

**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

21° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GENNAIO 2003

---

**Presidenza del presidente PIANETTA**

## I N D I C E

**Audizione di una rappresentanza dell'associazione di volontariato «*On the Road*»  
sul tema della tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale in Italia e nei Paesi balcanici**

* PRESIDENTE . . . . . <i>Pag.</i> 3, 14	* BUFO . . . . . <i>Pag.</i> 3 * SCODANIBBIO . . . . . 11
--	--

---

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 Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; 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 Marco Bufo, coordinatore generale dell'associazione non lucrativa di utilità sociale «On the Road», la dottoressa Stefania Scodanibbio, responsabile dei progetti nell'area balcanica e la dottoressa Isabella Orfano, referente per le attività transnazionali della stessa organizzazione.*

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

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione di una rappresentanza dell'associazione di volontariato «On the Road» sul tema della tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale in Italia e nei paesi balcanici**

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 dello scorso 27 novembre.

La nostra Commissione ha iniziato ad approfondire il tema della tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale in Italia e nei Paesi balcanici ed ha svolto anche una missione in Nigeria nello scorso mese di novembre. Si appresta, pertanto, a sviluppare tale tematica cercando di conoscere in profondità tutti i problemi legati alla sua complessità; a tal fine ha intenzione di programmare un viaggio anche nell'area balcanica.

Di conseguenza, l'audizione dei rappresentanti dell'associazione di volontariato «On the Road», in programma oggi, è di estremo interesse. Ascolteremo, in particolare, il dottor Marco Bufo, coordinatore generale dell'associazione non lucrativa d'utilità sociale, la dottoressa Stefania Scodanibbio, responsabile dei progetti nell'area balcanica e la dottoressa Isabella Orfano, referente per le attività transnazionali della stessa organizzazione.

Do subito la parola al dottor Marco Bufo, ringraziandolo per la sua presenza, il quale illustrerà alla Commissione le caratteristiche dell'associazione, offrendo soprattutto informazioni e spunti utili per sviluppare e procedere nelle iniziative cui ho fatto riferimento poc' anzi.

**BUFO.** Signor Presidente, siamo noi a ringraziare per l'invito e per quest'occasione di confronto che ci viene data. Siamo lieti di offrire i risultati della nostra esperienza maturata in un settore così delicato della tutela dei diritti umani come quello del traffico di esseri umani, in particolare a scopo di sfruttamento sessuale.

Desidererei strutturare il mio intervento richiamando, innanzitutto, alcuni degli elementi cui il Presidente ha accennato, che attestano la complessità del fenomeno, per descrivere le modalità con cui l'associazione

interviene ormai da anni in questo settore e delineare alcuni scenari a livello nazionale e transnazionale, evidenziando alcuni nodi problematici che abbiamo rilevato e possibili soluzioni o proposte.

Al mio intervento farà seguito quello della dottoressa Stefania Scodanibbio, che illustrerà l'esperienza che conduciamo in Albania ormai da alcuni anni e che può essere indicativa per comprendere i problemi e alcune possibili risposte da dare nei Paesi d'origine delle vittime del traffico, che si sono ora trasformati anche in luoghi di transito o addirittura di destinazione.

La tratta è un problema sociale che coinvolge un'ampia gamma di soggetti, fra i quali innanzi tutto le persone che si prostituiscono e che spesso sono vittime del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento. Il fenomeno del traffico è notevolmente complesso al suo interno, non essendo soltanto a scopo di sfruttamento sessuale, tenuto conto che, soprattutto negli ultimi anni, si è assistito ad una sua evoluzione. Oggi ci troviamo a dare risposte anche a persone sfruttate per altri motivi, certamente meno visibili rispetto a quelle che lo sono a scopo sessuale. Lo sfruttamento avviene anche sul luogo di lavoro o tra le mura domestiche. Si tratta di casi la cui emersione è più difficile rispetto alla fascia di soggetti coinvolti nella cosiddetta industria del sesso.

Richiamo brevemente la storia dell'associazione per delineare gli sviluppi del fenomeno dello sfruttamento. «*On the Road*» è un'organizzazione di volontariato che nasce per intervenire nello sfruttamento delle donne a scopo sessuale, nel momento in cui la prostituzione cambia volto. Nei primi anni Novanta tale trasformazione inizia a seguito dell'immersione massiccia in Italia di donne extracomunitarie, di varia nazionalità ed età, destinate alla prostituzione di strada. Ciò ha rappresentato uno sconvolgimento dello scenario italiano ed un fenomeno nuovo rispetto al quale si sa poco o sul quale agli inizi poco ci si è interrogati.

