, la gamma di misure può essere più ampia e può risultare più efficace nel rispondere a esigenze complesse. Il passaggio a un sistema di assistenza diverso, tuttavia, può causare ritardi nell'erogazione dei servizi ed essere soggetto a procedure amministrative che le vittime hanno difficoltà a rispettare, aumentando così il rischio di cadere nuovamente nella rete dello sfruttamento. Inoltre, alle vittime possono essere concessi diversi livelli di assistenza a seconda del loro titolo di soggiorno. È il caso, ad esempio, del Regno Unito, dove le vittime di schiavitù moderna con un titolo di soggiorno regolare ricevono un'assistenza meno articolata rispetto a quelle che scelgono di tornare nel loro paese d'origine o che richiedono asilo o protezione internazionale.

Le esigenze delle vittime di tratta variano a seconda del sesso, dell'età, del tipo e della durata dello sfruttamento. Alcune vittime presentano esigenze di alto livello e necessitano di assistenza per superare i problemi fisici e psicologici derivanti dalla loro esperienza prima di poter passare ai servizi di inclusione socio-lavorativa, mentre altre vittime necessitano di minore sostegno prima di passare a una vita indipendente. Per consentire alle vittime di integrarsi nella società ed evitare di ricadere nello sfruttamento, i programmi di sostegno non dovrebbero essere concepiti come assistenza a breve termine, ma dovrebbero piuttosto considerare la totalità dei bisogni delle vittime, provvedendo ai bisogni di base,

nonché agli obiettivi e alle aspirazioni a lungo termine. In tutti i paesi europei esaminati in questa nota, la durata del sostegno è determinata dal piano di inclusione individuale (o di attivazione sociale), che a livello teorico dovrebbe essere sviluppato in base alle circostanze e ai bisogni individuali della vittima, ma che in pratica spesso è condizionato dalle risorse disponibili a livello locale.

La tipologia di servizi e programmi di cui le vittime usufruiscono con maggiore frequenza non sempre è in linea con i risultati delle valutazioni d'impatto. Le vittime partecipano soprattutto a programmi di formazione professionale teorici e di lunga durata, mentre è dimostrato che i programmi brevi organizzati sul posto di lavoro aumentano sia le probabilità di occupazione che di reddito delle vittime. Anche se una parte sostanziale delle vittime di sfruttamento ha un basso livello di istruzione, a pochissime di esse viene data la possibilità di frequentare programmi che combinano recupero scolastico e formazione professionale. Nonostante l'impatto positivo dei sussidi occupazionali nel settore privato per l'inserimento dei migranti e dei rifugiati, solo una piccola parte di essi è inclusa in queste misure⁵³.

Le strutture di *governance* dei sistemi nazionali di integrazione variano in base all'inclusione o esclusione dei servizi socio-lavorativi nel sistema di protezione delle vittime. Nei pochi paesi in cui tali servizi rientrano nell'ambito della protezione e dell'assistenza alle vittime, il coordinamento è assicurato dalla stessa agenzia governativa o dallo stesso meccanismo interministeriale responsabile dell'identificazione e della protezione delle vittime, mentre l'attuazione è affidata a una o più organizzazioni della società civile che forniscono il servizio. In tutti gli altri paesi, i servizi di inclusione a lungo termine sono affidati alle autorità locali, ad eccezione della Svezia, dove il Servizio pubblico per l'impiego ha il mandato di coordinare il programma per l'inclusione dei migranti e dei rifugiati. Le autorità locali, a loro volta, delegano la responsabilità ai servizi socio-sanitari o ai servizi per l'immigrazione (per migranti e rifugiati). Il ruolo delle autorità locali è quello di fornire direttamente i servizi che rientrano nel loro mandato (alloggio, assistenza sociale, assistenza all'infanzia) e, se necessario, rivolgersi ad altri fornitori di servizi pubblici (assistenza sanitaria, istruzione e formazione, servizi per l'impiego). I servizi pubblici per l'impiego subentrano in una fase successiva, quando i bisogni sociali sono soddisfatti e la vittima è pronta per l'inserimento nel mercato del lavoro.

