

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI
COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE PIA ELDA LOCATELLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Locatelli Pia Elda, <i>presidente</i>	3	Locatelli Pia Elda, <i>presidente</i>	3, 8, 9, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA TUTELA DEI DIRITTI DELLE MINORANZE PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA A LIVELLO INTERNAZIONA- NALE		Garavini Laura (PD)	8
Audizione della Rappresentante Speciale del- l'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani, Madina Jarbussynova:		Jarbussynova Madina, <i>rappresentante spe- ciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani</i>	3, 9, 11
		Nicoletti Michele (PD)	8
		Scagliusi Emanuele (M5S)	9
		Tidei Marietta (PD)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
PIA ELDA LOCATELLI

La seduta comincia alle 13.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione della rappresentante speciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani, Madina Jarbussynova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla tutela dei diritti delle minoranze per il mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale, della Rappresentante Speciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani, Ambasciatrice Madina Jarbussynova.

Nel dare il benvenuto alla nostra autorevole ospite, desidero sottolineare che con l'odierna seduta riprende l'attività del Comitato permanente per i diritti umani, che, parimenti agli altri Comitati permanenti istituiti nell'ambito della Commissione affari esteri e comunitari, è stato ricostituito nella seduta dello scorso 4 novembre e che ho l'onore di presiedere.

Saluto pertanto i colleghi componenti il Comitato che sono qui presenti, unitamente ai colleghi che fanno parte della delegazione italiana presso l'Assemblea

parlamentare dell'OSCE. A tal proposito, ringrazio il collega Scagliusi per avere proposto e sollecitato la calendarizzazione di questa importante audizione.

Mi permetto anche di esprimere, a nome di tutto il Comitato, la soddisfazione, mia personale e di tutto il Paese, per la nomina, avanzata dal Segretario Generale Ban Ki-moon, di Filippo Grandi ad Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. È notizia di questa mattina. È un importante riconoscimento sia del grande valore del diplomatico italiano sia dell'impegno profuso dal nostro Paese, anche a livello internazionale, in una delle emergenze umanitarie più drammatiche di questi ultimi anni.

Riprendendo ora con l'ordine del giorno di questa seduta, ricordo che Madina Jarbussynova, Rappresentante Speciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani, ricopre questo importante incarico dal settembre 2014, dopo una lunga e prestigiosa carriera diplomatica, che l'ha portata anche a rappresentare il suo Paese d'origine, il Kazakistan, presso le Nazioni Unite.

Do la parola alla nostra ospite, alla quale rinnoviamo il nostro benvenuto, affinché svolga la sua relazione.

MADINA JARBUSSYNOVA, *rappresentante speciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani*. Signora presidente, eminenti delegati e deputati del Parlamento, è un grande onore essere presente qui e poter parlare a questo Comitato come Rappresentante speciale dell'OSCE e coordinatrice del contrasto al traffico degli esseri umani.

Mi consenta altresì di congratularmi con il Comitato, con il Governo italiano e con il popolo italiano per la nomina di Filippo Grandi all'incarico di Alto Com-

missario per i rifugiati. Si tratta di un'istituzione con la quale cooperiamo strettamente. C'è uno stretto nesso con il mio mandato.

Prima di parlare della lotta alla tratta di esseri umani, vorrei dire due parole sull'OSCE e sul mio mandato. Come è noto, l'OSCE è la più grande organizzazione regionale per la sicurezza nel mondo, con cinquantasette Paesi partecipanti e un territorio che si estende da Vancouver a Vladivostok. L'origine dell'OSCE risale all'inizio degli anni Settanta e all'Atto finale di Helsinki del 1975, che istituì la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, poi diventata Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Quest'anno ricorre il quarantennale dell'Atto finale di Helsinki.

L'OSCE ha ampliato il proprio mandato e la propria copertura geografica. L'Atto finale fu approvato da trentacinque Stati, tra cui Canada, Stati Uniti e l'allora Unione Sovietica. Nel 2012 abbiamo avuto l'ultima adesione, da parte della Mongolia. Adesso la nostra è un'organizzazione euro-asiatica e nord-atlantica. Oggi l'OSCE rappresenta un'istanza dinamica per cercare di superare le percezioni divergenti in ordine alla sicurezza. Si occupa di minacce transnazionali, prevenzione dei conflitti, mediazione, riabilitazione post-conflitto, sviluppo economico, buon governo e ovviamente della promozione delle istituzioni democratiche e del pieno rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti umani.