La nostra associazione nasce dalla confluenza di persone sensibili e inizia proprio con un'attività sul campo, contattando queste persone negli unici luoghi dove ciò è possibile, vale a dire sulla strada; di qui il nome dell'organizzazione. Emerge subito l'esigenza di strutturare risposte specifiche ed articolate per venire incontro ai bisogni di queste persone. Tale esigenza si è tradotta con la creazione di strutture d'accoglienza e la predisposizione di programmi d'inserimento sociale e lavorativo. Al tempo stesso «*On the Road*» ha avvertito l'esigenza di un confronto ampio a livello locale con le varie agenzie territoriali coinvolte in questo fenomeno, che hanno il dovere di impegnarvisi, anche a livello nazionale e transnazionale, essendo queste le dimensioni assunte da questa triste realtà. L'organizzazione, dunque, ha immaginato un lavoro focalizzato da una parte a fornire risposte alle persone che vivono situazioni di marginalità e di violazione dei diritti umani, dall'altra a svolgere un'azione mirata anche all'elaborazione culturale, alla promozione delle politiche di settore e alla configurazione di modelli d'intervento, attraverso specifici percorsi formativi, ricerche e pubblicazioni (alcune delle quali a vostra disposizione), tenendo sempre presente lo stretto rapporto esistente tra l'esperienza di

campo e la capacità di elaborare; in altre parole, il rapporto circolare tra teoria e prassi.

Lo sfruttamento delle donne, dunque, è un fenomeno molto complesso che coinvolge diversi soggetti: le persone coinvolte nel traffico di esseri umani e/o nella prostituzione, le organizzazioni criminali, i clienti, le comunità locali e tutte quelle organizzazioni, istituzionali e non, chiamate ad intervenire. Le donne coinvolte nel fenomeno sono diverse per nazionalità, per età (spesso si tratta di minori) e per le forme non solo di sfruttamento e di traffico in Italia e negli altri Paesi europei, ma anche di reclutamento nei loro Paesi d'origine cui sono sottoposte. Vi è un'ampia gamma di modalità: si va dal completo assoggettamento all'autodeterminazione ad intraprendere un progetto migratorio che le aiuti a sfuggire alle condizioni di disagio economico e sociale, a volte anche a persecuzioni politiche e a situazioni di conflitto.

Si deve considerare tutta quest'ampia gamma per capire realmente il fenomeno e per riuscire ad intervenire e fornire risposte adeguate. La persona coinvolta, talvolta, passa da una possibile autodeterminazione ad una condizione di vittima *in toto*, senza facoltà di determinare alcunché della propria vita. Vi sono, dunque, molte fasce intermedie. Una donna, ad esempio, può essere sfruttata e, al tempo stesso, essere delegata dall'organizzazione criminale a controllare le altre. Questi rappresentano solo alcuni spunti, proprio per invitare ad effettuare un'analisi attenta delle varie situazioni.

I casi sono diversificati anche in base al grado di scolarizzazione, alla conoscenza della lingua italiana e alla capacità di comprendere i propri diritti. Spesso, queste capacità e conoscenze sono molto basse. Il più delle volte, infatti, si tratta di donne isolate, il cui unico riferimento è rappresentato dall'organizzazione criminale oppure dal cliente. Non solo non sono consapevoli di poter accedere a servizi e di essere soggetti titolari di diritti, ma a volte non sono neanche consapevoli di essere vittime di forme di sfruttamento. Si tratta, pertanto, di un lavoro molto difficile reso ancor più complesso dal mutamento delle forme con le quali le organizzazioni criminali gestiscono questo traffico. Nei primi tempi, le donne arrivavano principalmente dall'Albania e dalla Nigeria; progressivamente hanno iniziato ad arrivare sempre più massicciamente da altri Paesi dell'ex Unione Sovietica: dalla Russia, dall'Ucraina e, negli ultimi due anni in particolare, dalla Moldavia. Al tempo stesso, si sono affinate le forme d'assoggettamento e, dalle forme brutali tipiche delle organizzazioni albanesi, si è passati all'adozione di modalità più *soft* di controllo e d'assoggettamento psicologico, concedendo margini di contrattualità alle donne ed impiegandole, oltre che nella prostituzione, anche negli altri traffici illeciti e leciti in cui si ramificano le loro attività. Si è assistito, pertanto, allo sviluppo della gestione delle organizzazioni criminali dalla dimensione individuale a quella di organizzazioni vere e proprie, spesso anche con forti interconnessioni con la malavita locale.

