

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

23° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 FEBBRAIO 2003

Presidenza del presidente PIANETTA

INDICE

Seguito dell'audizione dei rappresentanti dell'associazione di volontariato «On the road»

* PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 10 e passim		BUFO	Pag. 3, 8, 9 e passim
BOLDI (LP)	7, 9		* SCODANIBBIO	7, 12, 14
IOVENE (DS-U)	13			

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; 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» e la dottoressa Scodanibbio, responsabile dei progetti nell'area balcanica della stessa organizzazione.

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione dei rappresentanti dell'associazione di volontariato «On the road»

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 12 febbraio scorso.

Oggi è in programma la seconda parte dell'audizione del dottor Marco Bufo e della dottoressa Stefania Scodanibbio, che rappresentano l'organizzazione di volontariato «On the road»; i nostri ospiti, infatti, sono già stati auditi da codesta Commissione, nella seduta del 29 gennaio scorso, sul tema della tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale in Italia e nei Paesi balcanici.

Gli interventi svolti dal dottor Bufo e dalla dottoressa Scodanibbio sono stati ampi, ma in quell'occasione non abbiamo potuto aprire un dibattito, come generalmente facciamo in questa Commissione. Conseguentemente, oggi riprendiamo i lavori sempre sul medesimo tema.

Vorrei pregare il dottor Bufo di richiamare sinteticamente i punti principali dell'intervento svolto nella precedente seduta, per poter sviluppare il dibattito e dare la possibilità ai colleghi di porre domande, di esprimere considerazioni o di approfondire qualche aspetto.

Do, quindi, la parola al dottor Marco Bufo.

BUFO. Signor Presidente, cercherò di sintetizzare quanto detto nella precedente audizione.

Innanzitutto, come organizzazione che da oltre un decennio lavora nel settore della prostituzione e del traffico degli esseri umani, ci preme sottolineare il fatto che l'esperienza ultradecennale ci ha in primo luogo confermato le difficoltà che si incontrano quando si affrontano questi fenomeni.

Per quanto riguarda la prostituzione, sicuramente sono coinvolte donne ingannate e sfruttate, a volte con la violenza fisica, ma anche altre fasce di persone che vivono in condizioni di disagio: ad esempio, le donne

italiane, a volte con problemi di tossicodipendenza, o le persone transessuali, che sono escluse dalla nostra società.

Per quanto riguarda il traffico degli esseri umani, notiamo che non si tratta soltanto di sfruttamento sessuale, sebbene sia il fenomeno più forte ed evidente; vi sono, infatti, altre forme ed altri scopi del traffico di esseri umani, come lo sfruttamento in ambito domestico, quello sui luoghi di lavoro o, addirittura, quello nello sport, con il traffico di giovani calciatori provenienti da Paesi in via di sviluppo.

Per contrastare questo fenomeno così complesso, occorrerebbe un'assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni e della società civile, ma anche da parte delle comunità locali nei singoli territori. Ad esempio, per quanto riguarda la prostituzione, le comunità locali senz'altro costituiscono una parte del mercato, dell'industria del sesso, anche se appaiono per lo più nella veste di cittadinanza allarmata; ciò è sicuramente da tenere in considerazione, ma non bisogna dimenticare anche l'altro aspetto, il concetto della legalità e il fatto che spesso si approfitta delle persone in difficoltà, ad esempio applicando prezzi molto esosi per l'affitto degli appartamenti o dei locali.

La nostra esperienza ci ha evidenziato, dal punto di vista dell'intervento sociale, la necessità di stare vicino alle persone che sono in difficoltà, andando oltre le scrivanie e, quindi, svolgendo un lavoro direttamente nei luoghi in cui si vive questa condizione di disagio, a volte anche molto forte.

Pertanto, fin dall'inizio – da qui è nato il nome dell'organizzazione – siamo scesi in strada con *equipe*, che sono ormai professionali, costituite anche da mediatrici interculturali, per svolgere un lavoro di prevenzione sanitaria (che rappresenta un intervento sulla salute pubblica) e di promozione dei diritti.

Per tale motivo, sono state realizzate alcune strutture di accoglienza, soprattutto per le vittime di tratta che intendono fuoriuscire dalla condizione di sfruttamento; sono case di accoglienza di diverso livello e di diverso tipo, anche per donne incinte o con bambini.

