Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI RIUNITE

1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) e
2ª (Giustizia)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELLA PROSTITUZIONE

38ª seduta: giovedì 22 gennaio 2009

Presidenza del presidente della 2ª Commissione BERSELLI

IC 0216
TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di un coordinamento di gruppi, associazioni ed enti locali

* PRESIDENTE . . . . . .*Pag.* 3, 11, 16 e *passim*
CASSON *(PD)* 25
DELLA MONICA *(PD)* 25
* GALLONE *(PdL)* 28
MALAN *(PdL)* 28
* MARITATI *(PD)* 28
BIANCHINI . . . . . .*Pag.* 15, 16
* *BUFO* 8, 29, 31
DI MAIO 19
* *DONADEL* 4, 22, 30
FORTI 6
MARCHISELLA 17
MORNIROLI 13, 31
NICODEMI 11, 29, 32
ZAPPOLINI 4

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati, Francesca Nicodemi, Associazione studi giuridici immigrazione, Simona Marchisella, Associazione Gruppo Abele, Marco Bufo e Cristiana Bianucci, Associazione On the Road, Oliviero Forti, Caritas italiana, don Armando Zappolini, Coordinamento nazionale comunità di accoglienza, Claudio Donadel, Comune di Venezia, Tiziana Bianchini, Consorzio Nova, Andrea Morniroli, Cooperativa sociale Dedalus e Maria Antonia Di Maio, Save the children.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di un coordinamento di gruppi, associazioni ed enti locali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti di un coordinamento di gruppi, associazioni ed enti locali. Sono presenti Francesca Nicodemi dell'Associazione studi giuridici immigrazione, Simona Marchisella dell'Associazione Gruppo Abele, Marco Bufo e Cristiana Bianucci dell'Associazione *On the road*, Oliviero Forti della Caritas italiana, don Armando Zappolini del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza, Claudio Donadel del Comune di Venezia, Tiziana Bianchini del Consorzio Nova, Andrea Morniroli della Cooperativa sociale Dedalus, e Maria Antonia Di Maio di *Save the children* Italia.

Era in programma anche l'audizione della signora Pia Covre, del Comitato per i diritti civili delle prostitute, che però non ha potuto raggiungere Roma per problemi di trasporto aereo.

Vi ringrazio di essere tutti presenti. Le Commissioni affari costituzionali e giustizia del Senato della Repubblica hanno disposto questa indagine conoscitiva, a seguito della presentazione di alcuni disegni di legge (uno dei quali, il disegno di legge n. 1079, noto come disegno di legge Carfagna, è di iniziativa governativa), per essere ragguagliate, aggiornate e informate su un fenomeno di grande impatto sociale e anche, secondo alcuni, di particolare allarme sociale.

Prima di iniziare l'audizione, vorrei chiedere un chiarimento al rappresentante del Comune di Venezia. Poiché non abbiamo disposto l'audizione di rappresentanti dei Comuni, se non per il caso di Roma, vorrei sapere come mai il Comune di Venezia ha sottoscritto il documento che è stato presentato da 116 enti alle Commissioni riunite.

DONADEL. Il Comune di Venezia non è l'unico tra gli enti locali ad avere aderito, però è tra i soggetti che hanno predisposto il documento, successivamente sottoscritto anche da altri enti e associazioni.

PRESIDENTE. La ringrazio dell'informazione.
Procediamo con l'audizione.

ZAPPOLINI. Signor Presidente, sono il vice presidente del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA).

Sono qui presenti i rappresentanti degli enti che hanno elaborato il documento contenente le proposte sul tema oggetto della vostra indagine, formulate da chi opera sul campo.

Essendo numerosi, ci siamo organizzati per definire un ordine di intervento.

PRESIDENTE. Seguendo la vostra impostazione, utilizzeremo meglio il tempo che abbiamo a disposizione.

ZAPPOLINI. Ho il compito di introdurre l'argomento e di indicare il quadro generale di questo documento che abbiamo sottoscritto insieme.