L'OSCE si articola su una rete di diciassette operazioni, in sito, sul campo, una sorta di « ambasciate » dell'OSCE. L'anno scorso abbiamo creato una missione di monitoraggio in Ucraina e abbiamo sedi specializzate a Vienna, Varsavia e l'Aja. Questo consente all'OSCE di tradurre il dialogo permanente sulla sicurezza in azioni concrete, che poi possono migliorare la situazione a livello pratico.

L'incarico di Rappresentante speciale e coordinatore per il contrasto alla tratta degli esseri umani è stato istituito nel 2003 come meccanismo di alto livello per dif-

fondere gli standard e gli impegni dell'OSCE in ordine al contrasto alla tratta nei cinquantasette Paesi partecipanti.

La tratta di esseri umani è considerata dagli Stati membri come una grave minaccia transnazionale e una grave violazione dei diritti umani. Per questo motivo gli Stati partecipanti, consapevoli della crescita del fenomeno e del numero di violazioni, hanno deciso, nel 2003, di istituire questo ufficio, incaricato di dare assistenza agli Stati membri nel loro impegno a contrastare la tratta degli esseri umani a vari livelli, dagli indirizzi politici, al rafforzamento delle capacità, alla sensibilizzazione. Questo vuol dire concretamente promuovere normative nazionali valide, mettere a punto nuove strategie e ricerche mirate, favorire il coordinamento interno e la cooperazione internazionale.

Sono quindi più di dieci anni che siamo impegnati sul fronte del contrasto alla tratta di esseri umani, in tutte le sue forme, dallo sfruttamento sessuale ai lavori forzati, alla criminalità, all'espianto di organi. Oggi vorrei concentrarmi in particolare sull'attuale crisi umanitaria in Europa e sulle sue ripercussioni sulla tratta di esseri umani. In particolare, mi soffermerò sull'Europa orientale e sul Mediterraneo, cercando di descrivervi alcune delle iniziative più importanti del mio ufficio.

Qual è la situazione attuale? L'ONU stima che oggi circa un miliardo di persone sia in movimento a livello globale, in condizioni sia regolari sia irregolari. Questi spostamenti sono volontari o involontari. Si tratta di flussi migratori misti: persone tutte in una situazione di grave vulnerabilità che corrono il rischio di diventare vittime di tratta prima, durante e dopo il loro movimento migratorio. Situazioni di instabilità politica perdurante, conflitti armati, catastrofi naturali provocano movimenti di persone non controllati. Ci sono inoltre gli sfollati per inondazioni, siccità e altre catastrofi naturali o provocate dall'azione umana.

Mentre mi recavo a Roma provenendo da Vienna ho visitato una regione dell'Ucraina orientale, dove ho passato due

giorni e mezzo. Lì, secondo l'Alto Commissario per i rifugiati, al 15 ottobre di quest'anno erano più di un milione e mezzo gli sfollati interni, di cui il 59 per cento sono pensionati, il 13 per cento bambini e il 4 per cento disabili. Si stima inoltre che ci siano 1.100.000 rifugiati ucraini nei Paesi confinanti. Complessivamente, quindi, quasi 5 milioni di persone hanno bisogno di assistenza umanitaria come conseguenza diretta del conflitto. La vulnerabilità delle popolazioni locali e degli sfollati interni in Ucraina e intorno all'Ucraina aumenta e, con essa, aumenta la possibilità che diventino vittime della tratta.

Ero già stata nelle regioni orientali dell'Ucraina lo scorso mese di maggio per conoscere e capire meglio la situazione e avevo incontrato le autorità locali e gli sfollati interni. Ho constatato che le ONG locali fanno un lavoro straordinario. Rimango comunque molto, molto preoccupata per il numero elevatissimo di sfollati interni e richiedenti asilo che non hanno accesso alcuno all'assistenza. Purtroppo, alcune di queste persone diventano vittime di tratta.

A Kharkiv, il centro regionale che ho visitato durante l'estate, ci hanno informato che sono state identificate 21 donne vittime, quest'anno, di tratta a fini di sfruttamento sessuale. Alcune di queste donne sono sfollate interne, provenienti dagli *oblast* (province) di Lugansk e Donetsk. Si tratta solo della punta dell'*iceberg* perché sappiamo che la tratta è una forma di criminalità difficile da individuare.