Si lavora, inoltre, anche prestando consulenza legale in stretto raccordo con le forze dell'ordine e con la magistratura, oltre che con le altre agenzie del territorio, attraverso percorsi individualizzati, fatti cioè il più possibile su misura delle persone, e finalizzati all'autonomia. Ciò significa anche poter garantire un reale inserimento lavorativo; viene quindi svolto uno specifico lavoro di orientamento e di formazione pratica in impresa: ad esempio, collaboriamo con oltre 50 ditte, che garantiscono la possibilità di assunzione per le donne che seguono i nostri programmi.

Questa esperienza ci ha indotto a cercare di contribuire al dibattito culturale e politico sul tema e, dalla metà degli anni Novanta, abbiamo iniziato a creare reti interistituzionali, costituite dai soggetti privati che tradizionalmente si occupano di questo problema, ma anche dagli enti pubblici, alcuni dei quali ormai da tempo realizzano interventi molto significativi.

Abbiamo promosso, ad esempio, un gruppo *ad hoc* sulla prostituzione e la tratta all'interno del CNCA (Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza), così come un tavolo di coordinamento nazionale sulla tratta che raccoglie – appunto – questi diversi enti. È stato molto importante contribuire anche all'elaborazione dell'articolo 18 dell'attuale testo unico sull'immigrazione; l'Italia oggi può vantare uno strumento unico in Europa, che garantisce il permesso di soggiorno non soltanto nel caso in cui la persona straniera vittima di violenza e di sfruttamento abbia intenzione di denunciare, ma anche quando, non avendone la possibilità, può dare dimostrazione che è stata sempre e comunque vittima del percorso di sfruttamento.

Si tratta, quindi, di un doppio binario, ribadito con forza dal ministro Prestigiacomo anche recentemente. Il dato distintivo del nostro sistema rispetto a quello europeo è rappresentato dal fatto che questo percorso sociale non necessariamente parte dalla denuncia.

Mi voglio soffermare brevemente nel merito per sottolineare che tale aspetto andrebbe valorizzato, innanzitutto a livello italiano. Nei primi tre anni sono stati finanziati 154 progetti: fortunatamente si è avuto un radicamento sul territorio e si è dimostrata una sempre maggiore capacità di dare risposte alle persone, di lavorare in rete con la polizia, la magistratura e con le altre realtà territoriali. Tuttavia, c'è un grave problema di fondi che rischia di far morire una serie di progetti, magari quelli più giovani o quelli dislocati nelle aree più a rischio, là dove forse fino a due anni fa non c'era nulla.

Vorrei rivolgere, pertanto, un forte richiamo a tale proposito, ma anche in ordine all'applicazione dell'articolo 18. Il suddetto articolo non si fonda su una concezione premiale – una sorta di sistema dei pentiti nell'ambito del quale la persona che intende dissociarsi dall'organizzazione criminale, di cui ha fatto attivamente parte, beneficiandone, viene premiata garantendole condizioni di favore – proprio perché in questo caso si sta parlando di persone vittime di organizzazioni criminali e quindi l'intento primario dovrebbe essere appunto quello di garantire i diritti violati.

Tengo pertanto a ribadire l'importanza del percorso sociale, tenuto presente che molte di queste donne inizialmente non si sentono di denunciare quanto hanno subito sia per paura, sia perché magari non sono in possesso di informazioni così rilevanti, anche se va considerato che proprio queste informazioni possono contribuire allo sviluppo delle indagini al fine di colpire realmente le organizzazioni criminali. Ciò è dimostrato anche dai dati in nostro possesso; ad esempio, in base a quelli forniti dal Dipartimento delle pari opportunità sarebbero 3.000 i programmi di protezione sociale avviati, la maggior parte dei quali mediante denunce, ma anche attraverso il percorso sociale. In Italia, purtroppo, non tutte le questure applicano l'articolo 18, anzi mi costa che solo una piccola parte lo faccia; sarebbe quindi importante che il Ministero dell'interno richiamasse le questure ad applicare in maniera omogenea e piena tale norma.

Un altro aspetto da considerare è quello dei tempi del rilascio del permesso di soggiorno ed anche in questo caso il Ministero dell'interno potrebbe attivarsi onde renderli più brevi.

