

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## COMMISSIONE STRAORDINARIA

PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA  
DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI NELLA  
REALTÀ INTERNAZIONALE

16° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 2002

---

**Presidenza del presidente PIANETTA**

## INDICE

**Audizione di una rappresentanza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)  
sul tema della tratta delle donne e dei minori**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 17, 23	* DALL'OGGIO . . . . .	Pag. 3, 21
* DE ZULUETA (DS-U) . . . . .	18	* FALZOI . . . . .	11, 22
IOVENE (DS-U) . . . . .	21		
TOIA (Mar-DL-U) . . . . .	19		

---

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Intervengono il dottor Luca Dall'Oglio, capo missione per l'Italia e coordinatore regionale per il Mediterraneo dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), e la dottoressa Giulia Falzoi, responsabile operativa dei progetti della medesima organizzazione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,45.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di una rappresentanza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) sul tema della tratta delle donne e dei minori**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 25 settembre scorso.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) sul tema della tratta delle donne e dei minori. Interverranno il dottor Luca Dall'Oglio, capo missione per l'Italia e coordinatore regionale per il Mediterraneo, e la dottoressa Giulia Falzoi, responsabile operativa dei progetti della medesima organizzazione.

Prima di dare inizio alla seduta abbiamo avuto modo di svolgere alcune considerazioni, nel corso delle quali ho illustrato le caratteristiche della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani. Ho fatto cenno anche alla tratta delle persone, delle donne e dei minori. Poiché la dottoressa Falzoi è stata recentemente in Nigeria, faccio presente che la Commissione sta dedicando particolare attenzione all'area africana con riferimento sia all'argomento che vogliamo sviluppare con quest'audizione, sia agli altri aspetti attinenti al concetto più ampio dei diritti umani, ad esempio, nella zona dei Grandi Laghi.

L'argomento in discussione s'interseca con fenomeni quali l'immigrazione, la strumentalizzazione, la privazione, il decadimento e l'annullamento della dignità e della vita dell'essere umano in questo modo mercificata.

Cedo quindi la parola al dottor Dall'Oglio che svolgerà una relazione introduttiva che consentirà alla Commissione di comprendere nello specifico l'argomento in discussione e di acquisire eventuali suggerimenti e spunti utili da perseguire ai fini dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo.

*DALL'OGGIO.* Signor Presidente, innanzi tutto esprimo il mio riconoscimento per l'invito che ci avete rivolto, di cui siamo onorati, e per l'opportunità concessaci di intavolare un dialogo con la Commissione

straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani su un argomento tanto rilevante.

Come lei ha accennato, vorrei svolgere alcune considerazioni generali sullo sforzo che si va compiendo in questi ultimi mesi per mettere al centro di una cooperazione nazionale ed internazionale la problematica legata alla tratta degli esseri umani. Passerò poi la parola alla collega, dottoressa Giulia Falzoi responsabile dell'attività programmatica dell'OIM per quanto riguarda la missione in Italia e nel Mediterraneo, che svolgerà alcune considerazioni programmatiche più specifiche su alcune aree di intervento che, essendo a nostro giudizio rilevanti, ci sembra opportuno sottoporre alla vostra attenzione.

In premessa vorrei fare riferimento all'intervento dell'OIM in questo settore di lavoro.

In questa fase l'organizzazione ha visto un forte incremento delle sue attività. Quando fu fondata, negli anni '50, come Comitato intergovernativo per le migrazioni europee si pensava ad uno strumento di breve durata, che risolvesse i problemi del cosiddetto *surplus* della popolazione in Europa negli anni successivi alla seconda guerra mondiale e di cui non si sospettava di dover prevedere una presenza istituzionale continuativa. Da quel Comitato intergovernativo provvisorio l'organizzazione si è poi evoluta nell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, con una modifica in senso globale del suo mandato. Al momento 93 sono i Paesi membri dell'organizzazione che è intergovernativa, internazionale e ha al centro del suo mandato la gestione e la governabilità migratoria.

L'OIM lavora in tutto il mondo con circa 160 uffici nazionali e con un organico di circa 3.000 dipendenti, tra funzionari ed impiegati. Nel settore legato alla problematica della tratta degli esseri umani ha creato una rete di punti focali che utilizzano un linguaggio comune e ha previsto la possibilità di dotarsi di strumenti di comunicazione informatici e comuni; una metodologia di lavoro, quindi, che li accomuna, nonostante si tratti di aree geografiche molto differenti e di diverse realtà del fenomeno. Ciò ci aiuta a svolgere un'attività d'*intelligence* uniforme che possa rappresentare una base statistica comune per tutti gli operatori.

A livello internazionale, l'OIM lavora con un bilancio annuale di circa 380 milioni di dollari e un bilancio amministrativo di circa 35 milioni di franchi svizzeri.

Dal 1999 le attività dell'organizzazione sono state strutturate secondo sette aree principali di lavoro, che per noi catalizzano la necessità di un'azione internazionale nel campo migratorio. Questi settori chiave sono: l'attività legata ai movimenti di migranti tra Paese e Paese, ai servizi medici, ai ritorni volontari assistiti nei Paesi d'origine, alle campagne d'informazione, alla cooperazione tecnica, alla migrazione per lavoro e alla lotta alla tratta di esseri umani. Quest'ultima è una delle aree programmatiche in cui l'OIM ha deciso di destinare risorse per creare una capacità di gestione a segmento tecnico anche a livello centrale.

Nei Paesi le attività dell'OIM sono coordinate da una rete di missioni, alcune delle quali hanno però funzione regionale e di coordina-

mento. Ci fa piacere che la missione di Roma dell'OIM abbia questo ruolo regionale, che oltre all'attività di collegamento con il Governo italiano, consente di coordinare attività nei Paesi dell'area Mediterranea e, soprattutto, nel Mediterraneo Occidentale, quindi con i Paesi maghrebini oltre che nell'Adriatico e nei Paesi balcanici.

Da questo punto di vista, svolgiamo un ruolo privilegiato come osservatori e operatori nel settore legato alla tratta che vede i Paesi balcanici interessati come Paesi di transito o d'origine.

Signor Presidente, è per noi un piacere e un onore poter presentare alcune riflessioni sul problema della tratta particolarmente di donne e minori. Vorremmo, altresì, congratularci con la Commissione per aver posto nell'agenda dei lavori questo difficile e complesso argomento.

Le violazioni dei diritti umani sono sia una conseguenza che una causa del fenomeno della tratta ed è perciò essenziale che le misure di protezione dei diritti umani siano oggetto di strumenti per la prevenzione della tratta stessa.

Lo sforzo finalizzato alla prevenzione e alla lotta della tratta in questo momento è al centro di una riflessione internazionale e nuove strategie di cooperazione internazionale e di intervento programmatico-legislativo sono allo studio in un ampio numero di Paesi interessati a livello comunitario e, parimenti, in altri *forum* regionali e subregionali.

La settimana scorsa si è tenuta a Bruxelles dal 18 al 20 settembre la Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta al traffico degli esseri umani, che è stata a nostro giudizio molto importante. Per la prima volta, dopo sei anni dalla Conferenza di Vienna, si sono adunati più di 1.000 partecipanti, espressioni di Governi, di realtà della società civile, di operatori sociali, di parlamentari di tutti i Paesi dell'Unione europea e anche di quelli candidati, comunque interessati al fenomeno della tratta. Tal evento ha consentito di svolgere un'attività d'esame delle azioni intraprese in questi anni, ma soprattutto un'azione particolarmente innovativa nel definire, sulla base di un ampio lavoro di preparazione intrapreso nei mesi scorsi, le nuove linee d'intervento, che dovrebbero conformare l'azione dell'Unione europea in una cornice multilaterale con la partecipazione e il supporto dei Paesi interessati al fenomeno, candidati in primo luogo ma non solo.