Le donne vengono coinvolte nello scenario determinato della prostituzione, in particolare, di strada, dove sono presenti altre persone come, ad

esempio, transessuali e *transgender*, che vivono la medesima condizione di emarginazione (seppure originata da cause diverse) oppure minori maschi stranieri o addirittura italiani. Ci si deve misurare, quindi, con un mondo veramente complesso. Vale la pena ricordare anche che i clienti, che rappresentano o contribuiscono a formare la domanda del mercato del sesso a pagamento, fanno parte delle nostre comunità locali. È una riflessione che invitiamo a fare, anche perché spesso le misure d'ordine repressivo, in materia di prostituzione o anche d'immigrazione clandestina, sono originate dalle collettività locali, che giustamente manifestano un disagio di fronte ad una presenza che a volte può essere effettivamente inquietante.

Al tempo stesso, queste comunità troppo facilmente dimenticano che i clienti fanno parte della stessa comunità locale, non sono un mondo a sé, e che esse stesse o alcuni loro componenti traggono profitto dalla prostituzione e dai suoi indotti, ad esempio affittando appartamenti a costi particolarmente esosi. Forse sarebbe utile spendere una riflessione, nel tentativo di prevedere interventi, in un'ottica di mediazione dei conflitti, di educazione della comunità locale, di rivisitazione del rapporto uomo-donna (quindi, dei rapporti di genere) o della dimensione dell'affettività e della sessualità. Tutto ciò, al di là degli specifici interventi legislativi o sociali, dovrebbe comunque farci interrogare.

Di fronte a questo complesso fenomeno, vorrei brevemente evidenziare come «*On the Road*» ha tentato di intervenire. Le unità di strada – cui ho fatto riferimento – sono formate da operatori professionali, ma anche da mediatici interculturali, che agiscono direttamente nei luoghi dove le persone vivono la loro condizione di prostituzione: poiché queste donne sono isolate, spesso è l'unica possibilità per agganciarle. Le unità di strada, quindi, cercano di instaurare un rapporto di fiducia: fiducia che queste donne spesso non hanno verso le forze dell'ordine, anche alla luce delle loro pregresse esperienze nei Paesi d'origine o in quelli che hanno attraversato. L'unità di strada svolge anche un lavoro di prevenzione sanitaria e di tutela della salute non solo di queste donne ma anche della collettività.

Creare tali relazioni significa promuovere i diritti, rendendo consapevoli queste persone dei propri e del fatto che possono accedere ai servizi sanitari; significa pure beneficiare delle misure che fortunatamente, grazie ad un lavoro congiunto, in Italia ci sono. Faccio riferimento all'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione.

«*On the Road*», come potrete leggere sulla scheda descrittiva, ha strutturato sportelli sul territorio facilmente accessibili per queste persone, nei quali si offrono servizi diversificati non solo di accompagnamento ai servizi, di relazione e di aiuto, ma anche di consulenza legale, di orientamento e di avvio dei programmi di protezione sociale, in un'ottica fortemente orientata al collegamento con le agenzie del territorio e, quindi, con i servizi sanitari, i comuni, la questura, la prefettura e la magistratura.

Com'è noto, quando una persona ha la possibilità di fuoriuscire dal circuito dello sfruttamento, può accedere ai programmi di protezione so-

ciale, definiti dal citato articolo 18. Ciò ci ha indotto a strutturare diverse risposte. I programmi sono realizzati innanzitutto su base individuale. Se si fa riferimento, infatti, a quella complessità che poc' anzi ho cercato di delineare, necessariamente si devono strutturare risposte che non siano standardizzate ma che siano il più possibile su misura. Abbiamo realizzato diverse strutture: di accoglienza residenziale, di fuga, di prima accoglienza, di accoglienza intermedia, case di autonomia. Al tempo stesso, abbiamo sviluppato la presa in carico territoriale, che significa seguire la persona quando ha già una sistemazione autonoma sul territorio.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, abbiamo sperimentato un modello, che ha ottenuto un estremo successo e che è quello della formazione pratica in impresa: la donna viene collocata in un'azienda per uno *stage* di formazione, alla fine del quale, nel 90 per cento dei casi, è assunta. Naturalmente, parlare di autonomia significa garantire la possibilità di svolgere un lavoro ed essere economicamente autonomi.