Anche la situazione nel Mediterraneo è motivo di grave preoccupazione. L'instabilità politica nel Medio Oriente, nel *Sahel* e nel Corno d'Africa ha provocato esodi e spostamenti regolari e irregolari, volontari e involontari. Questo si ripercuote sulla regione mediterranea come area di transito verso l'Europa. Anche questi sono flussi misti, che comprendono migranti economici, richiedenti asilo e anche rifugiati, tutte persone molto vulnerabili e a rischio di diventare vittime della tratta.

Possiamo affermare, quindi, che il Mediterraneo è diventato un confine marit-

timo molto pericoloso per i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati. Negli ultimi due anni è aumentato enormemente il numero di persone che iniziano traversate pericolose. Secondo Frontex il numero delle persone individuate è aumentato del 200-250 per cento tra il 2012 e il 2014.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati indica che 137 mila persone hanno attraversato il Mediterraneo nella prima metà del 2015, con un aumento quindi dell'80 per cento degli arrivi in Paesi come Italia, Malta, Grecia e Spagna rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Da giugno in poi altre 587 mila persone hanno attraversato il Mediterraneo e, nel solo mese di ottobre, 219 mila persone, il record mensile. Per dare un'idea dell'ordine di grandezza di questo fenomeno, quest'ultimo dato è più o meno analogo al numero totale di traversate del 2014. Complessivamente, quindi, quest'anno hanno effettuato la traversata per mare circa 770 mila persone, con una crescita esponenziale.

Analogamente a quanto avveniva nel 2014, in Italia arrivano migranti e rifugiati essenzialmente dall'Eritrea, dalla Nigeria, dalla Somalia e dal Sudan. In totale, nel 2015 sono arrivate 141 mila persone. Molti di questi migranti e richiedenti asilo sono partiti dalla costa della Libia con vecchi pescherecci, vere e proprie « carrette del mare » o anche piccoli gommoni.

Anche la rotta attraverso il Mediterraneo orientale verso la Grecia ha visto un aumento elevatissimo dei flussi. Le ultime cifre parlano di 580 mila persone provenienti dalla Siria, dall'Afghanistan, dall'Iraq e dal Pakistan. In questo momento, Paesi come l'Austria e la Germania, in realtà, stanno faticando molto a controllare l'afflusso delle decine di migliaia di persone, soprattutto rifugiati, che vogliono andare verso l'Europa settentrionale. Tutti i Paesi dell'Europa sud-orientale sono di fronte a grandi problemi per gestire i flussi lungo la rotta dei Balcani occidentali. Ieri, come sapete, l'Unione europea ha aperto a Malta un vertice con i Paesi africani nel tentativo di trovare soluzioni all'ondata migratoria.

Purtroppo, la crisi migratoria nel Mediterraneo è caratterizzata da una elevatissima mortalità. Alla data del 5 novembre, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha registrato 3.440 persone morte o disperse nell'attraversare il Mediterraneo. Ad aprile c'è stato il record negativo, con 1.308 vittime.

Onorevoli parlamentari, i flussi migratori sono un fenomeno sempre più complesso. Le autorità hanno difficoltà a tracciare una chiara linea di demarcazione tra contrabbando, traffici, tratta e movimenti di persone che cercano di sfuggire all'instabilità e alle persecuzioni. In realtà, i fenomeni migratori e la tratta di esseri umani sono fenomeni che si intrecciano, e le politiche dell'immigrazione più rigide aumentano la vulnerabilità dei migranti e dei rifugiati di fronte alle forme di sfruttamento.

Secondo il *Global Report* dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), nella regione dell'OSCE la maggior parte dei casi individuati ha che fare con sfruttamento di tipo sessuale o lavorativo, ma ci sono anche traffici in cui le vittime sono costrette a commettere crimini o subiscono schiavitù domestica. Questo vale anche per l'Ucraina e per il contesto mediterraneo.

Le persone che viaggiano fanno un viaggio molto, molto pericoloso. Devono attraversare mari, deserti e montagne. Negli ultimi anni, anche come reazione a provvedimenti molto incisivi contro i flussi irregolari, le rotte sono diventate più lunghe, più costose, più difficili e più pericolose. Anche il fenomeno migratorio è andato frammentandosi, con tutta una serie di pause durante il viaggio. In questo tipo di situazione, quindi, con rotte più lunghe e molte soste, è facile passare dalla migrazione alla tratta.