Tale conferenza ha prodotto un documento programmatico contenente una dichiarazione sulla prevenzione e la lotta al traffico degli esseri umani, che sarà proposto al Consiglio dell'Unione europea, nella prossima riunione dell'8 ottobre, unitamente ad una bozza di raccomandazione su *standard* e buone pratiche che potrebbero essere adottate dall'Unione nei settori della prevenzione, dell'assistenza alle vittime e della cooperazione internazionale a tutti i livelli.

Tali raccomandazioni rappresentano uno strumento analitico ben strutturato, allargato a tutti gli attori sociali (nei fatti la partecipazione è stata – lo ripeto – molto ampia) ed innovativo, giacché si basa su un esame e su una valutazione delle azioni che hanno generato quest'iniziativa. S'indica inoltre un percorso molto dettagliato di interventi che i Paesi

dell'Unione possono intraprendere e sostenere, laddove le azioni sono da attuarsi fuori dell'Unione. Un'altra proposta abbastanza innovativa è quella di svolgere un'attività di monitoraggio attraverso la creazione di un gruppo di lavoro indipendente che accompagni e segua i lavori dell'Unione europea nella lotta alla tratta. A tale gruppo di lavoro potrebbero partecipare rappresentanti dei Paesi membri dell'Unione, ma anche esperti indipendenti, associazioni non governative e agenzie specializzate internazionali come l'OIM, che accompagnino la nuova programmazione dell'Unione europea, valutandola e monitorandola incessantemente per offrire risultati e indicazioni sulle attività poste in essere.

La conferenza ha lavorato bene. La presenza italiana è stata importante anche perché il nostro Paese è stato tra quelli che non solo hanno appoggiato quest'iniziativa, ma hanno anche organizzato alcuni seminari di preparazione in Italia con i Paesi interessati, con la partecipazione di vari Ministeri e di parlamentari. La significativa esperienza italiana accumulata in questo campo è stata condivisa a Bruxelles e ha confermato il tono di questo documento, che dovrebbe essere approvato tra poco e di cui ci faremo carico di trasmettere una copia alla Commissione.

La conferenza di Bruxelles ha richiamato tutti i Paesi dell'Unione europea a impegnarsi per la ratifica, nel più breve tempo possibile, della convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato e il protocollo aggiuntivo sulla tratta che, al momento, vede solo 18 ratifiche a livello internazionale; in Europa solo il principato di Monaco e la Spagna hanno ratificato il protocollo. Auspichiamo che ci sia, anche attraverso la segnalazione della conferenza di Bruxelles, un rinnovato impegno per giungere in tempi rapidi alle 40 ratifiche necessarie affinché questa convenzione entri in vigore.

Ci piace ricordare a tal proposito che alcuni dei Paesi interessati al fenomeno della tratta – ad esempio l'Albania e la Nigeria – hanno ratificato la convenzione delle Nazioni Unite; ciò testimonia, perlomeno all'inizio, un impegno condiviso.

Signor Presidente, la tratta di esseri umani è un fenomeno sociale particolarmente odioso, cresciuto negli ultimi anni come *buy product*, come conseguenza del processo di globalizzazione e come risultato del divario crescente tra Paesi ricchi e Paesi poveri. Non v'è alcun dubbio che il crimine internazionale organizzato si sia inserito in queste dinamiche sociali sfruttandole con cinismo e capacità imprenditoriali sofisticate e dinamiche. Le azioni individuali dei singoli Stati tese a contrastare questo fenomeno transnazionale non possono da sole conseguire risultati soddisfacenti. Per queste ragioni le risposte da dare sono e devono essere volte a costruire legami forti a livello regionale e globale tra gli Stati, le organizzazioni della società civile, le agenzie specializzate e gli altri rilevanti attori sociali. A questa varietà di attori corrisponde un'altrettanta varietà di strumenti di contrasto, cosicché politiche e strumenti operativi dovrebbero seguire un approccio multidisciplinare olistico.

Il dilemma con il quale ci confrontiamo c'impone di interrogarci sugli strumenti più opportuni per la prevenzione delle cause della tratta,

quali l'instabilità politica e sociale, la disoccupazione e la povertà. Nello stesso tempo è importante combatterne la dimensione illegale e criminale, nel rispetto dei diritti e della dignità delle vittime.

Misure repressive contro il crimine organizzato sono certamente necessarie ma non sufficienti per colpire alla radice le cause del fenomeno e offrire una soluzione sostenibile nel lungo periodo. La lotta contro i *network* criminali e lo sfruttamento delle vittime della tratta deve essere accompagnata da misure tese a promuovere un dialogo più ampio con i Paesi d'origine e di transito di migranti trafficati, inclusi i Paesi candidati al processo di allargamento comunitario.

In quest'ottica di contrasto e di prevenzione, l'obiettivo primario è potenziare politiche di genere, buon governo, sviluppo democratico dei diritti umani, lotta ad ogni forma di discriminazione e di violenza in generale, con una crescita qualitativa della società civile in tali Paesi.

Secondo l'OIM si è in presenza di un fenomeno di tratta allorché un migrante sia illecitamente irretito, reclutato, rapito, venduto e trasferito all'interno delle frontiere nazionali e all'estero e gli intermediari trafficanti, in un momento qualsiasi di questo processo, ottengono un profitto economico di altra natura, con inganno, coercizione e/o altre forme di sfruttamento in condizioni che violano i fondamentali diritti umani di migrante. L'organizzazione riconosce le somiglianze ma anche le differenze che esistono tra la tratta, il cosiddetto *trafficking* e l'introduzione clandestina e illegale di migranti, il cosiddetto *smuggling*. Nonostante i due fenomeni abbiano comuni aspetti, una loro definizione distinta è valida sia in termini conoscitivi che in termini di politiche conseguenti.

I tre elementi che definiscono specificamente la tratta sono i seguenti: il coinvolgimento illecito del migrante, che può essere rapito, venduto o oggetto di false informazioni; la partecipazione di intermediari che entrano in gioco per scopi di profitto; la presenza di una violazione dei diritti umani del migrante tramite azione di coercizione, sfruttamento o comunque di privazione dei suoi diritti fondamentali. Di questi tre elementi l'ultimo è quello che ci sembra più importante.

Mi sono soffermato sulla definizione del fenomeno perché è fondamentale per capire quali potrebbero essere le nostre possibili risposte. Il termine *trafficking*, tratta, può avere implicazioni e connotazioni diverse, a seconda degli interessi politici espressi dalle istituzioni coinvolte. La tratta però può includere aspetti di genere, questioni di forza lavoro, problemi di sicurezza, di polizia e di gestione e governabilità migratoria. Le accezioni sono diverse ma la centralità dei diritti umani offre un tessuto connettore comune a tutte le risposte che si possono dare.

Il mandato dell'OIM è la promozione di una migrazione ordinata e umana che rechi benefici sia agli immigranti che alle società d'accoglienza, assistendoli nella protezione dei diritti umani e della loro dignità, in cooperazione con i Paesi membri nell'affrontare le sfide poste dalla gestione dei fenomeni migratori. La tratta di esseri umani si configura come chiara violazione dei diritti umani e nella forma estrema che è quella della migrazione irregolare.

Nel dicembre 2000 l'Organizzazione ha adottato la definizione di tratta come definita nel protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di esseri umani, in particolare donne e minori. Le attività di contrasto alla tratta dell'OIM sono basate su un'analisi del fenomeno come un processo coercitivo e di sfruttamento, che parte dal reclutamento nel Paese d'origine, continua nei luoghi di transito, a volte con permanenze temporali molto estese e prosegue nelle zone di destinazione. Benché la tratta coinvolga in generale più Paesi e l'attraversamento di almeno un confine internazionale sono ben noti fenomeni esclusivamente nazionali.

Al fine di combattere la tratta in ognuna delle diverse componenti del processo, l'organizzazione ha intrapreso una strategia e un approccio programmatico multidirezionale, con l'obiettivo di prevenire il fenomeno innanzi tutto nei Paesi d'origine, di assistere e proteggere le vittime nei Paesi di transito e di destinazione e, ove possibile, offrire percorsi d'uscita attraverso forme d'integrazione nei Paesi d'accoglienza o di ritorno e reintegrazione nei Paesi d'origine.