L'aspetto più importante è proprio la trasversalità che si è determinata su questo documento. Basti guardare le sigle delle associazioni e degli enti che sono dentro questa realtà, compreso il Comune di Venezia e altre istituzioni. Non mi riferisco solo agli enti promotori del documento, ma a tutte le 116 tra associazioni e istituzioni che hanno aderito.

Questa trasversalità secondo noi è importante, proprio perché riguarda un ambito nel quale vi sono visioni etiche e valoriali, sia laiche sia religiose, con differenze significative. Non è poca cosa, dunque, il fatto di stare insieme su argomenti come questi. Siamo riusciti a costruire questa intesa, che consideriamo come uno dei valori più importanti, al di là dei contenuti che il documento esprime.

Le differenze che ciascuno di noi porta con sé (ognuno, del resto, ha la sua visione della vita) non diventano una barriera ideologica che produce divisione o contrapposizione. Questa riflessione vuole essere anche un invito affinché siano affrontati in questa prospettiva problemi così sensibili, che spesso vengono «drogati» per un carico eccessivo di ideologizzazione.

Ciò che accomuna queste realtà così diverse tra loro, stasera presenti all'audizione, è che tutte operano sul campo, seppure con responsabilità e in modi diversi. La strada, la marginalità è l'ambito nel quale svolgiamo le nostre azioni, ciascuno chiaramente con responsabilità diverse: è evi-

dente che l'ente locale svolgerà una funzione diversa da quella di un coordinamento di associazioni. Quello che ci accomuna, però, è proprio il fatto di essere accanto alla fatica delle persone, nella loro marginalità. Questo ci aiuta a valutare le conseguenze che il clima di intolleranza e l'allarme sociale provocano nei confronti delle persone che si prostituiscono, in particolare verso le vittime della tratta.

Desideriamo focalizzare la nostra attenzione appunto su questo aspetto, perché è il motivo per cui siamo qui stasera. Ogni giorno, siamo accanto a persone socialmente deboli, della cui sicurezza secondo noi non ci si preoccupa a sufficienza, sulle quali si vuole scaricare l'insicurezza e la paura della gente.

Vorrei completare questa mia breve introduzione con tre storie tratte dall'esperienza di una delle tante unità di strada, una cooperativa del nostro coordinamento della zona di Pisa, da cui provengo.

Ad una donna nigeriana sieropositiva, l'unità di strada ha offerto le visite sanitarie di *routine*, dalle quali è emersa la sua sieropositività. Le è stato proposto di lasciare la strada, poiché la sua condizione è molto pericolosa per lei e per i clienti, con una ricaduta anche sulla cittadinanza. Si pensi infatti alle mogli dei clienti e alle altre relazioni che si creano.

Raccontando la propria storia alle operatrici dell'unità di strada, la ragazza ha fatto emergere la sua condizione di sfruttamento. Avendo saputo che era domiciliata a Genova, le operatrici hanno messo in piedi un percorso, grazie al quale, tramite il numero verde della postazione di Genova, questa ragazza ha potuto uscire dallo sfruttamento e curarsi, riducendo così l'impatto che la sua sieropositività avrebbe avuto se lei fosse rimasta in strada.

La seconda storia è quella di una donna moldava costretta a prostituirsi. Dopo alcuni incontri con l'unità di strada (le relazioni nascono infatti da una fiducia che si costruisce progressivamente), la donna ha cominciato a fidarsi ed ha richiesto un accompagnamento sanitario. I controlli sanitari sono durati a lungo, per cui le operatrici hanno potuto farsi conoscere sempre meglio da questa donna, che a un certo punto ha raccontato la propria storia di violenze e la propria riduzione in schiavitù.

L'unità di strada ha costruito per lei un percorso di fuoriuscita dalla tratta, insieme alle strutture preposte e iscritte al registro delle associazioni abilitate previsto dall'articolo 18 del Testo unico in materia di immigrazione. È stata avviata un'indagine di polizia molto vasta, che si è conclusa con l'arresto di diverse persone e la liberazione di altre vittime.