Quanto alla questione della prospettiva europea, crediamo che valga la pena promuovere questo sistema anche in Europa dove purtroppo sta passando una linea più prettamente premiale. L'ultima decisione del Consiglio d'Europa fa riferimento a permessi di soggiorno brevi e soltanto temporanei; siamo quindi in presenza di un'ottica molto strumentale dal momento che alla persona vittima di questi reati in realtà viene concessa una permanenza sul suolo del Paese europeo del caso soltanto finché è utile ai fini della giustizia, dopo di che nei suoi confronti non c'è un grosso interesse. L'Italia può invece dimostrare di essere molto avanti nella considerazione dei diritti delle persone, ma anche – ci teniamo a sottolinearlo – nella capacità di contrasto alla criminalità organizzata. Non è, infatti, soltanto attraverso le denunce che si riesce ad arrivare alle organizzazioni, ma anche mediante quel percorso sociale che forse in ambito europeo spaventa un po'. Ci piacerebbe quindi poter considerare quella decisione del Consiglio come una sorta di *standard* minimo dal quale gli Stati possano partire per magari procedere anche oltre, facendo riferimento al modello italiano.

Ritengo importante questo riferimento europeo proprio perché stiamo parlando di un fenomeno transnazionale che ha ormai investito tutta l'Europa, allargandosi a macchia d'olio, e che fino a qualche anno fa coinvolgeva solo pochi Paesi europei. È pertanto necessaria una collaborazione sia tra gli enti che si occupano dell'assistenza a livello europeo e internazionale – quindi anche con quelli dei Paesi d'origine e di transito delle vittime del traffico – sia con le forze dell'ordine e gli organismi giudiziari per il contrasto alla criminalità organizzata.

Certo, in una prospettiva di ampio respiro occorrerebbe cercare anche di incidere sulle cause che portano questi soggetti, principalmente donne, ma non soltanto, ad intraprendere percorsi migratori molto rischiosi, e che derivano da una serie di fattori sia di allontanamento dal proprio Paese – quali ad esempio le difficili condizioni socio-economiche dello stesso – sia di attrazione verso l'occidente opulento. Ribadisco quindi l'opportunità di lavorare in una prospettiva di ampio respiro anche con i Paesi di origine e di transito, promuovendo campagne d'informazione e prevenzione sui rischi della tratta, svolgendo interventi di formazione congiunta con le forze di polizia e gli operatori sociali locali e realizzando iniziative di sviluppo *in loco* volte alla prevenzione della tratta, ma anche a favorire i rimpatri volontari e assistiti delle persone che intendano, dopo essere sfuggite a questo circuito di sfruttamento, rientrare in patria, cosa che attualmente è possibile solo in rari casi proprio perché farlo diventa rischioso.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Bufo per aver richiamato una serie di aspetti – che erano stati oggetto anche della relazione svolta nella seduta precedente – che ci hanno offerto spunti di riflessione molto interes-

santi, mi riferisco ad esempio a quanto sottolineato sui rischi relativi ai rimpatri.

Do ora la parola alla senatrice Boldi che ha partecipato alla missione che la nostra Commissione ha svolto in Nigeria nel corso della quale abbiamo potuto costatare da vicino i complessi problemi del fenomeno della tratta degli esseri umani. Problemi che riguardano questo Paese in quanto punto di partenza della rete di sfruttamento, ma anche i rischi e le difficoltà del rientro e quindi la possibilità di favorire processi di reinserimento ed integrazione nel tessuto sociale di questi soggetti. Infatti, credo che al di là di quelli che il dottor Bufo ha definito i «fattori attrattivi dell'occidente opulento», poter rientrare nel proprio Paese d'origine costituisce sempre una grande speranza che va sostenuta anche in considerazione del contributo che queste persone possono dare al loro Paese. Abbiamo peraltro rilevato che il reintegro di questi soggetti avviene ad esempio coinvolgendoli in attività – seppure modeste – di carattere sociale, un aspetto estremamente positivo e da promuovere proprio perché bisogna considerare il danno che per questi Paesi rappresenta la perdita delle loro potenzialità umane.

BOLDI (LP). Vorrei porre alcune questioni che peraltro si ricollegano alla materia trattata da provvedimenti che verranno presto alla nostra attenzione. Credo che la vostra esperienza vi abbia dato la possibilità di approfondire e valutare quale sia la struttura sul territorio italiano di queste organizzazioni che «importano» esseri umani per riversarli sulle strade a vari scopi che vanno dalla prostituzione, se parliamo di donne, ma anche al lavoro nero o allo sfruttamento sessuale, se ci riferiamo a bambini. Mi piacerebbe sapere se abbiate avuto modo di verificare eventuali contatti con la malavita italiana che, stando alle informazioni raccolte in Nigeria, non sembrerebbero esistere, trattandosi di organizzazioni chiuse.