Giacché l'organizzazione gestisce oltre 40 progetti nazionali e transnazionali sulla tratta, questi interventi sono implementati attraverso una rete di punti focali dell'organizzazione che agiscono nei Paesi di transito e d'origine, con componenti d'integrazione sociale per le vittime che scelgono l'opzione del ritorno volontario, assistito e protetto.

Tra le attività di prevenzione vorrei menzionare la sensibilizzazione, il rafforzamento istituzionale, la formazione di operatori e amministratori nei Paesi di origine, la ricerca e la raccolta di dati e di informazioni.

Nel campo della prevenzione, l'organizzazione di incontri e l'opera di sensibilizzazione delle comunità e degli interlocutori selezionati, alla luce dell'esperienza avviata in numerosi Paesi del sud est europeo e nei Paesi dell'ex Unione Sovietica, hanno prodotto risultati interessanti. La sensibilizzazione non può che essere oggetto di un intervento specifico che tenga in considerazione le peculiarità del paese oggetto delle campagne.

In numerosi Paesi di origine la nostra come altre organizzazioni conducono campagne nazionali di informazioni per sensibilizzare potenziali vittime e gruppi a rischio di tratta e di emigrazione clandestina in genere. Recentemente abbiamo sentito l'esigenza di organizzare seminari di formazione per giornalisti e operatori della comunicazione per informarli sui pericoli ai quali si espongono sia le vittime che gli operatori sociali coinvolti nell'opera di prevenzione.

In questo campo, alcune attività dell'OIM sono state minacciate dalle reti criminali che sfruttano questo fenomeno. E' particolarmente importante che chi opera nel campo dell'informazione cerchi di comprendere il fenomeno della tratta, usi *standard* di confidenzialità e discrezione e vigili in tal senso.

Nel campo del rafforzamento istituzionale, *capacity building*, l'OIM conduce formazione per funzionari governativi e amministratori locali e offre assistenza tecnica per la definizione di nuovi strumenti normativi. Ci è sembrata importante l'azione svolta dall'OIM, in cooperazione con



l'Autorità italiana, per offrire a Paesi coinvolti nel problema, in Albania e in altri Paesi dei Balcani, non solo l'esperienza legislativa maturata in Italia ma anche i lavori di formazione a livello giuridico del personale sia di polizia che amministrativo della giustizia. Una volta entrate in vigore nuove norme e strumenti legali, l'organizzazione lavora con personale giudiziario e forze di polizia per la loro applicazione.

In considerazione del ruolo cruciale delle forze di polizia di frontiera nell'interrompere il processo transnazionale della tratta, è emersa l'esigenza di organizzare seminari di formazione per le forze di polizia per meglio identificare e distinguere tra il fenomeno della tratta e quello dello *smuggling*, per migliorare le conoscenze e i profili delle potenziali vittime e, una volta che queste siano identificate, per offrire loro *standard* di trattamento che garantiscano l'attenzione, il rispetto dei loro diritti e il soddisfacimento dei bisogni psicosociali e di sicurezza.

Questo non esaurisce l'attività di prevenzione ma credo colga alcune aree di lavoro più rilevanti, in cui siamo impegnati in cooperazione con altri *partner* nazionali e internazionali. Anche l'Italia ha svolto un ruolo significativo in questo settore. Alcuni dei successi – sempre misurati e da prendere con la dovuta cautela – che però abbiamo notato nei flussi provenienti dall'Albania sono da attribuirsi alle attività d'informazione e di prevenzione svolte in questo Paese.

Vorrei richiamare le attività di protezione e d'assistenza che sono altrettanto importanti e che alla recente Conferenza di Bruxelles hanno riscosso particolare attenzione, sulla base anche dell'esperienza acquisita in questi anni. L'assistenza e la protezione delle vittime di tratta è una delle capacità più evidenti per un'organizzazione operativa come l'OIM. Tali attività sono condotte in Paesi di transito e di destinazione sotto forma di «case protette», d'attenzione all'aspetto medico sanitario e psicosociale e d'assistenza socio-economica per la reintegrazione delle vittime.

Nel caso di ritorni assistiti nei Paesi d'origine l'Organizzazione gestisce il processo di ritorno e collabora alla definizione di un percorso individuale e di reintegrazione socioeconomica. In base ai bisogni il processo può prendere la forma d'assistenza finanziaria per attività di formazione lavoro, servizi di *counselling*, alloggiamento in case protette, creazione di microimprese. Un'importante sinergia che si è verificata in questo genere d'attività è data dalla partecipazione di organizzazioni non governative italiane che gestiscono *in loco* attività di assistenza nel formare e nell'accompagnare attività simili nei Paesi di origine, cosicché l'esperienza maturata in Italia rafforzi istituzionalmente questi operatori in aree dove la loro presenza non è ancora fortemente radicata.

Informazione e ricerca. L'imperativo è che un fenomeno così mutevole come la tratta sia seguito e monitorato da un solido e costante aggiornamento conoscitivo. L'OIM conduce attività di ricerca sulle caratteristiche e sui meccanismi del traffico in vari Paesi, per definire le risposte sulla base di informazioni realistiche e aggiornate. Recentemente un sistema informativo antitratta è stato sviluppato per facilitare la gestione dell'assistenza, dei programmi di rientro e di reinserimento di vittime,

così come per rafforzare la capacità di ricerca e di comprensione delle cause *trends* e delle conseguenze della tratta.

Le funzioni del sistema informativo sono numerose: una banca dati che contiene informazioni sul profilo delle vittime, *background*, esperienze personali e bisogni psicosociali ed economici. Il sistema rappresenta uno strumento per la coordinazione all'interno del *network* di operatori e presume il monitoraggio della valutazione dell'efficacia delle azioni intraprese; offre una banca di conoscenze, dati e informazioni dalla quale trarre statistiche e rapporti-Paese dettagliati, al fine di estrarne elementi di ricerca, sviluppo di programmi e di politiche di contrasto. Il sistema informativo attualmente operativo tra le missioni OIM nei Paesi dei Balcani sarà gradualmente ampliato anche ad altre sedi geografiche.

Tratta e salute. In tutte le sue attività antitrattra l'OIM appoggia gli sforzi congiunti dei Paesi, organizzazioni *partners* e comunità interessate per dare attenzione alla dimensione sanitaria del fenomeno, cercando al contempo di offrire informazioni sulla relazione tra tratta e salute pubblica.

Dati empirici confermano la particolare vulnerabilità delle vittime di tratta e una molteplicità di rischi sanitari con conseguenze negative gravi ed immediate, per le loro famiglie e per le comunità di residenza, che si estendono anche alla salute mentale, riproduttiva e alle malattie trasmissibili. Le più allarmanti tra le malattie trasmissibili sono ovviamente quelle collegate all'AIDS e ad altre malattie sessualmente trasmissibili. Numerose sono le difficoltà per assicurare l'accesso delle vittime ai servizi di salute riproduttiva e ai servizi sanitari in genere.

La natura coercitiva del contesto ambientale in cui si colloca il fenomeno della tratta priva le vittime della capacità di avvalersi dei diritti e dei servizi sanitari di base. Per questo, attività di assistenza sanitaria possono essere iniziate nei Paesi di destinazione; eventualmente, ove necessario, si può offrire la possibilità di un loro inserimento nei Paesi di origine.

In questo breve elenco di attività e di modalità operative, ci sembra rilevante sottolineare che un fenomeno così complesso come quello della tratta necessita: di una cooperazione estesa tra tutti i *partner* interessati e di un'organizzazione tra i vari organismi internazionali (agenzie intergovernative del sistema delle Nazioni Unite e non, organizzazioni non governative e Paesi). In questo campo le relazioni con le organizzazioni non governative sia internazionali che locali sono cruciali e l'OIM collabora come canale per il loro finanziamento e come *partner* operativo.