L'ultima storia riguarda la segnalazione di due minorenni presenti in strada. Una sera, l'unità di strada si è fermata a parlare con alcune donne conosciute ed ha incontrato due ragazze romene, visibilmente molto scosse e impaurite, giovanissime, di 13-14 anni, che si rifiutavano di salire in macchina con i clienti. Non essendovi possibilità di parlare in maniera approfondita con le ragazzine a causa dello stretto controllo che subivano in strada e della loro paura, l'unità di strada, finito il servizio, ha contattato la squadra mobile, spiegando la situazione. La polizia si è subito attivata, mandando in strada una pattuglia che, dopo la verifica della minore

età, ha accompagnato le due romene in una struttura di accoglienza per minorenni, cominciando per loro un percorso di liberazione.

È evidente la barbarie di questa forma di schiavitù, che si consuma nelle nostre città. Vorremmo essere ancora in grado di poter rispondere a questa schiavitù e a questa barbarie con percorsi di accoglienza e liberazione. Pensiamo che non sia sufficiente non vedere, per non pensare che queste storie esistono.

FORTI. Sono il responsabile dell'Ufficio immigrazione della Caritas italiana. Innanzitutto, vorrei ringraziarvi – e penso di farmi portavoce di tutti i colleghi – per questa opportunità, che è un'occasione per certi versi unica, di affrontare un tema così attuale e delicato come quello relativo alla tratta di esseri umani.

Svolgerò una breve presentazione, non tanto della Caritas italiana, quanto del coordinamento che essa promuove ormai dal lontano 1995 su questo tema, cui prendono attivamente parte organizzazioni che anche oggi sono qui presenti, tra cui il Gruppo Abele, e altre organizzazioni, come quelle religiose dell'USMI, dell'UISG, la Fondazione Migrantes e le Caritas diocesane.

Come organismo pastorale della Conferenza episcopale italiana, abbiamo cercato di focalizzare la nostra attenzione, sin dal 1995, nel sostegno ai servizi nella capacità di intervenire a favore delle persone vittime di tratta, nel sollecitare una corretta applicazione delle norme vigenti a favore di tali persone, attraverso contatti diretti a livello nazionale e locale con le istituzioni preposte, nell'avviare iniziative di sensibilizzazione della società sul tema della tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, con particolare attenzione ai giovani, in quanto potenziali clienti della prostituzione, e, ancora più importante, nel monitorare alcune esperienze locali di carattere educativo, con l'intento di elaborare proposte a più ampio raggio nelle quali coinvolgere l'Agenzia educativa del territorio. Questo è quanto si è preposto e si prefigge il coordinamento nazionale con la sua attività ordinaria e, in alcuni casi, anche straordinaria, in merito al fenomeno tratta.

L'esigenza di intervenire congiuntamente con un documento, frutto, come si è detto, del lavoro delle varie associazioni oggi presenti, nasce dalla consapevolezza che determinate scelte assunte a livello istituzionale potrebbero mettere fortemente in discussione i risultati ottenuti in questi anni di lavoro sul campo (e don Armando Zappolini ha ricordato i buoni risultati che si sono ottenuti e si stanno attenendo).

Come abbiamo avuto modo di sottolineare nel documento inviato alla vostra attenzione, intorno alla prostituzione e alla connessione che questa ha con il fenomeno migratorio, ciclicamente si accende il dibattito pubblico, soprattutto per via del disagio e dell'allarme che la prostituzione di strada evidentemente suscita nei cittadini. Un disagio, a nostro avviso, e un allarme che troppo spesso vengono enfatizzati, con l'effetto di alimentare la paura e la stigmatizzazione rispetto ad alcune categorie di per-

sone, delle quali don Armando ricordava efficacemente le drammatiche storie.

Guardare alla complessità della problematica e alle sue molteplici implicazioni è essenziale per intervenire adeguatamente in un contesto nel quale – e penso che su questo siamo tutti concordi – è in atto ormai da tempo un indebolimento delle politiche di *welfare* e delle garanzie dei diritti. Per questo motivo, riteniamo sia possibile incidere sulla percezione di insicurezza di parte del territorio solo a partire dalla garanzia della sicurezza sociale dei diritti fondamentali di tutti i cittadini.