Infine, vi sono scarse informazioni su come i paesi monitorino la qualità e l'efficacia dei servizi di protezione e di inclusione. Nell'Unione europea, la raccolta e la comunicazione di statistiche sulla tratta è un obbligo previsto dalla Direttiva 2011/36/UE contro la tratta di esseri umani. I dati vengono regolarmente raccolti dalla Commissione Europea attraverso i relatori degli Stati membri e/o meccanismi equivalenti. Nell'ultima raccolta di dati (2015–2016), dieci paesi non hanno risposto alle richieste più dettagliate sul tipo di assistenza e sostegno ricevuto dalle vittime registrate⁵⁴. I dati mostrano che nel periodo 2015–2016, oltre 20.500 persone sono state registrate come vittime di tratta. Di queste 4.497 han-

⁵³ In Svezia, ad esempio, solo il 2 per cento dei migranti assistiti attraverso i programmi nazionali di inclusione usufruiscono di programmi di sussidi all'occupazione. Si veda OCSE, *Skills and labour market integration of immigrants and their children in Sweden*, 2016.

⁵⁴ L'Austria, il Belgio, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Ungheria, l'Irlanda, i Paesi Bassi, la Spagna e la Svezia non hanno fornito dati sull'assistenza fornita alle vittime. Si veda CE, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU. Final Report*, 2018.

no ricevuto (o stavano ricevendo) assistenza (22 per cento), per lo più alloggio (66 per cento di tutte le vittime assistite) e assistenza medica e psicologica (56 per cento). Tra le vittime assistite, solo un numero limitato aveva ricevuto assistenza per il reinserimento (13,6 per cento), per la formazione (11,9 per cento) e l'inclusione lavorativa (11,2 per cento). Secondo le informazioni fornite dalla Commissione Europea, l'Italia ha ottenuto risultati piuttosto positivi in termini di assistenza al reinserimento, alla formazione e all'inclusione lavorativa, ma non sono disponibili informazioni sui risultati finali ottenuti dalle vittime che hanno preso parte a servizi di inclusione a lungo termine⁵⁵.

⁵⁵ Nel periodo 2015-2016, il sistema italiano di protezione e assistenza ha offerto servizi a 1.170 vittime (su 1.660 vittime registrate, di cui solo il 6 per cento era vittima di sfruttamento lavorativo). L'assistenza al reinserimento, alla formazione e all'inclusione lavorativa ha riguardato il 15,6 per cento, il 18,4 per cento e il 17,5 per cento di tutte le vittime assistite, rispettivamente. CE, *Data Collection on Trafficking in Human Beings*, 44.