A quanto raccontano le vittime, i migranti e le persone che fuggono non devono più pagare una somma fissa per tutto il viaggio. Pagano singole rate a criminali diversi in ogni tratto del loro viaggio. Quando finiscono i soldi, a quel punto vengono assoggettati alla schiavitù o sfrut-

tati per servizi sessuali o lavori forzati. Il rischio di diventare vittime della tratta dipende anche dalla situazione finanziaria. Le persone che iniziano il loro viaggio con più risorse possono magari seguire rotte più sicure e più brevi.

I trafficanti sfruttano la vulnerabilità di queste persone anche direttamente nei Paesi di destinazione, dove corrono il rischio di essere penalizzate ed espulse per reati commessi. I criminali minacciano di denunciare le vittime, utilizzando mezzi coercitivi per continuare a sfruttarle.

In un'ottica di diritto penale, questa frammentazione dei flussi della tratta, con un gran numero di intermediari, rende ancora più difficile identificare e contrastare le reti criminali transnazionali. Queste reti transazionali si adeguano alle condizioni politiche, sociali ed economiche in cambiamento, ovviamente per massimizzare i propri profitti.

Violenza, sfruttamento, condizioni di vita misere sono realtà all'ordine del giorno. Secondo l'ILO, dei 20,9 milioni di persone che attualmente, a livello mondiale, si trovano in situazioni di lavoro forzato, 9 milioni erano emigrati interni o internazionali. I fanciulli rappresentano il 26 per cento del totale, che è pari a 5 milioni e mezzo di persone. Gli utili illeciti generati dal lavoro forzato ammontano a 65 miliardi di dollari solo nell'area dell'OSCE, e a 150 miliardi a livello globale.

Nonostante queste sfide per la sicurezza — innegabili — poste dai flussi misti, dobbiamo veramente proteggere l'essere umano vulnerabile, che ha bisogno appunto della nostra protezione e dovrebbe essere al centro del nostro dibattito sulla migrazione e la tratta. È mio dovere quindi dare la priorità alla protezione dei diritti umani e della dignità di tutte le vittime potenziali della tratta, inclusi i migranti e i rifugiati. Continuo pertanto a battermi per l'attuazione incondizionata del principio di non punizione, ma questo clima di sfruttamento ci fa capire che è necessario creare più opportunità e più canali per la migrazione legale e sicura.

I Paesi di destinazione devono trovare un bilanciamento tra l'interesse legittimo

di proteggere i confini e l'obbligo di difendere i diritti umani, soprattutto per le persone che hanno diritto alla protezione internazionale. Tutti i Paesi dovrebbero attuare meccanismi nazionali efficaci per identificare ed assistere le vittime potenziali di tratta. Questo ci darebbe anche informazioni importantissime per smantellare le reti criminali. Nel momento in cui si esaminano le situazioni dei migranti irregolari, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, è fondamentale verificare se esistano indicatori di sfruttamento, che ovviamente contraddistinguono il fenomeno della tratta.

Nonostante tutti i nostri sforzi, l'identificazione delle vittime della tratta rimane ancora molto difficile a livello globale. Secondo il *Global Report* dell'UNODC, soltanto 40 mila persone sono state identificate come vittime di tratta tra il 2010 e il 2012, rispetto ai 20,9 milioni di vittime della tratta soltanto per quanto riguarda lo sfruttamento lavorativo. Pochissimi funzionari sono in grado di individuare le vittime del lavoro forzato. Né le forze di polizia né gli ispettori del lavoro né chi controlla le frontiere riesce a identificare le vittime, e quindi sono molto poche anche le azioni penali e le condanne a carico dei trafficanti. Nello stesso periodo 2010-2012 ci sono state soltanto 34 mila incriminazioni, e tra il 2012 e il 2014 sono state soltanto 13 mila le condanne a livello globale. La tratta degli esseri umani rimane un crimine a basso rischio e ad alto profitto. Il mio ufficio vuole, invece, far sì che questo crimine sia ad alto rischio e a basso profitto, per ridurre o sradicare questo reato.