Com'è noto, l'impegno del nostro Paese per fronteggiare fenomeni di sfruttamento sessuale ha cercato di privilegiare in questi anni, in maniera per certi versi anche innovativa e lungimirante, la scelta sociale, attraverso una serie di misure che, mettendo al centro la dignità della persona e la tutela dei diritti, sono finalizzate al recupero e all'inserimento sociale della vittima. Non abbiamo timore di dire, perché lo sperimentiamo quotidianamente, che i servizi nati intorno a questo quadro giuridico sono assai avanzati ed efficaci anche in rapporto alla legislazione di altri Paesi. Tuttavia, non si possono certamente tacere le numerose disfunzioni che ancora si registrano in tutto il Paese, prima fra tutte, con riferimento sempre all'applicazione delle norme in materia di traffico di esseri umani, la difformità applicativa delle leggi nei singoli territori, nonché una prevalente accentuazione del carattere premiale del permesso di soggiorno concesso ai sensi dell'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, la durata eccessivamente breve dei finanziamenti statali dei programmi di reinserimento, tale da impedire progettazioni – come abbiamo detto più volte e in più sedi – di lungo respiro, ed altri aspetti sui quali i colleghi avranno modo di soffermarsi maggiormente.

Il quadro giuridico – e anche per questo motivo siamo qui oggi – è stato in parte mutato dalle disposizioni del recente decreto sicurezza (decreto-legge 23 maggio 2008), che attribuiscono ai sindaci il potere di adottare ordinanze per scongiurare gravi pericoli di incolumità pubblica e per la sicurezza urbana, al fine di contrastare – come specifica il successivo decreto ministeriale del 5 agosto 2008 – situazioni urbane di degrado e di isolamento, che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo sfruttamento della prostituzione e la prostituzione su strada. Contemporaneamente – anche questo è noto ai più – il Governo ha presentato il disegno di legge n. 1079 (il disegno di legge Carfagna), contenente misure contro la prostituzione, che prevede il reato di esercizio in luogo pubblico o aperto al pubblico e punisce altresì chi, nella medesima situazione, contrae o si avvale della prestazione sessuale.

Al di là del fatto che le ordinanze già stanno producendo conseguenze sfavorevoli sul fronte della tutela delle vittime dello sfruttamento, determinandone non già la diminuzione, ma lo spostamento al chiuso (questo sia chiaro), ossia in luoghi che per la vittima stessa diventano più insicuri, moltiplicando il suo stato di soggezione alle organizzazioni criminali, mi preme qui evidenziare come un approccio meramente securitario rischi di far venir meno uno dei cardini del contrasto al fenomeno

della tratta, ovvero l'applicazione della strategia globale e integrata. Quelle che il Parlamento europeo definisce «ricette monodose», a nostro avviso, appaiono assolutamente inadeguate.

Riteniamo che anche in Italia l'azione contro la tratta dovrebbe essere connessa – ne siamo fortemente consapevoli – ad una revisione dei meccanismi di controllo della immigrazione che non faciliti fasce di clandestinità e irregolarità, nonché alle politiche contro forme di esclusione ed emarginazione sociale e per la lotta alla povertà. Al riguardo, a mio avviso, è stato molto efficace l'intervento di don Armando.

I percorsi di assistenza e reinserimento delle persone che vogliono lasciare la prostituzione, programmati in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore, andrebbero in questo modo resi pienamente operativi.

Inoltre, la lotta alla tratta implica una rafforzata politica di cooperazione allo sviluppo, inevitabilmente, che favorisca la formazione di risorse umane, il rientro di risorse vitali e l'attenzione alla famiglia, oltre all'aiuto alla lotta alla povertà. Si tratta, in altri termini, di tenere insieme libertà, dignità e sicurezza di chi si prostituisce, con la libertà, la dignità e la sicurezza di tutti i cittadini, evitando che tra queste due istanze si generi un conflitto a perdere.