Il ruolo delle organizzazioni non governative nella prevenzione e nell'offerta di servizi di assistenza diretta è fondamentale e attività di intervento in questo settore devono, a mio parere, sempre prevedere la possibilità di una strategia di uscita che lasci una forte presenza di organizzazione della società civile locale. Per questo motivo il binomio «formazione e *partnership*» con le organizzazioni locali è una modalità d'azione che raccomandiamo sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, con altre organizzazioni con le quali già collaboriamo in questo settore.

Tutte le attività dell'OIM nel settore antritratta si conformano con la politica di genere dell'Organizzazione. La tratta si nutre fortemente della discriminazione di cui spesso donne e minori sono oggetto nei propri Paesi d'origine, sulla mancanza di pari opportunità che le rende vulnerabili allo sfruttamento, sulle coercizioni e sugli abusi sessuali. Generalmente al fondo della scala economica e spesso in condizioni di subordinazione nella società e nella famiglia, le donne tendono ad essere più facilmente sensibili alle promesse di riscatto attraverso ambigue offerte di lavoro all'estero e promettenti opportunità d'impiego. Allo stesso tempo con la cosiddetta femminilizzazione della migrazione internazionale, un numero sempre crescente di donne migranti viaggiano non accompagnate e cadono preda di trafficanti. Oggi milioni di donne e ragazze si trovano prigioniere di abusi sessuali all'estero, dove spesso risiedono in situazioni irregolari e non documentate, inconsapevoli dei propri diritti e dei meccanismi di possibile assistenza che potrebbero essere disponibili.

Sfortunatamente, appare evidente un incremento «dell'offerta» di donne vulnerabili allo sfruttamento e la «domanda» di donne da destinarsi a profitto e abusi sessuali.

Signor Presidente, vorrei chiudere su questo argomento, a nostro avviso particolarmente cruciale nel nostro impegno di medio termine: tratta e politiche di genere. Il fenomeno si rivela una forma estrema di discriminazione basata sul genere e una prima evidenza di violenza determinata dalla posizione della donna nella società. In definitiva, finché la disegualianza basata sul genere non sarà colmata, questo crimine purtroppo continuerà a propagarsi.

Cedo ora la parola alla collega Giulia Falzoi che si soffermerà su alcuni aspetti maggiormente legati ad un'esperienza programmatica diretta. Ad ogni modo, se vi fossero domande su questa prima parte sono disponibile a fornire ulteriori chiarimenti.

*FALZOI.* A completamento di quanto esposto dal dottor Dall'Oglio, vorrei fornire una panoramica più approfondita degli interventi operativi che l'OIM in Italia ha condotto contro la tratta degli esseri umani.

La tratta organizzata di migranti, in particolare di giovani donne e minori a scopo di sfruttamento anche sessuale, è un fenomeno che ha assunto dimensioni crescenti soprattutto nei Paesi dell'Europa sud orientale, della regione Balcanica e dell'Africa. Il fenomeno ha radici nella criminalità organizzata e crea situazioni di dipendenza difficilmente estirpabili: le vittime sono trasferite in Paesi occidentali, spesso con lunghe permanenze in Paesi di transito, e obbligate a prostituirsi da trafficanti che ritirano loro i documenti, le minacciano, abusano di loro, le mantengono in stato di isolamento e sottraggono i loro guadagni.

Contrastare efficacemente questa grave forma di violazione dei diritti umani e di diritti dei migranti, in particolare, richiede una strategia coerente e integrata, nonché meccanismi di coordinamento tra Paesi di origine, transito e destinazione del fenomeno. Non mancano, infatti, iniziative volte a combattere il fenomeno, ma sempre più si avverte l'esigenza

di un approccio programmatico maggiormente coerente e di più ampio respiro.

L'Italia è interessata dal fenomeno: tra le immigrate straniere avviate alla prostituzione – stimate dall'OIM intorno alle 20.000 unità – è registrata una forte presenza di donne nigeriane e albanesi. Nell'ultimo anno è stata riscontrata una crescente presenza di donne rumene, moldave, ucraine, bulgare che, in larga misura, arrivano in Italia transitando per i Paesi balcanici.

Sono nella maggior parte donne molto giovani, spesso ingannate con false promesse di matrimonio o di lavoro in Italia e poi sottoposte a rigidi controlli e a maltrattamenti da parte di connazionali legati alla malavita organizzata.

In linea con il suo mandato, l'OIM ha avviato da alcuni anni interventi di contrasto alla tratta in Italia, nella regione balcanica, nell'Est europeo e in Africa.

Negli ultimi 12 mesi l'OIM ha realizzato un progetto che offre alle vittime di tratta in Italia l'opzione concreta del ritorno volontario e della reintegrazione in patria in condizioni di protezione e sicurezza. Tali azioni, finanziate dalla Commissione interministeriale per l'applicazione dell'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione, presso il Dipartimento per le pari opportunità, su iniziativa del Ministero dell'interno, Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e l'asilo, si pongono a completamento della strategia complessa e diversificata che il Governo italiano persegue nel contrastare la tratta di esseri umani e proteggerne le vittime e che riconosce l'articolo 18 della legge sull'immigrazione quale uno degli strumenti privilegiati di tale azione di contrasto.

Le attività condotte hanno comportato un'intensa opera di consolidamento, allargamento e raccordo con la rete operativa delle ONG, con le associazioni di volontariato e, in particolare, con gli operatori socio-sanitari iscritti nell'apposito registro dell'articolo 18, presso il Dipartimento per le pari opportunità, nonché il Numero verde nazionale (800290290), con amministrazioni italiane quali prefetture, questure, aziende sanitarie locali, enti locali, forze dell'ordine, ambasciate, cui si rivolgono o sono segnalate donne straniere vittime di tratta, sfruttamento o abuso.

Tale opera di raccordo ha comportato attività di *counselling* sia agli operatori che alle potenziali beneficiarie del programma, la disseminazione di informazioni relative al progetto attraverso materiale informativo, prodotto *ad hoc* per iniziativa, nonché l'attiva partecipazione ad occasioni pubbliche di incontro allo scopo di rendere note e accessibili maggiormente le opportunità previste dal programma.

Il programma, il cui mandato operativo è scaduto lo scorso settembre 2002, ha consentito di assistere 80 vittime di tratta, beneficiarie del progetto, principalmente di nazionalità rumena, moldava e ucraina.

È rilevante sottolineare come le segnalazioni di casi siano significativamente accresciute con il passare del tempo, a dimostrazione del fatto che la presente azione è diventata parte integrante degli strumenti opera-

tivi a disposizione di tutti gli attori che, a vario titolo, sono attivi nell'assistenza alle donne soggette a sfruttamento.

La metodologia perseguita nell'assistenza alle beneficiarie del programma si basa su un modello di intervento che l'OIM ha adottato già da tempo nei programmi di ritorno volontario e reintegrazione di vittime di tratta nei Paesi di origine, secondo la sintetica descrizione che segue: rafforzamento della rete sociale di riferimento in Italia per la segnalazione dei casi che necessitano assistenza, e nel Paese di origine, per l'accoglienza e il sostegno alla reintegrazione; consolidamento dei raccordi istituzionali in Italia e nei Paesi di origine; elaborazione approfondita del profilo psicosociale del soggetto; definizione del percorso riabilitativo individuale in collaborazione con la rete OIM di *focal point* antitrattra; trasferimento assistito; prima accoglienza nel Paese di origine; assistenza psicologica, sanitaria e legale ove necessario; avvio del processo di reintegrazione (cosiddetta seconda accoglienza, che consiste in attività di formazione, avvio al lavoro subordinato e/o autonomo, reinserimento in famiglia, ove possibile) per un periodo di sei mesi dal momento del rientro in patria e relativo monitoraggio.