Gli Stati devono quindi mettere a punto strategie inquirenti attive, utilizzando meglio anche le verifiche finanziarie, per smantellare l'intera rete, piuttosto che soltanto arrestare gli sfruttatori finali. I proventi criminali dovrebbero essere individuati e sequestrati per garantire la protezione dei diritti delle vittime, per indennizzarle e finanziare altre indagini. La protezione dei diritti delle vittime deve essere garantita prima, durante e anche dopo i procedimenti penali, anche proprio

per portare a termine in modo positivo l'azione penale, dato che senza il contributo delle vittime non è possibile procedere. Se le persone vittime della tratta tornano ai Paesi d'origine, dobbiamo garantire che questo ritorno avvenga in condizioni di sicurezza e dignità e che vengano tutelati i loro interessi per evitare che tornino ad essere vittime della tratta.

Dobbiamo quindi affrontare le radici dei movimenti di massa. Dobbiamo affrontare ovviamente i conflitti e la povertà. Dobbiamo prevenire situazioni di precarietà che possano portare alla tratta. Queste sono politiche che, a lungo termine, sono più efficienti, piuttosto che affrontare a valle il problema dei flussi migratori irregolari delle reti criminali organizzate.

L'OSCE ha di recente messo a punto, insieme agli Stati partecipanti e ad altre organizzazioni internazionali, i propri strumenti di prevenzione e risoluzione dei conflitti, concentrandosi maggiormente sulle minacce legate alla migrazione irregolare. Io stessa ho partecipato a numerosi dibattiti ad alto livello sulla connessione tra migrazione, tratta e criminalità. Nel 2015 il mio ufficio si è occupato in maniera approfondita del rapporto fra la tratta e la migrazione in occasione della quindicesima Conferenza dell'Alleanza contro la tratta di persone. Sono intervenuti oltre 300 esperti e questo ha consentito un valido dialogo tra Paesi di origine, di transito e di destinazione. Questa Conferenza ci ha dato anche la possibilità di scambiare le migliori pratiche per cercare di chiudere quelle lacune nella protezione dei gruppi vulnerabili. Si è capito in maniera molto chiara che è necessario contemperare le esigenze della sicurezza dello Stato e le esigenze della sicurezza della persona. Ovviamente bisogna prevenire, mentre spesso la tratta di esseri umani è considerata un effetto collaterale delle crisi umanitarie, e non viene affrontata *a priori*, in modo preventivo.

Per questo motivo il mio ufficio è molto impegnato in Ucraina per dare visibilità alla minaccia rappresentata dalla tratta. Abbiamo realizzato una formazione per il nostro *staff in loco* su come monitorare e

denunciare fenomeni collegati alla tratta in una situazione appunto di crisi, cercando di coinvolgere tutte le parti in causa a livello locale. Mi sono recata più volte in Ucraina per parlare con interlocutori nazionali e subregionali e con gli sfollati interni al fine di promuovere un coordinamento dell'impegno contro la tratta. In questo quadro, abbiamo già formato 100 osservatori dell'OSCE e abbiamo iniziato a rafforzare la capacità degli enti locali nella regione di Dnipropetrovsk, che ospita una delle più grandi comunità di sfollati interni.

A livello di indirizzi politici, assistiamo gli Stati nell'attuazione dei loro impegni con delle visite nei Paesi. Il mio predecessore, il giudice italiano Maria Grazia Giammarinaro, ha svolto una visita in Italia nel 2013. Si è trattato di una preziosa occasione per consultarsi con importanti interlocutori istituzionali e della società civile, in tutti gli ambiti collegati al contrasto della tratta di esseri umani, anche per imparare dall'esperienza italiana. Un rapporto sulla visita nel Paese, con alcune raccomandazioni pratiche, è stato pubblicato nel 2014.

Per dare un seguito a queste visite, l'anno prossimo intendo recarmi all'*hot-spot* dell'Unione europea recentemente istituito nell'Italia meridionale, con le strutture di prima accoglienza a Lampedusa, dove vorrei verificare di prima mano i progressi realizzati dalle autorità dell'Unione europea nell'identificazione rapida delle vittime potenziali della tratta di esseri umani, anche per far fronte alle loro esigenze di base.

Sono molto attiva, inoltre, nella collaborazione con i nostri interlocutori italiani per avviare un programma innovativo di *capacity building* in grado di combattere davvero, con una impostazione organica, l'impunità dei trafficanti e anche per migliorare l'identificazione delle vittime su determinate rotte di migrazione. Vogliamo formare oltre 200 operatori tra il 2016 e il 2017.