Le persone sono seguite dal punto di vista della consulenza e dell'assistenza legale. Questo aspetto è fondamentale e su di esso, tra l'altro, s'impernia l'articolo 18. Faccio solo un breve richiamo a questo articolo che conoscete bene e di cui vorrei evidenziare la caratteristica unica che rende l'Italia punto di riferimento non solo a livello europeo ma nel mondo. Il nostro Paese è *leader* nelle azioni d'assistenza e d'integrazione sociale per le vittime del traffico di esseri umani. La sua unicità dipende dal fatto che tale articolo prevede un doppio binario, ossia la possibilità per la vittima di violenza e di sfruttamento di accedere a dei programmi di protezione sociale sia nel caso in cui la persona sporga denuncia sia quando non sia nelle condizioni di farlo per motivi che possono essere diversi: la paura per se stessa e per i propri familiari nel Paese d'origine, la mancanza di informazioni, il fatto che gli sfruttatori o i trafficanti siano già stati, ad esempio, oggetto di procedimenti penali; in altre parole, una serie di motivi che hanno portato «*On the Road*» a promuovere questo doppio binario.

Nel corso della nostra esperienza abbiamo constatato come dare i permessi di soggiorno a chi non è in condizione di ricominciare ma comunque è oggetto di violenza e di sfruttamento costituisce non solo una tutela e un dovere di garanzia dei diritti delle persone, ma rappresenta anche uno strumento estremamente efficace nel contrasto alla criminalità organizzata. La persona rassicurata fornisce comunque delle informazioni a rendere le quali, peraltro, è tenuta. La responsabilità del programma è chiara: si chiamano in causa le questure e le organizzazioni che gestiscono i programmi e che sono enti privati accreditati ma anche enti pubblici. Attraverso queste informazioni le forze dell'ordine e la magistratura hanno un quadro informativo che garantisce loro la possibilità di incidere nel contrasto alla criminalità organizzata. Spesso abbiamo verificato come un percorso, iniziato come sociale e non giudiziario, porti la persona alla decisione di sporgere la denuncia, una volta che si sia rassicurata e abbia fatto una propria elaborazione dell'accaduto, analisi non sempre facile all'inizio.

Richiamando l'importanza dell'articolo 18 vorrei fare brevemente riferimento all'attività di promozione delle politiche del settore che «*On the Road*» ha sviluppato nel corso degli anni. Ricordo che ha partecipato al comitato interministeriale di governo delle azioni di contrasto contro la tratta di donne e minori, che è stato operativo dal 1998 al 2001 e ha anche partecipato all'elaborazione di tale articolo in questa concezione. Al tempo stesso, ha promosso dei coordinamenti nazionali tra gli enti di settore, ad esempio all'interno del CNCA che è una federazione nazionale di enti *no profit*. Al di là di ciò, ha anche creato il tavolo di coordinamento nazionale sulla prostituzione e sulla tratta al quale partecipano enti pubblici e privati.

Quest'esperienza ci ha portato a redigere un documento, sottoscritto da un centinaio di enti di settore pubblici e privati, che abbiamo chiamato: «*Da vittime a cittadine*», di cui consegno copia da conservare agli atti della Commissione. Una copia di tale documento è stata da noi indirizzata anche al ministro Prestigiacomo e al presidente della Commissione interministeriale sull'articolo 18, consigliere Bruno Brattoli. In questo documento evidenziamo la forza di questo articolo non solo per la modalità con cui viene concesso il permesso di soggiorno ma anche per il fatto che prevede programmi di assistenza e di integrazione sociale finanziati ogni anno. Tale previsione, pur rappresentando motivo d'orgoglio per l'Italia – come credo sia –, presenta però luci ed ombre.

Nel documento abbiamo cercato di evidenziare entrambi gli aspetti che richiamo brevemente. Abbiamo assistito alle evoluzioni del fenomeno che ho prima ricordato e che sono la diversa nazionalità, l'ampliamento del bacino di Paesi in condizioni di disagio sociale ed economico da cui provengono le donne immesse nel traffico. Vi è stata anche un'evoluzione nelle forme di reclutamento e di sfruttamento tant'è vero che si è assistito ad un passaggio progressivo della prostituzione dalle strade a luoghi sommersi e chiusi, anche a seguito non solo dell'approvazione della nuova legge sull'immigrazione ma anche di una sorta d'applicazione anticipata, che registriamo sul territorio italiano, nelle nuove proposte di legge che prevedono la proibizione della prostituzione di strada.