BUFO. Signor Presidente, sono il coordinatore dell'Associazione On the Road. Il mio compito è quello di illustrare in sintesi il documento «Prostituzione e tratta, diritti di cittadinanza – Le proposte di chi opera sul campo» – promosso dalle associazioni: ASGI, Associazione Gruppo Abele, Associazione On the Road, Caritas italiana, Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA), Comitato per i diritti civili delle prostitute, Comune di Venezia, Consorzio Nova, Cooperativa sociale Dedalus, Save the Children e sottoscritto da 116 Enti locali e *no profit* (di cui 86 enti *no profit*, 4 Regioni, 2 direzioni sanitarie regionali, 8 Province, 14 Comuni, 1 Sindacato nazionale, 1 istituzione provinciale –, offrendone una panoramica, e poi le colleghe e i colleghi espliciteranno alcuni aspetti specifici, portando anche qualche dato. Come si è detto, infatti, tale documento è frutto dell'esperienza sul campo degli enti che direttamente realizzano interventi sociali nell'ambito della prostituzione e dello sfruttamento sessuale legato al circuito della tratta degli esseri umani. Si tratta dell'esperienza di chi, a partire dai contesti locali, ha sempre guardato alle storie delle persone per incidere sulle politiche: ci siamo permessi di redigere questo documento partendo da questo patrimonio e anche dalla fiducia che possa essere considerato nei suoi contenuti.

Voglio solo aggiungere che Pia Covre, del Comitato per i diritti civili delle prostitute, ha chiesto la possibilità di essere ascoltata in un'altra occasione. Probabilmente anche altre organizzazioni faranno la stessa richiesta. Tra queste il MIT, il Movimento d'identità transessuale, che ha aderito a questo documento e che porta un'esperienza peculiare, parte di questo fenomeno così complesso.

Partiamo da un'analisi dei problemi. Il documento porta questa esperienza, illustrata già in precedenza, che consiste in numeri assolutamente rilevanti che fanno dell'Italia uno dei modelli di riferimento dell'intervento a favore delle vittime della tratta. In sette anni sono stati realizzati oltre 13.000 programmi di assistenza e di inclusione sociale. Un lavoro svolto dal punto di vista sociale, ma in stretta connessione con l'autorità giudiziaria e con le forze di polizia, e quindi, indirettamente, come richiamato prima, con un contributo conseguente alla lotta alla criminalità di profilo assolutamente rilevante, che fa dell'Italia un modello anche su questo piano, con numeri di arresti e sentenze unici al mondo.

Il documento parte proprio da un'analisi delle situazioni in cui sono coinvolte le persone che si prostituiscono. Parliamo di donne; parliamo di uomini; parliamo di transessuali; parliamo di persone adulte, ma anche di minori, femmine e maschi; parliamo di persone italiane e di persone straniere, che esercitano in una molteplicità di luoghi. La strada, per esempio, che rappresenta certamente il luogo in cui maggiore è la vulnerabilità di queste persone, ma al tempo stesso dove è più facile raggiungerle.

Solitamente chi esercita la prostituzione vive una condizione di disagio, di vulnerabilità, di difficoltà e spesso di discriminazione (pensiamo ai transessuali che quando chiedono lavoro si vedono chiudere le porte in faccia), nonché forme di sfruttamento – ed è una gran parte del fenomeno – molto gravi e di tratta degli esseri umani. In realtà, la complessità e la molteplicità dei luoghi e delle forme di esercizio della prostituzione ci deve portare a guardare al di là della strada già ora, perché la prostituzione viene esercitata molte volte al chiuso, innanzitutto negli appartamenti, ma anche via Internet o tramite un circuito, anche organizzato, di locali.

Noi partiamo dalla considerazione che non si possa guardare in maniera unidirezionale a questo fenomeno. Un disegno di legge che si incardini esclusivamente sul divieto della prostituzione di strada ci sembra assolutamente parziale, ma anche lesivo della dignità delle persone, perché temiamo che, nel momento dell'entrata in vigore (e ne vediamo gli effetti anticipati nelle tante ordinanze che da questa estate sono state adottate in vari territori italiani), aumenti la vulnerabilità delle già deboli persone coinvolte nella prostituzione: le vittime di tratta, ma non solo; anche le persone che hanno difficoltà, che non hanno alternative, come la donna italiana che non può permettersi di prostituirsi a casa propria perché ha una famiglia né di avere uno studio per l'esercizio dell'attività.