In conclusione, dobbiamo unire le nostre forze per cercare di attenuare lo stato di precarietà e di vulnerabilità delle per-

sone in viaggio e garantire loro protezione dalla tratta e dallo sfruttamento. Nonostante le grandi sfide, io credo che, se riusciremo a lavorare insieme, includendo i soggetti della società civile, potremo tradurre il nostro autentico impegno in azioni concrete ed efficaci. Concludo il mio intervento rendendo omaggio alle buone pratiche seguite dall'Italia in questo campo.

Grazie per l'attenzione e sono a vostra disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringrazio la signora Ambasciatrice e do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni, facendo presente ai colleghi che abbiamo meno di un quarto d'ora per le domande e per le repliche dell'Ambasciatrice, per cui chiederai di essere chiari, ma anche sintetici.

MICHELE NICOLETTI. Ringrazio l'Ambasciatrice per questa sua testimonianza e per il racconto della realtà, drammatica, della tratta degli esseri umani. La ringrazio per il suo impegno e anche per la linea che sta adottando per mettere al primo posto il rispetto dei diritti umani delle vittime, che ci trova pienamente concordi.

La mia domanda riguarda gli strumenti giuridici che abbiamo a disposizione per combattere questo fenomeno. Vorrei chiederLe se, dal punto di vista del suo osservatorio, considera sufficienti la Convenzione internazionale sulla tratta degli esseri umani ed eventuali altri strumenti o se vi sono misure nuove da adottare, tenendo conto che è sempre più forte, come Lei ha ricordato, il coinvolgimento delle organizzazioni criminali nel traffico degli esseri umani, ritenuto un *business* molto redditizio e con scarsi rischi di essere scoperti e perseguiti.

LAURA GARAVINI. Faccio mie le parole di grande apprezzamento, espresse sia dalla presidente Locatelli nell'introduzione sia dal collega Nicoletti, per lo straordinario lavoro messo in atto dall'OSCE e in particolare dall'Ambasciatrice oggi qui presente.

Vorrei chiedere se, in base all'esperienza maturata, l'OSCE abbia individuato strumenti, anche normativi, da adottare a livello internazionale per un contrasto mirato al crimine organizzato, dal momento che il fenomeno della tratta è strettamente collegato proprio agli interessi appunto del crimine organizzato.

EMANUELE SCAGLIUSI. Tengo anch'io a ringraziare l'Ambasciatrice per il lavoro svolto e per la disponibilità a partecipare a questa audizione. I fatti legati alle migrazioni in Italia sono noti a tutti. L'Italia si trova al centro dei flussi migratori e quindi anche dei percorsi della tratta degli esseri umani sia per motivi geografici sia a causa di vuoti normativi. Ricordo infatti, soprattutto ai colleghi di maggioranza della Commissione, che l'Italia avrebbe dovuto adottare un piano nazionale di azione contro la tratta di esseri umani per il recepimento della direttiva 2011/36/UE del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea. Ho chiamato il Ministero qualche giorno fa, che mi ha risposto che questo piano di azione non è ancora partito. C'è quindi un ritardo dal punto di vista legislativo interno da parte dell'Italia, ma c'è anche un vuoto dal punto di vista della legislazione internazionale. Nel corso dell'audizione tenutasi recentemente presso la Commissione antimafia, infatti, la Direzione nazionale antimafia e terrorismo ha parlato di difficoltà nel relazionarsi con i Paesi di origine della tratta di esseri umani. Chiedo anch'io all'Ambasciatrice cosa si possa fare dal punto di vista giuridico a livello dell'OSCE o a livello europeo, quali sono gli strumenti a disposizione degli Stati nazionali per combattere la tratta e quali le possibili soluzioni.

Sempre in tale ottica, una delle proposte legate all'immigrazione che noi abbiamo portato in Parlamento prevede di istituire punti di richiesta d'asilo nei Paesi di transito interessati dalla tratta. Vorrei sapere se l'OSCE, in collaborazione con l'Unione europea, potrebbe istituire questi punti e cosa ne pensi l'Ambasciatrice.