A nostro modo di vedere le strategie repressive non tutelano le persone, che spesso sono vittime e che in quanto tali non andrebbero trattate come criminali; si dovrebbe tentare invece di offrire loro reali opportunità d'uscita da queste condizioni. Le retate spesso interrompono i rapporti che le unità di strada hanno intessuto, a volte proprio nel momento in cui la persona stava per decidere di uscire da questo percorso. Abbiamo visto come le persone siano spesso rimpatriate con lo stesso abito con il quale si trovano in strada, il che significa destinarle alla morte sociale – o addirittura fisica – nel caso dell'Albania o della Nigeria, dove una donna anche se, ad esempio, consenziente a questo percorso migratorio, quando rientra rischia di essere completamente emarginata. Abbiamo anche fatto l'amara constatazione che gran parte di queste donne (albanesi, nigeriane) dopo una settimana, al massimo tre, sono nuovamente sul territorio italiano o europeo. Questa strategia non solo è inefficace ma, purtroppo –

e di questo sarebbe importante rendersi conto –, incrementa i già lauti guadagni della criminalità organizzata. Ormai il traffico degli esseri umani rappresenta la terza voce di bilancio delle organizzazioni criminali dopo il traffico di armi e di stupefacenti.

Poiché le nuove proposte di legge che prevedono la proibizione della prostituzione di strada destano in noi molte perplessità, più che offrire risposte, chiediamo spazi di confronto per ragionare su questo tema. Certamente la proibizione della prostituzione di strada lede la libertà individuale.

Ci rendiamo conto però che la cittadinanza vive un disagio, ma siamo anche convinti che questa forma di proibizione non aiuti le persone più deboli anzi le punisca, relegandole nelle strade più buie e marginali o in dei ghetti. Giacché questo scenario ci preoccupa molto, v'invitiamo a sviluppare il dibattito. La prostituzione al chiuso che già vediamo, se legalizzata ci preoccupa; temiamo che possa far scendere l'attenzione rispetto al problema della tratta e che ponga le donne in condizioni di maggiore debolezza, in quanto più invisibili e inavvicinabili non solo dagli operatori sociali ma anche dalle forze dell'ordine.

La validità dell'articolo 18 è dimostrata dai risultati. Lo stesso ministro Prestigiacomo non solo ha rimarcato la valenza del doppio binario e la sua efficacia nel contrasto alla criminalità organizzata, ma ha anche posto in evidenza i risultati ottenuti in questi primi anni d'applicazione: 3.000 donne inserite in percorsi di protezione sociale con relativi permessi di soggiorno. Teniamo conto che gran parte di questi permessi è stata ottenuta in forza di denunce e che il percorso sociale, anche se applicato, è minoritario rispetto a quello della denuncia. Mi riferisco a donne che, grazie all'applicazione dell'articolo 18, hanno avuto la possibilità di inserirsi nel circuito sociale e professionale, anche se per perseguire in maniera adeguata tale obiettivo occorre lavorare ancora molto. Tuttavia, assistiamo ad un fenomeno importante. È cresciuto il numero dei progetti che fanno riferimento non solo all'articolo 18 ma anche al numero verde, altro strumento fondamentale dotato di una postazione centrale e di 14 postazioni locali, che rappresentano punti-rete essenziali, che non hanno eguali in Europa, e che consentono di chiedere un intervento alle persone non raggiunte dalle forze dell'ordine e dagli operatori sociali. Si pensi alla prostituzione che si svolge negli appartamenti, nei locali notturni, nelle saune e nei centri di benessere, dove vi è un intero mondo da scoprire. Ebbene, questo sistema è oggi gravemente messo in crisi dalla carenza di fondi. Anche se non vi è stata la volontà di tagliare gli stanziamenti, le esigenze sono aumentate ed è cresciuto il numero dei progetti. Oltretutto, durante il primo anno vi è stata una maggiore disponibilità di fondi (circa il doppio) non utilizzati negli anni precedenti. In tutte le sedi rimarchiamo l'esigenza di stanziare risorse adeguate per far fronte a questi progetti.

I problemi legati all'articolo 18 non riguardano soltanto l'insufficiente dei fondi, bensì l'applicazione stessa di questo strumento. Purtroppo, nonostante il lavoro compiuto negli anni, il percorso sociale non è applicato sull'intero territorio nazionale da parte delle questure in ma-

niera uniforme. Nell'ultimo periodo vi è la tendenza a considerare l'articolo 18 solo come uno strumento premiale, quasi come si trattasse di pentiti quando invece, in realtà, stiamo parlando di persone che non hanno fatto parte di organizzazioni criminali né che ne hanno tratto beneficio, ma di persone vittime di queste organizzazioni e che, pertanto, meritano l'applicazione dell'articolo 18 così come è stato concepito. Al riguardo, chiediamo che il Ministero dell'interno sottolinei la valenza dell'articolo 18 e si adoperi per farlo applicare uniformemente sull'intero territorio nazionale, visto che attualmente si registra ancora una forte discrezionalità da parte delle singole questure.