Tale modello d'intervento ha dimostrato di costituire uno strumento efficace per un positivo reinserimento delle beneficiarie nei Paesi d'origine. A tale riguardo, benché alcuni dei processi di reintegrazione siano ancora in atto, è possibile già delineare alcune linee di orientamento. In particolare, la grande maggioranza delle beneficiarie ha perseguito progetti di reintegrazione volti alla piccola impresa, spesso a carattere familiare, con lo scopo di coinvolgere l'intero nucleo familiare nell'attività economica. Negozi di parrucchiera, officine meccaniche, piccole attività di commercializzazione di prodotti agricoli e alimentari sono tra gli esempi più ricorrenti di iniziative di micro-imprenditoria sostenute con il meccanismo delle borse lavoro previsto dal programma. In seconda battuta, la formazione professionale per un migliore inserimento lavorativo, ha interessato i settori dell'informatica e delle lingue straniere.

Le menzionate attività di reintegrazione condotte nei Paesi d'origine sono state costantemente condotte in stretto raccordo con interlocutori governativi e non governativi nei Paesi d'origine attraverso le Missioni locali dell'OIM in tutti i Paesi della regione balcanica e dell'Europa centro orientale. Gli esiti positivi fino ad oggi riscontrati nei processi di reintegrazione hanno stimolato, sul fronte dell'associazionismo italiano, un significativo incremento nelle richieste d'assistenza e, al contempo, nei Paesi di origine il miglioramento delle strategie di sostegno al reinserimento, sempre in stretta collaborazione con ONG e servizi sociali locali.

I risultati raggiunti con il programma consentono di concludere che tali azioni rispondono ad una serie di finalità diversificate: sostenere concretamente le finalità politiche dell'articolo 18 attraverso un servizio specificamente dedicato all'assistenza al ritorno volontario e alla reintegrazione di donne soggette a sfruttamento in Italia; rafforzare la strategia italiana di contrasto del fenomeno e di protezione delle vittime creando significative sinergie con i programmi nazionali gestiti dalla rete degli ope-

ratori sociosanitari dell'articolo 18, quale misura complementare ai progetti d'integrazione sociale in Italia; consentire – attraverso la costante attività di *counselling* – un più efficace raccordo transnazionale tra interventi di contrasto criminale al fenomeno; contribuire allo sviluppo di capacità locali nei Paesi d'origine volte ad una migliore e più attiva gestione del fenomeno, in particolare, finalizzata al rafforzamento di strutture e servizi per l'accoglienza e l'assistenza delle vittime.

Al momento attuale l'OIM è in attesa di conoscere gli orientamenti delle amministrazioni competenti circa un nuovo stanziamento di fondi per il rinnovo del progetto e, quindi, la prosecuzione delle attività sopra descritte.

Per quanto riguarda l'area della regione balcanica e dell'Europa orientale, l'OIM ha avviato da alcuni anni una strategia di contrasto al fenomeno di respiro regionale su Paesi quali l'Albania, la Repubblica Federale di Jugoslavia (in particolare nelle regioni del Montenegro e del Kosovo), la Bulgaria e la Romania, con finanziamenti del Governo italiano e di quell'irlandese. Le azioni condotte s'inseriscono nel contesto della prevenzione del fenomeno, nonché dell'assistenza alle vittime e della cooperazione.

In particolare, gli interventi in questione hanno inteso principalmente focalizzare aspetti che si basano su due filoni fondamentali quali: il sostegno ad iniziative locali nelle aree geografiche coinvolte dal fenomeno, rafforzando strutture o capacità già esistenti o in via di creazione e attività a sostegno del ritorno volontario e della reintegrazione nei Paesi d'origine di giovani donne vittime di tratta in Italia.

Nell'ambito del primo punto, l'OIM ha elaborato, d'accordo con le autorità locali e in collaborazione con agenzie internazionali e ONG, attività di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica, focalizzando in quelle zone l'attenzione sui rischi legati all'immigrazione irregolare ed indirizzando la campagna ai gruppi *target*, ovvero la popolazione femminile potenzialmente a rischio, alle vittime di tratta, alle autorità e alle istituzioni coinvolte in attività legate alla migrazione e alla popolazione locale, allo scopo di influire sulla percezione comune del fenomeno della tratta e delle sue vittime.

L'OIM ha inoltre rafforzato la rete territoriale della società civile, incluse la comunità internazionale e le forze dell'ordine, attraverso la costituzione di gruppi di lavoro *ad hoc*, come nel caso del Kosovo, ai quali partecipano autorità locali e ONG, finalizzati al coordinamento di strategie congiunte di prevenzione e assistenza delle vittime.

L'organizzazione ha condotto attività di formazione e assistenza tecnica allo scopo di sviluppare e perseguire un approccio multisettoriale al problema. In Albania, ad esempio, è stata effettuata la formazione delle forze di polizia presenti in cinque regioni albanesi.

Per quanto riguarda, viceversa, il secondo punto, l'OIM ha continuato a prestare assistenza diretta alle donne vittime di tratta, in termini di sostegno al ritorno e alla reintegrazione dall'Italia e da altri Paesi di destinazione e transito quali il Kosovo, il Montenegro e la Bosnia Erzegovina.

In particolare, 50 donne sono state assistite dall'Italia, circa 200 dal Kosovo quale paese di destinazione e alcune unità dal Montenegro. Per le interessate sono stati attivati servizi di carattere psicosociale, nonché un servizio specifico di assistenza legale e piani di reinserimento sociale e lavorativo. Per il supporto psicologico l'intervento si basa sui principi della terapia a breve e si fonda sullo sviluppo di un'incondizionata attitudine empatica al soggetto. Numerosi, infatti, sono i disturbi di natura psicologica dei quali soffrono le donne trafficate, vittime di abusi e di violenze. Si è constatato che, grazie al sostegno psicologico, il processo di reintegrazione in patria è condotto con maggiori probabilità di successo.

Altre attività d'assistenza diretta si sono focalizzate sulla prevenzione rispetto ad una possibile rivittimizzazione, anche attraverso la produzione di materiale informativo. Sono stati attivati anche servizi di *counselling* per quelle donne che sono trattenute in centri detentivi come migranti irregolari, allo scopo di informarle sui loro diritti e sulle possibilità d'assistenza.

Per quanto riguarda l'attività in Africa, nell'ambito del proprio mandato, sin dal 1996 l'OIM ha iniziato, attraverso un primo rapporto, dal titolo «Traffico di donne in Italia a scopo di sfruttamento sessuale», ad analizzare la crescente presenza di cittadine extracomunitarie sottoposte a sfruttamento sessuale in Italia e provenienti in gran parte dall'Albania e dalla Nigeria. Successivamente l'OIM ha condotto diverse missioni in Nigeria per studiare il fenomeno *in loco* e prendere contatti con le autorità nigeriane interessate al tema della tratta. L'ufficio regionale dell'OIM di Dakar, responsabile per l'Africa Occidentale avviava invece nel marzo del 2000, con il sostegno dell'UNIFEM di Lagos, un incontro di coordinamento tra agenzie per discutere un progetto OIM operativo di ampio respiro e identificare le aree specifiche d'intervento. Inoltre, alcuni casi di ragazze nigeriane sfuggite alla rete degli sfruttatori erano riferiti all'OIM di Roma per l'assistenza al ritorno volontario nel Paese d'origine.

Da tali indagini e contatti preliminari l'OIM ha, quindi, evidenziato i seguenti aspetti relativi al fenomeno della tratta in Africa: la carenza di concreti sbocchi lavorativi specialmente per le donne, culturalmente discriminate, della società nigeriana, e la contemporanea pressione sociale ed economica esercitata sulle stesse in particolare da parte delle famiglie d'origine, che fungono da principali fattori di spinta affinché le giovani donne ricerchino opportunità di emigrare all'estero, talvolta consapevoli delle attività che andranno a svolgere, anche se non del tutto al corrente delle modalità o della portata che le stesse comportano in termini psicologici e sanitari. E', inoltre, da sottolineare come questo fenomeno colpisca in maniera evidente la Nigeria rispetto ad altri Paesi africani.