5. Bibliografia

- Adams, C. 2011. “Re-trafficked Victims: How a Human Rights Approach Can Stop the Cycle of Re-victimization of Sex Trafficking Victims.” *George Washington International Law Review* 43 (1): 201–234.
- Aiyar S. et al. 2016. “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges.” IMF Staff Discussion Notes n. 2.
- Andersson Joona, P., e L. Nekby. 2012. “Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment.” *Scandinavian journal of economics* 114 (2): 575–600.
- Andreatta, C. 2015. “Protection, Assistance and Social (Re)integration of Human Trafficking Survivors: A Comparative Analysis of Policy Approaches and Practices in the UK and in Italy”, University of East London, Centre for Social Justice and Change, Working Paper Series n. 2.
- Aslund, O., e P. Johansson. 2011. “Virtues of SIN: Can Increased Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?” *Evaluation Review* 35(4): 399–427.
- Bilgili, Ö. 2015. *Evaluating Impact: Lessons Learned from Robust Evaluations of Labour Market Integration Policies*. Migration Policy Group.
- Butschek, S., e T. Walter. 2014. “What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-analysis of the Evaluation Literature” *IZA Journal of Migration* 3, 48.
- Caliendo, M., e S. Kunn. 2011. “Start-up Subsidies for the Unemployed: Long-term Evidence and Effect Heterogeneity” *Journal of Public Economics* 95: 311–331.
- Caneppele, S., e M. Mancuso. 2012. “Are Protection Policies for Human Trafficking Victims Effective? An Analysis of the Italian Case” *European Journal on Criminal Policy and Research* settembre 2012.
- Card, D., J. Kluve, e A. Weber. 2009. “Active Labor Market Policy Evaluations: a Meta-analysis”, CESifo Working Paper n. 2570.
- Card, D., et al. 2018. “What Works? A Meta-analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations” *Journal of the European Economic Association* 16/3: 894–931.
- CE (Commissione Europea). 2017. *Public Employment Services (PES) Initiatives around Skills, Competencies and Qualifications of Refugees and Asylum Seekers*.
- . 2018a. *Second Report on the Progress Made in the Fight against Trafficking in Human Beings*.
- . 2018b. [*Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU. Final Report*](#).
- . 2019a. *Austria PES practice: Competence Check* . 2^a ed.
- . 2019b. *Germany PES Practice. MYSKILLS — Recognising Professional Competencies*. 2^a ed.
- Clausen, J., et al. 2009. “The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark” *Labour Economics* 16: 409-417.

Chiswick, B. 2008. "The Economics of Language: An Introduction and Overview", IZA Discussion Paper n. 3568.

Cockx B., M. Lechner, e J. Bollens. 2020. "Priority to Unemployed Immigrants? A Causal Machine Learning Evaluation of Training in Belgium", CEPR Discussion Paper n. 14270.

Consiglio del Mar Baltico. 2018. *Road Map for Integration of Victims of Human Trafficking among Migrants in Finland, Germany, and Sweden*.

Consiglio d'Europa. 2016. *Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Being*.

Croazia, Governo. 2012. [*Protocol on Trafficking in Human Beings: Victims Integration/ Reintegration*](#).

Da Lomba, S. 2019. "Legal Status and Refugee Integration: A UK Perspective" *Journal of Refugee Studies* 23 (4): 415–436.

Damas de Matos, A., e T. Liebig. 2014. "The Qualifications of Immigrants and their Value in the Labour Market: A Comparison of Europe and the United States". In OCSE e Unione Europea. *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*.

Davy, D. 2015. "Understanding the Support Needs of Human-trafficking Victims: A Review of Three Human-trafficking Program Evaluations" *Journal of Human Trafficking* 2015/1: 318–337.

Dench, S., et al. 2006. "The Impact of Learning on Unemployed, Low-qualified Adults: A Systematic Review", Research report n. 375. United Kingdom, Department for Work and Pensions.

—. 2018. [*"Bando per progetti di assistenza a favore delle vittime della tratta"*](#)

EIGE (Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere). 2018. *Gender-specific Measures in Anti-trafficking Actions*.

FLEX (Focus on Labour Exploitation), Fairwork, and ADPAR. 2015. *Identification and Support of Victims of Trafficking for Labour Exploitation in the Netherlands, the UK and Romania*.

GRETA (Gruppo di Esperti sulla Lotta contro la Tratta di Esseri Umani del Consiglio d'Europa). 2015a. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria. Second Evaluation Round*.

—. 2015b. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia. Second Evaluation Round*.

—. 2016a. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Second Evaluation Round*.

—. 2016b. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark. Second Evaluation Round*.

—. 2017. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway. Second Evaluation Round.*

—. 2018a. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second Evaluation Round.*

—. 2018b. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Luxembourg. Second Evaluation Round.*

—. 2019a. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second Evaluation Round.*

—. 2019b. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy. Second Evaluation Round.*

—. 2020a. *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Czech Republic. First Evaluation Round.*

—. 2020b. *9th General Report on GRETA Activities.*

Heinesen, E., et al. 2011. “The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark”, IZA Discussion Paper n. 5632.