Desidero, infine, evidenziare come la forza di questi interventi risieda nella capacità di mettere insieme i punti di vista e le capacità d'intervento di soggetti molto diversi tra loro a livello verticale ed orizzontale. In quest'ultimo caso basta pensare ad un territorio su cui lavorano insieme organizzazioni *no profit*, enti locali, Forze dell'ordine, magistratura, servizi sanitari, imprese, associazioni di categoria e via discorrendo. Da questo punto di vista si avverte sempre più l'esigenza di una linea di comunicazione a livello regionale e di Governo. Chiediamo, dunque, che sia costituito un organismo consultivo e di coordinamento a livello centrale interministeriale in grado di riunire anche i rappresentanti dei più rappresentativi enti locali, che realizzano progetti in questo settore (Comuni, Province e Regioni) e le organizzazioni più rappresentative del privato sociale.

La nostra associazione ritiene opportuno che i principi contenuti nell'articolo 18 siano fatti valere a livello europeo dove vige una dichiarazione che prevede un permesso di soggiorno temporaneo, strettamente legato alla denuncia. Auspicheremmo che i principi della legislazione italiana fossero considerati a livello europeo come uno *standard* minimo e un obiettivo da raggiungere. Per le ragioni poc'anzi espresse, in questo campo l'Italia ha una legislazione estremamente avanzata; sarebbe opportuno che anche gli altri Paesi europei si ponessero in questa direzione. Al riguardo, godiamo anche del conforto delle organizzazioni *no profit* che riconoscono la validità e l'efficacia del sistema italiano di cui all'articolo 18.

Proprio in ragione della complessità della problematica e delle sue dimensioni transnazionali, il lavoro europeo è fondamentale in termini di legislazione e di promozione di interventi diretti. Ciò è vero anche per i Paesi d'origine delle donne coinvolte in questo traffico. Vi sono stati sviluppi notevoli in termini di legislazioni e si tratta di capire come farle applicare in questi Paesi, dove purtroppo la lotta alle organizzazioni criminali – che è importantissima – prevale sempre sull'assistenza alle vittime, o perlomeno sono insufficienti gli strumenti per renderla effettiva. Credo sia una nostra responsabilità lavorare innanzi tutto in termini di contrasto alla criminalità. Al riguardo, rinnovo l'invito alle Forze dell'ordine e alla magistratura affinché incentivino l'attività investigativa a livello locale (piuttosto che concentrarsi in quella repressiva, di pulizia delle strade) anche in un'ottica transnazionale. Abbiamo però anche il dovere di promuovere azioni sociali di tutela delle vittime, ma anche campagne di preven-

zione e di sensibilizzazione delle comunità locali, cercando di concorrere allo sviluppo di questi Paesi. Queste sono le direzioni in cui si sta muovendo la nostra associazione.

Il caso del Kosovo è un esempio duro ma eclatante: prima dell'intervento armato degli occidentali, e quindi dell'insediamento delle organizzazioni internazionali, anche di volontariato, la prostituzione era un fenomeno praticamente sconosciuto; oggi, invece, rappresenta un problema gravissimo a causa di questo insediamento. Oggi il Kosovo rappresenta un Paese di destinazione non solo di giovani kosovare, ma anche di ucraine, russe, moldave e romene. Vi è il forte timore che possa diventare anche un Paese di partenza per quelle donne che potranno arrivare in Europa dal Kosovo passando per l'Albania, come spesso accade. Si tratta, dunque, di una prospettiva di lavoro doverosa quanto le altre.

A questo punto, signor Presidente, cedo la parola a Stefania Scodanibbio che illustrerà la sua esperienza specifica.