MARIETTA TIDEI. Anch'io desidero associarmi ai ringraziamenti espressi dai miei colleghi per il lavoro svolto dall'Ambasciatrice, per l'eshaustività della sua relazione e per averci illustrato la concretezza di alcuni strumenti e azioni.

A me piacerebbe chiedere due cose. La prima è una sua visione o una sua opinione su quanto sta succedendo in queste ore a La Valletta. Sappiamo che si tratta di una Conferenza nata tra tante polemiche e che tra gli Stati africani e anche tra quelli dell'Unione europea ci sono tanti diversi punti di vista sugli strumenti, tra cui per esempio il fondo. Vorrei sapere da Lei se sia ottimista sul fatto che si arrivi almeno a un accordo di massima e sul fatto che questi strumenti siano proficui.

L'altra domanda riguarda, invece, le buone pratiche. Lei faceva giustamente riferimento alla necessità di identificare il fenomeno della tratta. Lei viaggia molto e vede tanti Paesi, probabilmente può confrontare le pratiche messe in campo e non solo gli strumenti giuridici. Secondo Lei, c'è qualche Paese, in questo senso, più avanti rispetto ad altri?

PRESIDENTE. Ho un'ultimissima domanda da porre all'Ambasciatrice. Vorrei una sua valutazione sul rischio di aumento del traffico di esseri umani, visto l'andamento delle migrazioni, che sono alcune sono volontarie, altre non volontarie, alcune regolari, altre non regolari, ma comunque tutte in aumento.

Do ora la parola all'Ambasciatrice per la replica, proponendo di rispondere unitariamente perché tutte le domande vanno nella stessa direzione ed anche perché — purtroppo — abbiamo pochi minuti a disposizione.

MADINA JARBUSYNOVA, *rappresentante speciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani*. Innanzitutto voglio ringraziare i membri del Comitato e coloro che hanno espresso una valutazione positiva sul lavoro del mio ufficio, incoraggiandoci in qualche modo a continuare sulla stessa strada con il nostro impegno creativo.

Ringrazio in particolare gli onorevoli Nicoletti, Garavini e Scagliusi per aver posto tre domande su temi analoghi, relativamente agli strumenti giuridici internazionali e dell'Unione europea per il contrasto alla tratta di esseri umani. Come noto, esiste il Protocollo di Palermo annesso alla Convenzione sulla criminalità organizzata. La Convenzione è uno strumento delle Nazioni Unite e la maggioranza dei paesi dell'ONU e dell'OSCE l'hanno ratificata, aderendovi.

L'OSCE di per sé non addotta convenzioni, protocolli o altri strumenti normativi o giuridici, ma abbiamo un catalogo di impegni sulla base dei piani di azione adottati dai Paesi partecipanti. Nel 2003, ad esempio, è stato approvato il Piano d'azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani. In seguito è stato adottato un *addendum* specificamente rivolto al contrasto alla tratta dei bambini e nel 2013 a Kiev il Consiglio dei ministri dell'OSCE ha adottato l'*addendum* più recente, attraverso il quale gli Stati membri riconoscano le nuove forme di traffico e incaricando il mio ufficio di approfondire tali nuove forme di tratta di esseri umani, di mettere a punto l'assistenza alle vittime, nonché di supportare gli Stati membri negli accertamenti finanziari e una più efficace attuazione dei piani di azione nazionali.

Quindi, per quanto riguarda la direttiva 2011/36/UE, noi ci uniformiamo alle quattro «P»: prevenzione della tratta, protezione delle vittime, *prosecution*, cioè l'azione penale, e partenariato. La nostra organizzazione dispone di risorse sia umane sia finanziarie limitate, decise dal bilancio fissato dagli Stati membri, e quindi cerchiamo di rafforzare i canali di cooperazione. Cooperiamo con l'Unione europea, promuovendo l'attuazione delle direttive, e collaboriamo strettamente anche con il Consiglio d'Europa, che dieci anni fa ha approvato una Convenzione sul contrasto alla tratta di esseri umani e ha istituito il meccanismo GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) per monitorare proprio l'attuazione della Convenzione.

I nostri piani d'azione ovviamente non sono giuridicamente vincolanti, ma le convenzioni, una volta ratificate, hanno maggiore coerenza. Abbiamo preparato l'istruttoria dei negoziati con i Paesi che visitiamo e interagiamo con le ONG. Con queste nostre attività vegliamo anche sull'attuazione degli strumenti giuridici internazionali che sono stati approvati. Monitoriamo inoltre la nomina di relatori e coordinatori nazionali e di tutte le procedure che consentono di migliorare la protezione e l'assistenza alle vittime e mettiamo in comune le informazioni con altre organizzazioni.