Vorrei inoltre sapere quale sia il numero di ragazze che per uscire da questo terribile meccanismo vi contattano volontariamente o da cui comunque siete contattati a seguito delle vostre iniziative. In base ai resoconti di alcune delle audizioni svolte dalla Commissione, lo sfruttamento sessuale di queste donne sembrerebbe esplicarsi sia in strada che in luoghi chiusi. Questa è anche la vostra opinione al riguardo? Ed inoltre quali ripercussioni potrebbero avere far sparire del tutto la prostituzione dalle strade portandola in luoghi chiusi? Specifico che sono tra quelli che ritengono che la prostituzione dovrebbe sparire dalle strade; tuttavia, sarebbe importante conoscere anche la vostra opinione, proprio al fine di capire se l'adozione di un provvedimento che procedesse in tale direzione potrebbe comportare dei rischi sul versante delle strategie di contrasto al fenomeno del traffico di esseri umani.

SCODANIBBIO. Cercherò di rispondere molto sinteticamente.

In base alle informazioni di cui disponiamo si dovrebbe trattare di organizzazioni criminali autocentrate, vi sarebbe quindi una scarsa «collaborazione» – se così possiamo definirla – tra organizzazioni albanesi e nige-

riane. È vero anche che c'è un forte coordinamento dell'organizzazione criminale italiana, che gestisce gli ingressi, le uscite, il traffico e le postazioni locali (perché si pagano anche i pezzi di strada occupati). Il funzionamento, pertanto, è perfetto, perché evidentemente è coordinato in modo piramidale e centrale.

Si tratta di due tipi completamente diversi di organizzazioni, che rispondono a regole interne anche molto differenti, e la stessa modalità di traffico evidenzia questa caratterizzazione particolare sia della prostituzione nigeriana che di quella albanese. In realtà, l'organizzazione albanese è anche quella più forte e che gestisce il maggior numero di immissioni nell'ambito del traffico.

In relazione ad una possibile connivenza, riteniamo che vi sia un accordo di cartello, giacché non esistono conflitti in strada espliciti ed aperti. Evidentemente, quindi, c'è un'organizzazione che funziona e che regola i flussi e le gestioni interne.

Rispetto al tema della «prostituzione interna ed esterna», voglio sottolineare che è nell'interesse di tutti, ovviamente, non creare conflitti o tensione sociale. Comunque, chi lavora nel settore o chi presta un po' d'attenzione al fenomeno della prostituzione sa che oggi già esiste in parte uno *zoning* naturale. Nello specifico, nelle zone del Centro-Italia la prostituzione viene abitualmente esercitata in strade periferiche o industriali arrecando in tal modo un disturbo relativo alla cittadinanza; laddove invece la prostituzione si esplica nei centri urbani rappresenta inevitabilmente un grande problema per i cittadini.

Le organizzazioni, comunque, anticipano anche eventuali nuovi assetti normativi e quindi si sono già organizzate (scusate il gioco di parole), tant'è che già esistono vittime di tratta o comunque persone sfruttate nell'ambito della prostituzione che lavorano in strutture chiuse. Sappiamo che ciò crea notevoli problemi, perché è certamente più facile contattare per strada le persone vittimizzate o quanto meno creare un possibile ponte, promuovendo una maggiore informazione; invece negli appartamenti è e sarà assolutamente impossibile entrare, a meno che non siano stati instaurati rapporti precedentemente, per cui l'unità di strada, cioè l'*equipe* che lavora direttamente a contatto con l'utenza in strada, avendo già avuto un contatto, in modo informale o con altre modalità, riesce ad entrare negli appartamenti. Normalmente, però, trattandosi di abitazioni private, diventa impossibile contattare le persone vittimizzate. Questo – ripeto – creerà notevoli problemi.

Per quanto riguarda la proposta di legge di revisione della legge «Merlin», sarebbe il caso di fare un'analisi approfondita ed un lungo discorso. Credo anche sia possibile trovare una mediazione rispetto a questo tema e quindi più che discutere dell'opportunità o meno delle case chiuse, sarebbe preferibile ipotizzare un discorso di *zoning* organizzato, che renderebbe più semplice per gli operatori sociali il contatto con l'utenza.

BUFO. Sullo specifico della proposta di legge cui faceva riferimento la collega, credo che sarebbe veramente importante creare un gruppo di

studio o avviare una serie di audizioni finalizzate ad individuare le varie strategie. Certamente non crediamo che per questa problematica vi siano ricette risolutive.

Come ha evidenziato la collega, nel caso venisse proibita la prostituzione di strada, le persone vittime di tratta sarebbero relegate in locali chiusi e quindi diventerebbero meno avvicinabili, quasi invisibili (sarebbe anche più facile dimenticarsi del problema), in ogni caso per loro vi sarebbero maggiori difficoltà a contattarci, difficoltà che abbiamo già avuto modo di sperimentare giacché alcuni nostri programmi di assistenza e di integrazione sociale riguardano già persone sfruttate in appartamento.