**SCODANIBBIO.** La nostra esperienza prioritaria si svolge in Albania. È iniziata nel 1997, perché il Consiglio d'Europa chiese all'associazione «*On the Road*» una missione d'osservazione sui campi profughi kosovari in Albania. Quando fu avviata la missione, i campi profughi erano ormai dissolti, perché nell'arco di pochissimi giorni scomparvero; quindi, si attivò una missione di mappatura su tutta la realtà privata e sociale e, quindi, territoriale dell'Albania. Ciò era nostro prioritario interesse, visto che le coste marchigiane ed abruzzesi, sulle quali lavoriamo, erano allora principalmente occupate dal *target* prostitutivo proveniente da quelle zone. Fu un'esperienza estremamente interessante e significativa. L'obiettivo prioritario era capire cosa avviene nei Paesi d'origine, perché in Italia possiamo attivare solo un intervento di risposta alle emergenze. Di fatto, conoscevamo poco il problema a monte e avevamo una visione piuttosto vaga rispetto a quella che poteva essere la realtà effettiva, una visione che ci eravamo formati sulla base dei racconti riportati dalle persone con le quali entravamo in contatto.

In questi anni è emersa una fortissima accelerazione temporale, dal momento che l'Albania ha vissuto una sequenza velocissima di eventi che hanno prodotto cambiamenti sociali significativi ed importanti. I flussi migratori, però, non sono un fenomeno attuale, ma storico. Si parla addirittura del 1400, con la prima invasione dei turchi e, quindi, dell'Impero ottomano in Albania. I primi flussi hanno riguardato addirittura un quarto della popolazione, che si è spostata in particolare in Italia. Ancora oggi vi sono le tracce di Arbresh localizzati in alcune Regioni italiane. Non si tratta di un fenomeno nuovo ma esso ha sicuramente provocato fondamentali cambiamenti sociali in Albania.

Il primo motore dell'emigrazione è indubbiamente la situazione economica, che è disastrosa ed è dovuta ad una serie di concomitanze e al passaggio dall'economia autarchica del periodo comunista ad un'altra, che ha avuto un'evoluzione non abbastanza significativa. Sette anni fa lo stipendio medio era di 20 dollari al mese e non era sicuramente suffi-

ciente; il livello di povertà tuttora permane altissimo, con un rapporto di uno a dieci rispetto alle proporzioni economiche, agli stipendi e al tenore di vita italiani. In presenza di questo elevatissimo livello di povertà, l'organizzazione sociale era di tipo tribale e la donna veniva relegata a svolgere un ruolo infimo. In tale contesto, è difficile pensare ad una prospettiva esistenziale per queste persone, proprio perché nel Paese mancano investimenti anche emotivi e culturali.

L'obiettivo prioritario della nostra missione e del nostro successivo intervento è consistito nel cercare di comprendere i momenti significativi che producevano questo flusso, indirizzato in particolare allo sfruttamento sessuale femminile. Ciò ci ha permesso di entrare in rete, di contattare e di «mappare» una serie di realtà territoriali molto forti; infatti, a fronte di questa difficoltà sociale, si sono costituite da sempre realtà sociali molto forti, con movimenti di base, con l'aggregazione di cittadini che cercano di rispondere alle esigenze territoriali, con associazioni che operano sia per la condizione delle donne (sono numerosissime le associazioni femminili che cercano di produrre un'evoluzione rispetto ai costumi, ai comportamenti e alle idealità) sia per quella dei minori.

Di fatto, sono questi i due temi fondanti la difficoltà sociale in Albania: un flusso di minori verso le coste italiane, tanto che risulta altissima la presenza dei minori non accompagnati in Italia (forse è il numero più alto) e la condizione di partenza di molte donne. Come ha accennato il dottor Bufo, all'inizio, si trattava di un'emigrazione tipicamente maschile, che si è poi trasformata a seguito del cambiamento delle organizzazioni criminali; dal rapporto uno ad uno di sfruttamento e d'accesso ai confini italiani si è quindi arrivati ad un'organizzazione vera e propria.

Oggi l'Albania non è più un Paese prettamente di provenienza ma anche di transito: vi sono veri e propri mercati di esseri umani, dove si svolge una sorta di asta in cui i commercianti acquistano donne che provengono dall'estero (Moldavia, Ucraina, Bulgaria, Romania), che per motivi organizzativi passano attraverso l'Albania, e da lì sono «smistate» inizialmente in Italia e poi in altri mercati europei.

Questa realtà è sommersa, perché in Albania la rappresentazione di tale fenomeno è piuttosto strana, nel senso che è molto ambivalente. Fino a qualche anno fa, non si poteva parlare di prostituzione né con i cittadini, che avevano difficoltà a rappresentare il fenomeno, né con le amministrazioni e le Forze dell'ordine, che rifiutavano totalmente tale definizione, rimandando ad una sorta di propaganda occidentale, così alimentando una fantasia paranoica nei confronti dell'Albania.