Italia, Dipartimento per le Pari Opportunità. 2016. “[Piano d’azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016–2018](#)”.

—. 2017. [Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento](#).

—. 2018. “[Bando per progetti di assistenza a favore delle vittime della tratta](#)”.

Kluve, J. 2010. “The effectiveness of European Active Labor Market Programs” *Journal of Labour Economics* 17: 904–918.

Kuczera, M., e S. Jeon. 2019. “Vocational Education and Training in Sweden”, OECD Reviews of Vocational Education and Training.

Martin, I., et al. 2016. *From Refugees to Workers: Mapping Labour-market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States*. Bertelsmann Stiftung e European University Institute.

Martin, J. P. 2014. “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness”, IZA Policy Paper n. 84.

Nekby, L. 2008. “Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market. The Nordic Experience”, CEPAL Serie Macroeconomía del desarrollo n. 73.

ODIHR (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell’OSCE [Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa]). 2004. *National Referral Mechanism: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons*.

OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). 2016a. *Making Integration Work: Refugees and Others in Need of Protection*.

—. 2016b. *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*.

—. 2017a. *Labour Market Integration of Refugees in Germany*.

—. 2017b. *The Integration of Refugees in Portugal*.

—. 2018. *International Migration Outlook 2018*.

OIL. 2008. *Forced labour and human trafficking: Handbook for labour inspectors*.

—. 2010. *Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking*.

—. 2012a. *Global Estimate of Forced Labour. Regional Factsheet: European Union*.

—. 2012b. *Hard to See, Harder to Count: Survey Guidelines to Estimate Forced Labour of Adults and Children*.

—. 2017. *Global Estimates of Child Labour and Modern Slavery — Europe and Central Asia Regional Brief*.

—. 2018. *Ending Forced Labour by 2030: A Review of Policies and Programmes*.

—. 2020. *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo: Un'analisi comparativa*.

—. In corso di pubblicazione. *Review of Policies and Programmes to Tackle Labour Exploitation, Illegal Recruitment and Forced Labour in Europe*.

—, Special Action Programme to Combat Forced Labour. 2005. *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation. Guidelines for Legislation and Law Enforcement*.

—, e CE (Commissione Europea). 2009. *Operational Indicators of Trafficking for Labour Exploitation*.

Oram, S., et al. 2012. "Prevalence and Risk of Violence and the Physical, Mental, and Sexual Health Problems Associated with Human Trafficking: Systematic Review". *PLoS Med* 9 (5).

Parlamento Europeo, Direzione Generale delle Politiche Interne dell'Unione. 2016. *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*.

Portogallo. n.d. "Observatório do Tráfico de Seres Humanos / Observatory on Trafficking in Human Beings": <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Regno Unito, Home Office. 2014. *Review of the National Referral Mechanism for Victims of Human Trafficking*.

—. 2019. *Voluntary and Assisted Returns*.

—. 2020. *Modern Slavery Act 2015 — Statutory Guidance for England and Wales*.

—, Parlamento. 2017. [*Victims of Modern Slavery: Twelfth Report of Session 2016–17*](#).

Rinne, U. 2012. “The Evaluation of Immigration Policies”, IZA Discussion Paper n. 6369.

Talens, C., e C. Landman. 2003. *Good Practices on the (Re)integration of Victims of Trafficking in Human Beings in Six European Countries*. BlinN, Change, and Oxfam GB.

Wolff, J., e A. Nivorozhkin. 2012. “Start Me Up: The Effectiveness of a Self-employment Programme for Needy Unemployed People in Germany”. *Journal of Small Business and Entrepreneurship* 25/2012: 499–518.

Zimmerman, C., et al. 2003. *The Health Risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents: Findings from a European Study*. Londra: School of Hygiene and Tropical Medicine.



Organizzazione Internazionale del Lavoro
Ufficio per l'Italia e San Marino
Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00184 Roma
Tel. +39 06 678 4334
rome@ilo.org
ilo.org/rome

ISBN 978-92-2-033714-1



9 789220 337141 >