BOLDI (LP). Sono loro stesse che si rivolgono a voi?

BUFO. Sì, oppure le segnalazioni ci pervengono tramite le forze dell'ordine o i clienti.

Sappiamo, quindi, che rispetto a quelle che lavorano in strada, per queste donne è molto più difficile riuscire a chiedere aiuto, considerato che alcune di esse vivono in condizioni di vera e propria segregazione.

Si rischierebbe, in tal modo, di legalizzare una forma di sfruttamento. Molte organizzazioni criminali sono costituite da soggetti che hanno titolo di soggiorno – gran parte di loro ha anche un'attività più che legale di copertura – e, quindi, che cosa potrebbe far distinguere il proprietario o il locatario di un appartamento destinato alla prostituzione, che lo fa secondo le regole di mercato e senza commettere reato, da uno sfruttatore, da un autore di traffico di esseri umani? Sarebbe veramente molto difficile entrare in questa dinamica e nel merito, quindi, nutriamo qualche preoccupazione. Tale questione, peraltro, non è stata affrontata solo nell'ultima proposta di legge, ma anche in altre come, ad esempio, quella «Turco-Finocchiaro», che prevedeva la possibilità che più persone dedite alla prostituzione potessero esercitarla in appartamento. Tale preoccupazione non nasce perché siamo di per sé contrari a quel tipo di prostituzione, che anzi rappresenta un'esigenza per le persone che la esercitano con libera autodeterminazione; inoltre, vi sarebbe la possibilità di abrogare quell'articolo della legge «Merlin» che prevede il reato di favoreggiamento; quello che però a nostro avviso va tenuto presente è che chi la esercita liberamente già si organizza autonomamente in modo egregio, mentre coloro che sono vittime di forme di sfruttamento, in questa prospettiva, rischierebbero di essere ancora più deboli, perché gli sfruttatori sarebbero più forti e in qualche modo legittimati.

BOLDI (LP). Nel caso di intere zone dedicate alla prostituzione, cosa che avviene in tanti Paesi, ad esempio ad Amsterdam, non c'è nulla di strano se la polizia entra negli appartamenti collocati appunto in quella determinata zona.

Ancora una domanda: percentualmente quale è il numero delle ragazze che riescono a mettersi in contatto con voi o che voi riuscite a

contattare e che chiedono un reinserimento nel nostro Paese o in quello di origine?

BUFO. Svolgiamo un lavoro a livello nazionale ed anche internazionale sulla formazione e sulle politiche; operiamo invece direttamente per il *target group* realizzando progetti e servizi nelle regioni Marche, Abruzzo, e Molise. In base all'esperienza direi che ai nostri programmi d'assistenza e d'integrazione sociale accede una media di 80 persone l'anno, principalmente donne, ma non solo. Abbiamo un approccio globale ed articolato per cui ci preoccupiamo della persona vittima dello sfruttamento dalla fase iniziale - quella del contatto in strada - fino all'inserimento lavorativo e in media una quarantina di persone l'anno, talvolta anche di più, vengono inserite in ambito lavorativo con un contratto di lavoro il più delle volte a tempo indeterminato, ma anche determinato e in ogni caso regolare. La nostra è ormai un'esperienza ultradecennale; prima del 2000 in Italia vi erano pochi progetti attivi, oggi, grazie al già citato articolo 18, si osserva invece una loro diffusione capillare e ne sono prova significativa i quasi 3.000 programmi realizzati nel corso degli ultimi tre anni. Sotto questo profilo crediamo, ad esempio, che sia importante valorizzare anche un altro strumento che è stato attivato da tale articolo; mi riferisco al numero verde sulla tratta (l'800.290.290) che ha un funzionamento particolarmente efficace: le chiamate arrivano ad una postazione centrale che poi provvede a smistarle in base al luogo geografico di provenienza della telefonata laddove esiste una postazione in grado non solo di fare consulenza telefonica e di dare informazioni, ma anche, all'occorrenza, di rinviare a servizi specializzati e nelle immediate vicinanze. Sono 14 le postazioni locali in Italia, e nonostante si tratti di un'importantissima risorsa allo stato è ancora poco conosciuta, laddove sempre di più sarebbe opportuno promuoverla considerato che la prostituzione si sta spostando progressivamente nei luoghi chiusi, dove le persone si che si prostituiscono non possono essere facilmente raggiunte dalle unità di strada, ma anche dalle forze dell'ordine. Da questo punto di vista la possibilità quindi di usufruire di un numero verde, gratuito e anonimo rappresenta sicuramente una risorsa da sostenere e promuovere.