Certamente più vulnerabili diventeranno le persone vittime di tratta, perché con questa linea le si spingerà al chiuso degli appartamenti dove saranno ancora di più sotto il controllo delle organizzazioni criminali. Su questo piano esprimiamo quindi una fortissima preoccupazione, che poi i miei colleghi potranno circostanziare ancora meglio con i fatti che abbiamo osservato in questo periodo.

Il disegno di legge governativo non si preoccupa assolutamente dell'altra parte della prostituzione, cioè della prostituzione al chiuso. L'unico intento è quello di non vedere ciò che in strada dà fastidio.

Anche dal punto di vista delle misure che dovrebbero essere messe in atto, il disegno di legge n. 1079 ci pare assolutamente insufficiente e inadeguato. Infatti se l'intento, come dichiarato nella relazione illustrativa, è quello di lottare contro lo sfruttamento e di aiutare chi è sfruttato, il testo in realtà lo contraddice, perché si incentra solo sul vietare la prostituzione di strada, senza neppure un riferimento a quel modello italiano di aiuto alle vittime di tratta di cui dicevo prima. Come pure non è prevista alcuna misura di inclusione sociale e lavorativa a favore di chi volesse abbandonare la prostituzione.

Noi siamo un modello di riferimento per gli aspetti che riguardano la tratta di essere umani. In realtà, non vi è ancora nulla in essere in termini di aiuto a chi è coinvolto nella prostituzione, pur non essendo vittima di tratta, e che quindi magari voglia avere un'alternativa.

Di conseguenza, formuliamo una serie di proposte che espongo sinteticamente per macrocategorie perché potranno essere illustrate più nel dettaglio.

Anzitutto riteniamo che l'allarme sociale che la prostituzione suscita a volte venga gonfiato e addirittura cavalcato, sia dai *media* che dalla politica. Questo però non significa non riconoscere il disagio che in certi casi la cittadinanza può avvertire. L'esperienza ci dice però che laddove si mettono intorno ad un tavolo le amministrazioni locali, le forze dell'ordine, le associazioni, le eventuali rappresentanze di chi si prostituisce, qualora vi siano – solitamente non vi sono perché è un tessuto debole – , si riescono a gestire le conflittualità sul territorio in un clima di accoglienza e non di repressione, che spinge i fenomeni nel sommerso. Ma su questo ci sarà un intervento specifico.

Riteniamo fondamentale lanciare un programma nazionale di inclusione sociale e lavorativa che comprenda azioni di contatto con chi si prostituisce – in proposito pensiamo di poter portare il nostro specifico contributo – e che offra poi anche prospettive reali di inclusione sociale.

Occorre assolutamente potenziare il sistema di aiuto alle vittime di tratta, la cui identificazione, la cui emersione resta una delle carenze attuali, sulla quale occorrerebbe lavorare attraverso la formazione delle forze dell'ordine.

Con la prospettiva che ci viene offerta, in realtà, rischiamo che quel sistema venga del tutto depotenziato, perché le persone non avranno più modo di accedere ai diritti e ai programmi di assistenza, che pure l'Italia offre e per cui è considerata un modello a livello europeo. Questo implicherebbe anche un'azione più decisa nel senso delle indagini e del contrasto alla criminalità che gestisce lo sfruttamento della prostituzione e la tratta degli esseri umani. In quel senso, piuttosto che facendo multe a prostitute e a clienti, immaginandoci anche il disastro che incombe sul sistema giudiziario già quasi al collasso, andrebbero meglio utilizzate le già esigue risorse delle forze dell'ordine.

Nel documento abbiamo indicato le nostre posizioni e avanzato delle proposte, anche nel senso di un miglioramento del sistema attuale, considerando che, a normativa invariata, cose significative, importanti e molto

incisive sul piano della sicurezza, intesa nel senso di garanzia dei diritti, dell'inclusione sociale e della protezione per le vittime di tratta, si possono fare.

Vi abbiamo portato questo documento con un forte senso di responsabilità. Adesso affidiamo alla vostra responsabilità l'approfondimento per il quale ci rendiamo disponibili, non solo in questa occasione, ma anche in tutte le altre.