In particolare, l'esperienza dell'OIM ha evidenziato come le donne trafficate in Europa provengano quasi unicamente da un'unica zona dello Stato Federale nigeriano di Edo, vale a dire la città di Benin City, non lontana dal delta del Niger e dalle zone petrolifere del Paese.

In secondo luogo, l'OIM ha proceduto all'identificazione, nell'ambito dei gruppi criminali organizzati, della figura dei protettori-donna o altresì

dette *madame*; in molti casi si tratta di donne ex sfruttate e rimaste nel giro dei trafficanti con l'incarico di reclutamento nel Paese d'origine.

In terzo luogo, l'OIM ha accertato il forte asservimento psicologico attuato tramite l'implicazione dei rituali magici esercitati da stregoni o dottori di medicina tradizionale e da falsi avvocati che, tramite rispettivamente riti *woodoo* e contratti scritti, costringono le ragazze ad un giuramento per la restituzione dell'ammontare utilizzato per il trasferimento all'estero ed anticipato dalle *madams*; giuramento che, se non rispettato, si ritiene possa comportare gravissime conseguenze quali la sterilità o altre malattie, fino a giungere alla morte non solo della persona colpita dal *woodoo* ma anche dei suoi familiari.

L'OIM ha evidenziato l'incremento del rischio di diffusione del virus HIV e di altre malattie sessualmente trasmissibili relazionate alla tratta di esseri umani dall'Africa all'Europa.

Infine, dalle indagini condotte, l'organizzazione ha focalizzato l'attenzione sulla pratica del traffico di minori dalle aree rurali alle città o ad altri Paesi africani. Si tratta il più delle volte di adolescenti di entrambi i sessi ceduti dai genitori a famiglie abbienti o a parenti agiati per il lavoro domestico, che nel maggior numero dei casi, in considerazione delle condizioni di ore di lavoro e della situazione alloggiativa, si trasforma in sfruttamento lavorativo, servitù domestica e, in alcuni casi, anche sfruttamento sessuale. Quest'ultimo fenomeno è principalmente intrafricano e non coinvolge per ora i Paesi dell'Europa occidentale; colpisce maschi e femmine che vengono utilizzati anche spesso nelle piantagioni.

A fronte di queste considerazioni l'OIM, in linea con il proprio mandato, ha inteso affrontare il fenomeno con interventi riferiti a tre filoni principali: prevenzione del fenomeno, assistenza e protezione delle vittime e cooperazione giudiziaria e di polizia.

In tal senso, dall'aprile 2001 l'OIM ha avviato in Nigeria un progetto di lotta al traffico e di prevenzione dell'AIDS e di altre malattie sessualmente trasmissibili. Nel quadro di tale progetto, finanziato dall'ufficio emergenze della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, sono state portate avanti una serie di attività.

In primo luogo, l'OIM ha promosso un quadro operativo comune attraverso attività di raccordo con le controparti istituzionali, con le associazioni non governative e con gli enti locali per l'adozione di strategie e metodologie coordinate di prevenzione dell'AIDS e di altre malattie sessualmente trasmissibili e di assistenza al reinserimento sociolavorativo delle vittime.

Ha condotto attività di formazione di operatori, personale sanitario, assistenti sociali, enti locali e così via, su temi quali l'aggiornamento epidemiologico e clinico sull'AIDS, la prevenzione dell'HIV e delle malattie sessualmente trasmissibili.

L'OIM ha elaborato e lanciato una campagna informativa di sensibilizzazione tramite i *media* nazionali e statali in Nigeria, attraverso programmi radiofonici, *spot* televisivi, diffusione di materiale informativo elaborato secondo i contesti in cui è utilizzato.



Ha contribuito alla riabilitazione e al potenziamento di centri e delle strutture sociosanitarie già esistenti dedicate alle vittime di tratta.

L'organizzazione ha assistito il ritorno volontario e la reintegrazione socioeconomica di donne nigeriane avviate alla prostituzione in Italia, tramite interventi *ad hoc* mirati al rientro nei nuclei familiari, al pagamento di un'indennità di prima sistemazione, all'inserimento in corsi professionali, all'avviamento di lavori autonomi e microcrediti, in base ad una valutazione caso per caso. Nel corso di quest'intervento 28 donne hanno potuto beneficiare della componente del programma volta al sostegno al rientro e alla reintegrazione.

L'OIM inoltre, con finanziamento della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, sta avviando in Mali un progetto per il ritorno assistito e la reintegrazione di minori maliani dalla Costa d'Avorio, Burkina Faso, Ghana, Benin e Togo. Il progetto, che partirà nel prossimo ottobre, prevede l'assistenza a 2.500 minori per il reinserimento nel contesto familiare nonché l'elaborazione di un progetto di reinserimento formativo lavorativo di reintegrazione da studiarsi caso per caso.

Attraverso lo studio del fenomeno e l'elaborazione di strategie complesse e multisettoriali come quelle ora descritte, l'OIM ritiene estremamente importante continuare a perseguire un'azione coordinata di contrasto alla tratta che comprenda interventi nei Paesi di destinazione (Europa occidentale) e al contempo, nei Paesi di transito e d'origine del fenomeno. Solo una tale azione, in stretta collaborazione con attori nazionali ed internazionali, può comportare risultati efficaci affinché siano affrontate le cause che sono alla radice del fenomeno (discriminazioni di genere, povertà, carenza di legislazioni appropriate, preparazione tecnica). L'OIM, pertanto, auspica un impegno diretto della Commissione per i diritti umani del Senato affinché tali strategie possano trovare il necessario consenso e sostegno presso le competenti autorità amministrative nazionali e a tale scopo invita i membri della Commissione a partecipare ad una missione esplorativa nella regione geografica di maggiore interesse della Commissione per un approfondimento conoscitivo maggiore riguardo agli interventi antitratta attualmente operativi.

PRESIDENTE. Ringrazio molto i nostri due ospiti per l'illustrazione di carattere generale che ci hanno fornito, per quanto ci hanno riferito circa la ratifica della Convenzione ONU e per la relazione estremamente precisa su tutti gli aspetti operativi connessi. Anche l'invito ad effettuare una missione operativa *in loco* andrà presa in seria considerazione ed accolta in ragione del fatto che la stessa Commissione ha acquisito – come ho avuto occasione di rilevare poc'anzi – una serie di informazioni sulla zona dei Grandi Laghi.

L'area africana potrebbe essere oggetto di un sopralluogo che ci consentirebbe non solo di renderci maggiormente conto, attraverso una conoscenza diretta, della reale situazione ma anche di farci promotori delle possibili iniziative, come ci è stato giustamente sollecitato.

DE ZULUETA (*DS-U*). Ringrazio il Presidente per avere promosso quest'incontro molto tempestivo essendo a ridosso della Conferenza di Bruxelles che ho potuto seguire su invito dell'OIM, facendomi portatrice di una specifica esperienza parlamentare italiana.

Nella scorsa legislatura la Commissione antimafia predispose una relazione, poi votata all'unanimità dal Parlamento, sul traffico di donne in Italia e sul ruolo della criminalità organizzata. Essendo stato all'epoca l'unico lavoro parlamentare prodotto in materia, spero sia stato d'interesse anche al di fuori del nostro Paese.

Le conclusioni della nostra Commissione coincidono in larga misura con le dichiarazioni di Bruxelles anche in termini di priorità. L'analisi nasce da un'indagine sulla criminalità organizzata e arriva alla conclusione che per un contrasto veramente efficace bisogna innanzi tutto tutelare le vittime, compito che ricade nel nostro mandato. Solo facendosi carico della tutela dei diritti delle vittime potremo svolgere un'azione di contrasto e di prevenzione efficace.

Per forza di cose, la relazione richiamata non è adeguata sul fronte della prevenzione perché partita dall'analisi della criminalità; tuttavia, per portare a compimento quel lavoro sono stati effettuati anche dei sopralluoghi in Kosovo e in Albania con numerose interviste alle vittime. Ciò ci ha consentito di elaborare un quadro di raccomandazioni che andavano oltre il contrasto al crimine in senso stretto. Non a caso la Convenzione di cui si è parlato oggi nasce come uno strumento di lotta alla criminalità e ha due protocolli aggiuntivi che si fanno carico della problematica delle vittime; uno concerne la tratta, l'altro lo sfruttamento dell'emigrazione clandestina.