È stato difficilissimo iniziare ad agire direttamente sulla prostituzione e sulla tratta a causa del rifiuto della popolazione e della difficoltà degli operatori sociali, peraltro molto preparati e già attivi in una realtà territoriale che, di fatto, ostacolava la rappresentazione del fenomeno come possibile e reale. Secondo una rappresentazione comune e condivisa tra la popolazione e gli amministratori la tratta non esisteva in quanto le donne che accettavano di andare in Italia o in Europa erano consenzienti. Ciò si è verificato perché la rappresentazione del «femminile» non è così aperta

come potremmo immaginare e non ha un'idealità precisa come quella dei nostri Paesi. Inoltre, in questi Stati la prostituzione è assolutamente illegale e la donna trafficata, se riaccompagnata coattivamente in patria e non in grado di denunciare (molto spesso ciò accade) può essere accusata di esercizio della prostituzione e, dunque, di un'illegalità.

Tutto ciò comporta enormi complicazioni sia per la rete italiana che cerca di interfacciarsi, sia per i territori locali che hanno difficoltà ad entrare in contatto con le istituzioni. Peraltro in queste aree non esiste tradizionalmente e culturalmente il concetto di collaborazione tra pubblico e privato. Vi sono grande disattenzione e forte sfiducia nei confronti dello Stato ed in particolare delle Forze dell'ordine, in parte motivate da un'oggettiva situazione di crisi all'interno delle Forze dell'ordine stesse, nelle quali si registra un alto livello di corruzione. Nel Paese persiste una sorta d'insicurezza sociale. Negli ultimi due anni, la situazione è notevolmente cambiata. Lo Stato si è fortemente attivato cominciando a prendere visione della realtà territoriale; ha intrapreso diverse azioni, soprattutto con i Ministeri dei servizi sociali e della famiglia, che sono molto simili a quelle italiane. A tale proposito, riscontriamo che in Albania vi è una traduzione *tout court* di alcuni modelli, senza però che vi siano i risultati prodotti in Italia o in Europa, dove la storia, l'ambiente sociale, la mentalità e la cultura sono assolutamente diversi.

Il nostro obiettivo era lavorare sulle buone pratiche che riuscivamo ad importare in Albania, confrontandole con quelle attive all'interno dei gruppi locali. Ciò ha permesso di attivare corsi di formazione, sostenuti economicamente dalla Regione Emilia Romagna, che nella prima annualità hanno visto la partecipazione di 40 organizzazioni, con operatori di base. L'obiettivo era creare formatori che fossero in grado di trasferire le informazioni e i modelli adattabili al Paese. Questo progetto prevedeva poi, una seconda annualità con una formazione mista, con servizi pubblici e privati che potessero attivare punti di contatto. L'obiettivo, infatti, era creare uno scambio tra buone pratiche pubbliche e private, fino ad arrivare, nella terza annualità (prevista per il prossimo anno), ad un lavoro più diretto all'interno dei Ministeri ed con i responsabili politici. Il fine è creare una collaborazione e una possibile rete tra pubblico e privato. Riteniamo che questa formazione sia stata importante innanzitutto per la rete italiana, che ha potuto creare un'interfaccia. Prima dell'attivazione di questi corsi non avevamo punti di riferimento attivi ed era difficilissimo avere i documenti, conoscere i percorsi e le storie.

Oggi si è costituita una rete abbastanza formalizzata (anche se con grandi difficoltà perché dobbiamo operare su un fenomeno culturale), che costituisce una buona relazione con quell'italiana. D'altro canto, riteniamo che non sia sufficiente l'intervento formativo, essendo necessario approntare un discorso più pratico. L'obiettivo finale è operare congiuntamente, tra realtà pubblica e privata, in Albania, aiutando la territorialità ad attivare una formazione finalizzata ad esperienze già sperimentate in Italia con le microimprese o con attività operative *in loco*, che permettano un'at-

tivazione e una prevenzione rispetto all'intervento che potremmo effettuare in Italia a livello certamente meno significativo.

Questa è la nostra prospettiva di progetto. Continueremo a lavorare in quest'ottica; il nostro obiettivo non è colonizzante e quindi con modelli poco significativi ma s'inquadra in un'ottica di scambio e di collaborazione.

PRESIDENTE. A causa di improrogabili impegni parlamentari vi chiedo, se è possibile, di proseguire il nostro incontro in una data da definirsi a breve, trattandosi di argomenti importanti e stante la complessità delle realtà che ci avete illustrato.

Non essendovi osservazioni, rinvio il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,40.*