PRESIDENTE. Abbiamo avuto ed esaminato il documento. La ringrazio per i suggerimenti.

NICODEMI. Sono la responsabile del gruppo di lavoro prostituzione e tratta dell'ASGI, l'Associazione studi giuridici sull'immigrazione, composta da giuristi, per lo più avvocati, che si occupano della tutela dei diritti dei migranti e, tra questi, anche delle categorie maggiormente vulnerabili, come le vittime di sfruttamento e tratta.

L'ASGI, oltre a proporre il documento insieme alle altre associazioni, ha predisposto un documento specifico, che contiene delle osservazioni di natura più tecnico-giuridica relative al disegno di legge d'iniziativa governativa, che abbiamo inviato e che ci auguriamo abbiate potuto esaminare. Tale documento si sofferma su alcune considerazioni aventi ad oggetto in particolare l'articolo 1 del disegno di legge n. 1079, che prevede il divieto di prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, e anche l'articolo 2, comma 2, relativamente al rimpatrio di minori stranieri che esercitano la prostituzione.

Per quanto riguarda le considerazioni di politica criminale legate alla lotta alla tratta di esseri umani, l'Associazione studi giuridici immigrazione ritiene che la previsione normativa contenuta nell'articolo 1 del disegno di legge in esame non tenga conto della necessità di mantenere nel nostro ordinamento norme a tutela delle vittime di tratta; peraltro, la criminalizzazione dell'esercizio della prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico implica una parificazione, o meglio un'assoluta irrilevanza della distinzione tra la vittima dello sfruttamento e coloro che decidono di esercitare la prostituzione liberamente.

Come giustamente evidenziato da Marco Bufo, nella relazione di accompagnamento del disegno di legge n. 1079 si sottolinea il fatto che la lotta alla tratta di esseri umani rappresenta un tema centrale e addirittura l'obiettivo principale del provvedimento. A nostro avviso, invece, il disegno di legge in esame perseguirebbe un obiettivo esattamente contrario, nel senso che anche la precisazione contenuta nella relazione illustrativa, per cui resterebbe esclusa la punibilità di coloro che sono costretti ad esercitare la prostituzione, avrebbe poco rilievo; infatti, nel disegno di legge non è contenuta alcuna causa di non punibilità per coloro che sarebbero vittime dello sfruttamento.

La sovrapposizione concettuale tra le vittime di tratta e le persone che scelgono liberamente di prostituirsi comporterebbe due conseguenze:

da una parte, come è stato già evidenziato, si indebolirebbe la lotta alla tratta; dall'altra, diminuirebbe la possibilità di proteggere le vittime.

Per quanto riguarda la prima conseguenza, sottolineo che lo spostamento delle persone dedite alla prostituzione in luoghi chiusi si tradurrebbe – a nostro avviso – in un ostacolo insormontabile per il lavoro delle Forze dell'ordine e della magistratura inquirente che, proprio dai reati di sfruttamento della prostituzione, spesso iniziano complesse indagini che in molti casi fanno luce sull'esistenza di organizzazioni criminali transnazionali in grado di gestire ingenti capitali e profitti. La situazione cambierebbe anche dal punto di vista investigativo e processuale perché le ragazze, ove intercettate sulla strada e fermate, non assumerebbero più il ruolo di persone offese o informate dei fatti, ma assumerebbero il ruolo di persone indagate; pertanto, anche le loro dichiarazioni potrebbero essere rese soltanto alla presenza di un difensore. Diminuirebbe, pertanto, l'interesse a collaborare con l'autorità giudiziaria perché le persone sarebbero molto più occupate a difendersi.