È paradossale che l'Italia che ospitò la Convenzione di Palermo non l'abbia ancora ratificata, contrariamente a quanto avevamo raccomandato alla fine della scorsa legislatura. Non sarebbe male se questa Commissione chiedesse al Governo di accelerare la procedura di ratifica.

Poiché non è stato ancora distribuito il testo della Dichiarazione di Bruxelles, sarebbe bene che fosse trasmesso a tutti i commissari, avendo svolto un'importantissima funzione di sensibilizzazione dei legislatori. Erano presenti a Bruxelles colleghi del Parlamento europeo e rappresentanti di molti Governi il cui intento era dare impulso a una campagna su cui, a parole sono tutti d'accordo, ma, sfortunatamente, la retorica è in proporzione inversa rispetto ai risultati concreti in termini di cooperazione internazionale nella lotta alla tratta. Non esiste neppure un accordo europeo su una definizione di traffico, nonostante «Report» lo inserisca tra le sue priorità di azioni. Una situazione che costituisce un *handicap* operativo tenuto conto che nemmeno le Forze di polizia europea hanno una comune definizione operativa. Dunque, vi è ancora molto da fare.

Non abbiamo effettuato alcuna indagine nella Nigeria e, dato che il Governo italiano nel quadro di quello che pone in essere, fa relativamente molto in termini di cooperazione in questo settore, informazioni dettagliate risultano quanto mai importanti.

Quando è venuta in Italia la moglie del Presidente della Nigeria ha organizzato un incontro in Italia con vittime della tratta connazionali. Queste ragazze, spesso sono di un livello di istruzione abbastanza superiore alla media; ne ho conosciute alcune a Caserta, erano istruite e conoscevano molto bene l'inglese. Per facilitare la loro integrazione le suore con cui stavano le avevano dato la possibilità di svolgere lavoro domestico; ebbene, feci presente ad una di queste ragazze che poteva guadagnare di più insegnando l'inglese al suo padrone di casa, cosa di cui lei mi ringraziò, perché effettivamente lo conosceva molto bene. Siamo in presenza di una realtà in forte mobilità. Non voglio rubare il vostro tempo eccessivamente, ma potremmo fare utilmente, se il Presidente è d'accordo, un'ulteriore iniziativa: l'Italia ha una legislazione in questo campo di avanguardia; l'articolo 18 della vecchia legge (non so se è sempre lo stesso numero nella nuova versione, a nostro avviso non migliorata dalla legge «Bossi-Fini») è rimasto integro e i progetti – mi hanno aggiornato a Bruxelles – sono riusciti ad andare incontro a oltre 3.000 persone vittime della tratta. Questo colloca l'esperienza italiana all'avanguardia, ma siamo anche in una corsia privilegiata per monitorare sia i punti di forza sia le debolezze di questa situazione, cosa che il Parlamento non ha fatto.

Sono circa tre anni che il programma è avviato e non abbiamo un rendiconto del progresso ed è una legge delicata, perché tenta di arrivare a un bilanciamento degli interessi di contrasto al crimine e della tutela delle vittime e, fatto molto inusuale, lo fa lavorando attraverso le organizzazioni non governative. Tenere in equilibrio queste esigenze senza fare un torto né a una né all'altra parte è molto delicato. Le esigenze del «Law enforcement», dato che sono i questori che danno i permessi, tendono a prevalere sulle esigenze di tutela, a volte. Le organizzazioni che gestiscono questi progetti potrebbero riferirci su quest'argomento. Non sarebbe male se noi potessimo, in una o più audizioni, fare il punto della situazione in modo da poter riferire, sia al Parlamento, sia ai nostri interlocutori internazionali, su cosa sta succedendo in Italia e quale problema (se ve ne sono ma sicuramente ve ne sono) andrebbe, semmai, affrontato.

TOIA (*Mar-DL-U*). Innanzi tutto, ringrazio i rappresentanti dell'OIM che ci hanno fornito, sia nell'inquadramento generale dell'attività dell'organizzazione sia nell'esplicazione di eventuali progetti d'intervento, indicazioni ed informazioni particolarmente significative.

Convengo sull'opportunità di disporre della documentazione inerente la Conferenza di Bruxelles cui si è fatto cenno e di cui mi sono giunte notizie solo generiche. Mi fa molto piacere che la senatrice De Zulueta vi abbia partecipato in quanto ciò ha consentito di far diventare tale occasione anche un nostro patrimonio. M'interessa, in particolare, la documentazione relativa al materiale preparatorio finale, alle conclusioni e alla dichiarazione che dovrebbe essere presentata al Consiglio europeo l'8 ottobre. Facendo circolare tale documentazione si può spingere il nostro Governo, anche grazie all'azione del Parlamento, a comportarsi coerentemente.

Quando ho ascoltato – devo ammettere con piacere – un rappresentante del Governo italiano pronunciare la frase «lotta dura al reato di traffico e assistenza alle vittime», ho immediatamente pensato che non solo non siamo ancora riusciti a ratificare il protocollo aggiuntivo della Convenzione ONU per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, tenutasi a Palermo, ma neppure – e lo dico con dispiacere – ad approvare un disegno di legge che modifica il codice penale, disciplinando in modo più pregnante il reato della tratta degli esseri umani nella nostra legislazione penale, anche attraverso la previsione di pene più adeguate.

A legislazione vigente, purtroppo, anche qualora fossero sgominate le reti degli organizzatori, il codice penale disciplina la materia in modo talmente fragile, che in fase processuale questi ultimi la farebbero franca, così vanificando la utile azione repressiva della polizia.

A tal proposito, signor Presidente, sarebbe opportuno che questa Commissione sollecitasse la Commissione giustizia che, pur avendo concluso i propri lavori, ha licenziato un provvedimento, a nostro avviso indebolito nell'impianto, che non trova sbocco nell'Aula di questo ramo del Parlamento. Al di là delle considerazioni particolari circa l'opportunità dell'attuale configurazione del testo, la sua approvazione rappresenterebbe comunque il raggiungimento di un risultato importante.

In merito alla ratifica del Protocollo, cui poc'anzi facevo cenno, il Governo non ha ancora presentato un disegno di legge in tal senso. In base alle ultime informazioni, acquisite attraverso alcuni atti ispettivi da noi presentati, risulta che il Protocollo è fermo, per le istruttorie del caso, presso il Ministero della giustizia e non presso il Ministero degli affari esteri o il Consiglio dei Ministri. Dovremmo sollecitare la presentazione di questo disegno di legge o, in alternativa, presentarne uno noi.

Sulla spinta dell'incontro odierno, sarebbe quanto mai opportuno assumersi quest'impegno, così volgendo in positivo la critica da me mossa. Sarà molto utile per noi riuscire a ragguagliare il Parlamento sui risultati raggiunti a Bruxelles e sollecitarlo a svolgere un'azione di stimolo, vista la lentezza che si registra nel processo d'adeguamento legislativo in materia.

Considero positivo quanto affermato sulle ONG concretamente impegnate contro il traffico degli esseri umani le quali, a quanto sembra, lavorano bene e, avendo accumulato una certa esperienza, sono anche in grado di portare avanti programmi segnando in modo significativo la loro evoluzione. In un primo momento, in Italia vi era maggiore bisogno di prima accoglienza nelle comunità, ora s'iniziano a considerare significativi gli sbocchi dei rimpatri volontari assistiti. Come ben sappiamo, queste procedure se non assistite, sia per le donne che per i minori, si trasformano in vere e proprie tragedie, come ho potuto riscontrare di persona.

Altrettanto interessante è la possibilità di organizzare una missione con l'ONU; lascio però quest'opportunità alle valutazioni del Presidente che dovrà tener conto dell'economia dei nostri lavori.