PRESIDENTE. Vorrei ora rivolgere una domanda che riguarda le modalità con cui operate. Mi piacerebbe ad esempio conoscere in termini schematici come si svolge la vostra attività e, soprattutto, quali siano i problemi e le maggiori difficoltà che dovete affrontare nella gestione della vostra azione, proprio al fine di comprendere in che modo è possibile intervenire per migliorare i progetti, anche se non va trascurato un grosso problema sottolineato dal dottor Bufo e che riguarda i finanziamenti. Si tratta di una domanda semplice da fare cui è però difficile rispondere; vi preghiamo quindi di evidenziare in che modo possiamo dare il nostro contributo alla vostra attività anche sotto il profilo di eventuali interventi legislativi.

BUFO. In risposta a questa domanda rinvio al documento intitolato «*Da vittime a cittadine*» che abbiamo lasciato agli atti della Commissione la scorsa settimana e a cui hanno aderito oltre 100 organizzazioni – pubbliche e private – nell’ambito del quale vengono messi in evidenza i punti critici della nostra attività.

Quanto ai fondi c’è da dire che proprio il citato articolo 18 prevede uno stanziamento di circa 5 milioni di euro all’anno che, se in una fase iniziale quando i progetti erano pochi e sperimentali, poteva risultare sufficiente, oggi non lo è più. Ciò è evidente, tant’è che tutti i progetti sono stati tagliati in misura variabile tra il 40 e il 70 per cento. Questo ha comportato la chiusura di alcune strutture di accoglienza; certamente il sistema potrebbe essere ottimizzato ed in tal senso sarebbe utile lavorare maggiormente in rete, anche se questo già lo si fa, perché quando non c’è posto in una struttura necessariamente ci si deve rivolgere a qualcun altro. A volte però non si riesce a trovare una soluzione e quindi si determinano situazioni di oggettiva e forte criticità rispetto alle quali auspico si possa intervenire.

Dal punto di vista dell’intervento complessivo sarebbe importante lavorare anche sulla formazione congiunta delle forze dell’ordine, proprio per garantire una maggiore agilità al lavoro comune tra soggetti, che hanno mandati diversi che, naturalmente, non s’intende in alcun modo snaturare – le forze dell’ordine hanno un mandato, le organizzazioni sociali un altro – anche se rimane fondamentale – l’articolo 18 lo testimonia – la collaborazione tra queste istituzioni sia per ottenere la tutela dei diritti violati, sia per ottenere risultati positivi nel contrasto alla criminalità organizzata. In quest’ottica auspichiamo la promozione di iniziative maggiori. Sotto questo profilo le retate che vengono effettuate sulla strada non risultano assolutamente efficaci in termini di contrasto alla criminalità organizzata, infatti, determinano l’espulsione e talvolta il rimpatrio di questi soggetti che però dopo poco tempo tornano ad essere nuovamente sfruttati sulle strade. Purtroppo, in una situazione di retata è difficile che le pur volenterose forze dell’ordine riescano a capire se un determinato soggetto sia o meno una vittima di tratta ed è per questo che è richiesta un’attenzione particolare.

Le difficoltà cui accennavo riguardano anche l’inserimento lavorativo; in questo ambito sta alle organizzazioni come la nostra creare delle reti senza però stigmatizzare la condizione di queste donne facendo loro riferimento come ex prostitute vittime, ma come immigrate che hanno possibilità di reinserimento. Crediamo che vada garantita a queste persone l’opportunità di reinserirsi nel Paese in cui sono arrivate – se è questo quanto desiderano – oppure di rientrare nel proprio Paese d’origine anche se in quest’ultimo caso le difficoltà sono veramente forti. Abbiamo contatti con vari paesi l’Ucraina, la Russia, l’Albania, la Romania e lavoriamo in collaborazione con organizzazioni locali, ad esempio per quanto attiene allo scambio d’informazione rispetto a situazioni specifiche di persone, ma anche per quanto riguarda i rimpatri. È difficile a questo proposito stabilire se attraverso il rimpatrio vengano garantite opportunità di reinseri-

mento sociale e lavorativa. In Albania, dove operiamo già da qualche anno, si assiste a fenomeni di corruzione della polizia anche legati a livelli di salario bassissimi che facilitano senz'altro questi processi, minando la possibilità di creare delle strutture d'accoglienza *in loco* perché non sarebbero sicure. Da questo punto di vista vi è quindi ancora un gran lavoro da svolgere.