Nel mese di luglio abbiamo avviato un'indagine e abbiamo inviato un questionario alle istituzioni dei cinquantasette Paesi partecipanti, ma anche a soggetti privati, per verificare quali fossero le eventuali lacune nell'attuazione del nostro piano d'azione. La scadenza era il 31 ottobre. Abbiamo ricevuto risposta dalla maggior parte degli Stati. Alcuni Paesi hanno chiesto una proroga fino al 10 novembre, che è quindi appena scaduta. Analizzeremo con attenzione le risposte ai questionari per verificare in quali ambiti i Paesi partecipanti dell'OSCE abbiano bisogno di maggiore consulenza e di migliorare l'efficacia del loro dispositivo. Su questa base, programmeremo le nostre attività future, volte sempre all'individuazione, identificazione e prevenzione del fenomeno della tratta.

Mi si chiedeva anche come io valuti il vertice di Malta. Mi piacerebbe poter dare una risposta ottimistica. Come ho già detto, quest'anno abbiamo avuto discussioni a vari livelli e riunioni congiunte di tre Commissioni dell'OSCE su diversi aspetti della sicurezza. C'è stata altresì la Conferenza ministeriale ad Amman promossa dalle autorità tedesche, che adesso presiedono il Gruppo di contatto per il Mediterraneo. Siamo consapevoli della necessità di uno sforzo comune dei Paesi di origine, dei Paesi di destinazione e dei Paesi di transito. È necessario, innanzitutto, attaccare le radici della crisi, come la povertà, e potenziare l'efficienza di tutti i soggetti coinvolti. È noto che nella se-

conda metà dell'anno anche in Italia i flussi migratori sono rallentati. Forse questo dipende dalle misure adottate dal Governo. Al tempo stesso, vediamo che i migranti e i rifugiati stanno sperimentando nuove rotte per entrare in Europa.

È una questione quindi che riguarda tutti i Paesi, che non debbono limitarsi a denunciare la propria incapacità e la propria scarsità di risorse o a erigere barriere alle frontiere.

PRESIDENTE. Signora Ambasciatrice — o Ambasciatore, a seconda delle preferenze — siamo arrivati alla conclusione dei nostri lavori. Prima di concludere vorrei assicurarLe la nostra cooperazione.

A noi che siamo qui vorrei fare una raccomandazione. La signora Jarbussy-nova, nella sua relazione, ha lanciato due indicazioni circa il coordinamento interno al Paese e la cooperazione internazionale. Tutti quanti ci mettiamo a disposizione per la cooperazione internazionale, per quanto ci riguarda. Essendo qui presenti come Comitato diritti umani della Camera, Commissione diritti umani del Senato, OSCE, Consiglio d'Europa, partiamo da noi a coordinarci su questi temi.

Ringrazio di nuovo l'Ambasciatrice per essere intervenuta, per la sua interessante relazione e per le sue risposte puntuali alle nostre domande.

MADINA JARBUSSYNOVA, *rappresentante speciale dell'OSCE per il contrasto alla tratta degli esseri umani*. Dal canto

mio, vi ringrazio dell'invito e di questa possibilità di parlare alla Commissione.

Non ho potuto rispondere a tutte le domande. Una riguardava lo scambio di buone pratiche. Noi cerchiamo ovviamente di favorire lo scambio di buone pratiche invitando esperti di diversi Paesi. Voglio anche sottolineare che il vostro lavoro, il lavoro dei Parlamenti nazionali, insieme a quello dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, è molto importante. Ad esempio, la dichiarazione sulla prevenzione della tratta di esseri umani nelle filiere di approvvigionamento va più o meno nella stessa direzione. È stato già detto che i Parlamenti approvano valide norme, ma è la loro attuazione concreta a essere deficitaria.

Per questo motivo noi cerchiamo di aiutare i Parlamenti a lavorare insieme ai governi proprio per una più efficace attuazione delle norme.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
19 gennaio 2016.*

*Gli interventi in lingua straniera sono tradotti
a cura degli interpreti della Camera dei deputati*

€ 1,00



17STC0014660