Vista la vostra esperienza nell'accompagnare questi programmi, alla luce anche della convenzione che avete con i Ministeri dell'interno e delle

pari opportunità, vi chiedo di aiutarci a definire il quadro delle ONG che svolgono davvero interventi proficui, giacché quelle che s'interessano di cultura, informazione e convegni non sono oggi di particolare aiuto, anzi comportano spesso anche una perdita di tempo.

Suggerirei, Presidente, di ascoltare le ONG che realmente svolgono attività d'accoglienza e accompagnamento delle donne in Italia. La Caritas di Milano, ad esempio, vanta un'esperienza significativa, avendo contatti frequenti con le questure, la magistratura e i comuni al fine di stipulare convenzioni che agevolino l'accoglienza e l'assistenza concreta e psicologica. Tali realtà fanno comprendere come le situazioni possano essere affrontate in modo concreto senza essere solo oggetto di parole.

Si potrebbe poi fare il punto sulle nuove esigenze dettate dall'articolo 18. In tal senso, non conosco l'ammontare dei finanziamenti stanziati negli ultimi bilanci e non so neppure se alcuni progetti proseguono. Questa potrebbe essere un'occasione per chiedere le dovute informazioni al Ministero competente e, in uno spirito collaborativo nei confronti del Governo, fornire eventuali suggerimenti e indicazioni.

Sarebbe opportuno trattare più approfonditamente il valore di termini come «consenso» o «raggiro», tenuto anche conto che molte volte il consenso è estorto con i sistemi che la dottoressa Falzoi, sulla base della sua esperienza, ha richiamato nel corso del suo intervento. Sarebbe stato interessante affrontare quest'argomento, in sede d'esame del disegno di legge in materia, in Commissione giustizia allorquando vi era chi affermava che il consenso della persona a volte è ininfluenza perché può essere frutto di riti, vessazioni e imbrogli. A mio giudizio, questo concetto non è stato compreso; sarebbe stata forse necessaria una consultazione, anche se ormai non è più possibile un confronto produttivo in quanto il provvedimento è ormai all'esame dell'Assemblea.

IOVENE (DS-U). Vorrei porre una domanda, partendo dalle ultime considerazioni espresse dalla senatrice Toia.

Dalle informazioni in vostro possesso, i programmi avviati negli ultimi anni contro la tratta degli esseri umani stanno proseguendo con una certa continuità in Italia? Vi è un lavoro *in itinere* oppure, rispetto a questa tematica, si avverte un calo d'attenzione e una diminuzione degli interventi e dello stanziamento di fondi?

Alla luce dell'esperienza che avete acquisito sul campo, le politiche oggi attuate in questo settore e le norme vigenti sono adeguate a combattere il fenomeno? Avete in merito dei suggerimenti da dare?

Queste informazioni servono non solo ad integrare le importanti relazioni che avete svolto per illustrare la vostra attività e l'esperienza acquisita in questi anni ma anche per dare impulso ad eventuali iniziative politico-istituzionali nel prossimo futuro.

DALL'OGGIO. Signor Presidente, la ringrazio, come ringrazio tutti i senatori per le osservazioni svolte.

Abbiamo recepito l'importanza di uno scambio di comunicazioni puntuali con la Commissione sul fenomeno della migrazione e della tratta degli esseri umani. Provvederemo a trasmettervi il materiale più rilevante prodotto per la Conferenza di Bruxelles e, in particolare, la bozza di dichiarazione che sarà sottoposta al Consiglio europeo l'8 ottobre. Un appoggio affinché tale bozza sia fatta propria dal Consiglio europeo sarebbe estremamente benvenuto.

La cooperazione nel contrasto alla tratta degli esseri umani è un fenomeno non solo complesso ma anche in continua evoluzione che preferirei non affrontare in questa sede. E' certamente importante dotarsi di una capacità di monitoraggio del fenomeno per poi dirigere gli sforzi laddove si dimostrino più necessari. Un esempio, forse banale, è quello dello sforzo compiuto in Kosovo dall'Autorità delle Nazioni Unite perché la tratta rientrasse anche all'interno del codice di condotta delle Forze militari di pace presenti *in loco*. Tale fenomeno, purtroppo, è riapparso successivamente, in proporzioni veramente preoccupanti, in Macedonia, paese dove i militari andavano in licenza. Non intendo fare una battuta ma esprimere una preoccupazione reale, trattandosi di un fenomeno che muta continuamente sia nelle modalità che nei luoghi in cui si manifesta.

Le attività che abbiamo presentato hanno esaurito il ciclo progettuale con cui sono state impostate. Attualmente siamo in una fase di discussione con i componenti dei vari Ministeri per ottenere un loro eventuale appoggio che consenta la continuità dei nostri progetti. Ci auguriamo che tali contatti possano dare frutti nel campo delle attività collegate all'articolo 18 e in quelle che mirano alla reintegrazione socioeconomica delle vittime della tratta, in un'ottica di collaborazione allo sviluppo con i Paesi delle regioni del Sud Est europeo.

*FALZOI.* Signor Presidente, vorrei aggiungere qualche breve considerazione circa i suggerimenti richiesti in questa sede con riferimento all'efficacia delle politiche e della normativa vigente. Quanto a quest'ultimo aspetto, mi rimetto alle riflessioni espresse dalla senatrice Toia sull'opportunità di approvare una legislazione che consenta di perseguire in maniera più efficace i trafficanti.

La nostra organizzazione avverte sicuramente la necessità di agire nel settore della prevenzione. La senatrice De Zulueta ha poc'anzi accennato all'importanza di intervenire in questo campo, anche nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia, peraltro in maniera congiunta alle misure adottate per l'assistenza e la protezione delle vittime. A tal proposito, la recente esperienza che ho vissuto in Nigeria mi ha fatto constatare come tantissimo sia il lavoro da svolgere nei Paesi d'origine a completamento e rafforzamento degli sforzi che, nei Paesi di destinazione, si cerano di porre in essere sotto forma di assistenza alle vittime, che costituisce una delle iniziative più efficaci dell'organizzazione.

Bisogna però evidenziare l'importanza dell'azione dell'OIM nel settore della prevenzione, che racchiude anche tutte le attività di contrasto alla povertà e che, nel contempo, favorisce la conoscenza, l'educazione

e l'informazione delle giovani donne sulle varie opportunità di lavoro. Questi argomenti andrebbero affrontati anche nelle scuole primarie e secondarie dei Paesi d'origine. L'OIM ha portato avanti questo genere d'iniziativa in Ungheria, non v'è dubbio però che progetti analoghi si potrebbero realizzare anche in Africa. Un'azione di questo tipo sarebbe, a nostro giudizio, estremamente rilevante non solo per intervenire oggi a favore delle vittime, ma anche per prevenire che situazioni analoghe possano ripetersi sulle vittime potenziali. Le adolescenti, ad esempio, ricevendo un'educazione adeguata potrebbero scampare a tale rischio, come ha giustamente poc'anzi rilevato la senatrice De Zulueta. E' vero che le nigeriane vittime di tratta hanno tutte frequentato la scuola media secondaria e molte hanno anche conseguito una laurea. Ciò nondimeno, è importante comprendere l'efficacia degli interventi adottati nel campo dell'istruzione e rientranti nel più ampio quadro della prevenzione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, quella d'oggi è stata un'audizione molto interessante e utile perché impegna la Commissione ad attivarsi per procedere alla valutazione della ratifica della Convenzione ONU sulla lotta alla criminalità organizzata, delle norme contro i trafficanti, delle audizioni dei rappresentanti delle organizzazioni non governative maggiormente operative e, infine, dell'articolo 18 della legge recentemente approvata in materia d'immigrazione.

Si rivelerà certamente proficuo in futuro avere affrontato oggi queste tematiche sulle quali la Commissione dovrà confrontarsi; in tal senso, condivido l'opportunità di mantenere un collegamento con la vostra organizzazione.

Ringrazio nuovamente i rappresentanti dell'OIM intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,05.*