PRESIDENTE. Vi risultano da parte delle organizzazioni criminali tentativi di estorsioni o minacce nei confronti delle vittime?

SCODANIBBIO. Le donne che hanno attuato un percorso, almeno all'interno delle nostre organizzazioni, normalmente subiscono minacce e pressioni psicologiche nel periodo precedente all'inizio del percorso stesso, dopo di che non ci risulta che ci siano state ritorsioni. Fino a qualche tempo fa era più forte la pressione che veniva effettuata nelle famiglie d'origine. Tuttora, soprattutto in Albania – in Nigeria la concezione della prostituzione è diversa – persiste questo fenomeno della pressione sulle famiglie d'origine e quindi, di conseguenza, sulle ragazze.

Il lavoro che svolgiamo – altro grosso nodo problematico – è quello di educare ad un concetto della legalità diverso a seconda del paese di provenienza. La mancanza di omogeneità anche in termini di rappresentazione del concetto di legalità nei paesi d'origine è un problema che si ripercuote anche sulle nostre organizzazioni, giacché per queste donne vi è una grande difficoltà a percepire una situazione di sicurezza nelle strutture che dovrebbero realmente difenderle, perché la loro esperienza è di tutt'altro tipo. Quindi, non ci sono state ritorsioni direttamente sulla nostra organizzazione; ma velate minacce del tutto marginali e, di fatto, non abbiamo avuto problemi.

Alcune persone, però, sono ritornate nell'ambito delle organizzazioni: in alcuni casi, le donne hanno deciso di interrompere il percorso e di tornare nel circuito prostitutivo e in tre casi – in dieci anni non sono tantissimi, ma comunque sono drammatici – le donne sono scomparse e poi abbiamo saputo che sono state riprese dalle organizzazioni a seguito di pressioni molto forti.

Di fatto, il lavoro di gestione e di controllo viene effettuato prima che la donna venga immessa nel mercato della prostituzione, perché c'è un lavoro sistematico di annullamento della personalità; il controllo, pertanto, avviene su percorsi mediati dalla violenza pregressa.

È vero anche che il nostro lavoro con le forze dell'ordine ci ha permesso di avere un minimo di garanzie e di continuità di informazioni.

Il grande problema che abbiamo è proprio quello di garantire sicurezza a queste donne. Di fatto, la nostra protezione è formale: le nostre case sono discretamente protette, ma poiché viviamo in un contesto sociale ovviamente dopo un po' di tempo non è possibile nasconderle. Immaginiamo che le organizzazioni siano a conoscenza del nostro lavoro, sappiano bene chi siamo e conoscano le nostre utenze. Tutto sommato,

però, non hanno molto interesse ad aggredire un'associazione, forse anche perché non creiamo loro grandi danni.

IOVENE (*DS-U*). Innanzitutto ero curioso di sapere se esiste un coordinamento, cioè una realtà che metta insieme le diverse organizzazioni che operano nel campo della lotta alla tratta e, quindi, in applicazione dell'articolo 18. Qualora non esista questo coordinamento m'interesserebbe conoscere il numero delle organizzazioni e se tra di esse intercorrano rapporti di collaborazione.

Vi è inoltre che esistano analoghe interessanti esperienze fuori dell'Italia rispetto alle quali confrontarsi, riflettere e ragionare?

BUFO. La collaborazione tra gli enti senz'altro esiste. È stata una necessità primordiale quando il fenomeno era ancora scarsamente conosciuta e pochissimi erano gli interventi realizzati. Si è partiti proprio dall'esperienza sul campo e pian piano si è venuta costituendo una rete. Prima ho fatto riferimento, ad esempio, al gruppo *ad hoc* del CNCA sulla tratta e sulla prostituzione, che raccoglie 30 enti in varie Regioni italiane che lavorano in questo specifico settore.

IOVENE (*DS-U*). Voi fate parte di questo gruppo?

BUFO. Sì, facciamo parte del CNCA e nel 1998 abbiamo promosso il gruppo *ad hoc* sulla tratta e sulla prostituzione. Sempre nel 1998, abbiamo proposto anche un tavolo di coordinamento nazionale sulla prostituzione e la tratta, cui hanno aderito in quella fase tutti gli enti pubblici, che gestivano progetti prima ancora dell'articolo 18, ed anche una serie di organizzazioni del privato sociale (dalla Caritas al Comitato per i diritti civili delle prostitute): una compagine molto ampia, che è stato possibile agglomerare intorno al tema della tratta. Altro sarebbe se dovessimo parlare della legge sulla prostituzione, ma sul tema della violazione dei diritti umani si è riusciti a realizzare un lavoro di concerto, tanto da stilare un documento che poi è stato recepito nel regolamento di attuazione dell'articolo 18; quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999 ha accolto una serie delle proposte e delle istanze presentate.

Non si tratta di un organismo formale, però quel documento «*Da vittime a cittadine*», cui facevo prima riferimento, firmato da un numero considerevole di enti, rappresenta una nuova iniziativa.

In questo momento, manca certamente uno spazio di confronto istituzionale. Nel 1998 è stato istituito il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di donne e di minori ai fini dello sfruttamento sessuale; si trattava, quindi, di un organismo interministeriale, costituito dai Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia e degli affari sociali, dal Dipartimento per le pari opportunità, con la collaborazione dei Ministeri degli esteri e della sanità e di una serie di esperti e di rappresentanti delle organizzazioni non governative.

Crediamo sia stato uno spazio di confronto e di elaborazione fondamentale per arrivare alla formulazione dell'articolo 18 (che, ripeto, è uno strumento veramente valido). Purtroppo, una volta avviato tutto il lavoro con i progetti, questo organismo non è stato più convocato, praticamente è «morto». Poiché esso ci sembra fondamentale proprio per svolgere un'attività di confronto e di monitoraggio sull'andamento dei progetti, più volte abbiamo richiesto al ministro Prestigiacomo una sua riattivazione, magari prevedendo anche il coinvolgimento degli enti pubblici, perché ormai sono numerosi i comuni, le province e le Regioni che direttamente o come enti titolari partecipano ai progetti relativi all'articolo 18. Riteniamo che ciò sia fondamentale per migliorare il sistema nel suo complesso.

Per quanto riguarda le esperienze fuori dall'Italia, è necessario operare una distinzione tra i Paesi, nei quali vi sono sistemi legislativi a volte anche precedenti a quelli italiani, anche se non così ampi. Ad esempio, il Belgio prevede il permesso di soggiorno nel caso in cui la persona collabori con la giustizia; dispone di tre strutture di aiuto e di assistenza alle vittime (naturalmente si tratta di un piccolo Paese ma, ripeto, le strutture riconosciute sono soltanto tre) e di un organismo di coordinamento interistituzionale che funziona molto bene ed è efficace per individuare, a partire dalle storie delle persone, i meccanismi del traffico, dal reclutamento alle varie rotte intraprese e modificate continuamente per sfuggire ai controlli, alle modalità di sfruttamento e di spostamento interno agli Stati. Tuttavia, sia il sistema belga che quello olandese, che è simile, hanno un limite, a nostro avviso, rappresentato dalla concezione premiale del permesso di soggiorno, che comunque è più estensiva rispetto a quella stabilita dal Consiglio europeo. Infatti, mentre la decisione del Consiglio stabilisce un periodo di riflessione per la vittima di 30 giorni, il Belgio prevede almeno 45 giorni e l'Olanda tre mesi.

Comunque, credo di poter affermare senza tema di smentita che in Italia abbiamo il sistema più avanzato non solo in Europa, ma nel mondo. In realtà, in Italia manca una legge che configuri il reato di tratta, il reato di traffico di essere umani. In tal senso sappiamo che è stata presentata una proposta normativa che però giace in Parlamento ormai da qualche tempo, e che sarebbe invece importante varare al più presto, proprio perché oltre a dare un segnale forte, fornirebbe ulteriori strumenti di contrasto alla criminalità organizzata, in osservanza oltretutto del Protocollo ONU del 2000.

SCODANIBBIO. Desidero soltanto aggiungere che stiamo lavorando intensamente in collaborazione con l'Albania, in quanto Paese d'origine di molte delle donne che seguiamo. Stiamo operando di concerto con le organizzazioni non governative locali per creare una rete interna, interfacciandoci con la rete nazionale. Ciò ha permesso naturalmente uno scambio molto forte con quel Paese che vanta operatori molto preparati ed interessati a questo fenomeno, nonostante manchino le infrastrutture ed il supporto del Governo.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti per le loro utilissime informazioni e sollecitazioni che nell'ambito della Commissione provvederemo sicuramente a sviluppare. Del resto, questa è la funzione che ci compete in quanto punto di riferimento delle istituzioni, degli organismi ed in genere di tutti i soggetti che operano a favore della promozione e della tutela dei diritti umani.

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

I lavori terminano alle ore 15,55.