Sotto il profilo della minore protezione delle vittime di sfruttamento e tratta, evidenzio che una norma di tal genere ribalterebbe completamente l'ottica con la quale fino ad oggi si è affrontato il problema dello sfruttamento e della tratta di esseri umani. L'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, e comunque tutto il sistema approntato fino ad oggi a tutela delle vittime di tratta (anche l'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, che prevede espressamente l'applicazione delle misure di protezione alle vittime di tratta) sono stati inseriti nel nostro ordinamento anche perché imposti da normative internazionali ed europee. Ricordo la direttiva dell'Unione europea n. 81 del 2004, la Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale, la Convenzione di Varsavia e così via. Vi sono normative comunitarie che impongono agli Stati membri di approntare misure a protezione delle vittime di tratta. Ripeto, però, che a nostro avviso il disegno di legge n. 1079 andrebbe esattamente nella direzione opposta.

A ciò vanno aggiunte considerazioni legate all'inefficacia della previsione normativa anche sotto il profilo della pena prevista. Ricordo che è prevista la pena pecuniaria congiunta congiunta alla pena detentiva dell'arresto. Le perplessità riguardano la possibilità concreta di riscossione della pena pecuniaria, in particolare per quanto riguarda le persone straniere che si prostituiscono, spesso illegalmente presenti sul territorio ed irreperibili; riguardano anche il procedimento penale che verrebbe avviato, il quale avrebbe come unica conseguenza un notevole ed inutile aumento del carico degli uffici giudiziari.

Inoltre, abbiamo riflettuto su alcuni aspetti a cui condurrebbe il disegno di legge in esame rispetto a possibili censure di illegittimità costituzionale. Il tempo a disposizione ovviamente non mi consente di ripercorrere i passaggi logici che hanno condotto a queste riflessioni; rimando, dunque, al documento auspicando che esso possa essere esaminato con attenzione.

Infine, desta non poca preoccupazione la previsione contenuta nell'articolo 2, comma 2, del disegno di legge governativo relativamente alle procedure accelerate e semplificate di rimpatrio per i minori stranieri che si prostituiscono. Abbiamo avanzato considerazioni critiche anche sotto tale profilo; tuttavia, per esigenze di tempo, rimando a quanto sarà successivamente evidenziato dalla rappresentante dell'Associazione *Save the children*, che tra l'altro ha contribuito alla redazione del documento.

MORNIROLI. Signor Presidente, sono il responsabile della Cooperativa sociale Dedalus e coordino da otto anni il progetto «articolo 18» di contrasto alla tratta degli esseri umani e a favore delle persone che si prostituiscono o si sono prostituite in un contesto complicato come quello di Napoli e della sua Provincia.

Il mio intervento è volto a spiegare il motivo per il quale, non dal punto di vista ideologico o teorico, gli enti che hanno sottoscritto questo documento sono profondamente contrari alla misura che prevede il divieto di prostituzione in strada. Al riguardo citerò un'esperienza concreta, rappresentata da un progetto che negli ultimi anni ha accompagnato all'uscita dai percorsi di prostituzione più di 150 persone, di cui 67 hanno sporto denuncia; queste persone fanno parte di quei 13.000 casi cui ha poc'anzi fatto riferimento Marco Bufo e che, tra l'altro, fanno dell'Italia – grazie al sistema integrato di politiche – il Paese con il più alto numero di denunce rispetto allo sfruttamento sessuale.

La nostra contrarietà nasce, dunque, da una valutazione «di pancia» e anche dall'esperienza maturata nel tempo. Come è già stato sottolineato, molte persone hanno trovato la forza di scappare e denunciare i propri sfruttatori perché sulla strada hanno trovato, in maniera continuativa, operatori, operatrici, mediatori e mediatrici culturali che le hanno incontrate ed accolte, facendo vivere loro una dimensione di accoglienza che le ha rese capaci di ribellarsi agli sfruttatori. Sfruttatori che hanno imparato ad avere paura non solo delle Forze dell'ordine, ma anche dei nostri progetti, tanto che in alcuni casi hanno messo proprio loro le donne al chiuso per impedirci di raggiungerle.

Quindi, quelle tentazioni che vanno solo nella logica di proibire la prostituzione in strada (forse con l'unico obiettivo di non averla più davanti agli occhi) rischiano di colpire chi è già vittima, perché rendono più sole ed abbandonate proprio quelle donne e quei minori che noi diciamo di voler proteggere.

Proprio ieri abbiamo fatto un'uscita insieme ai carabinieri della stazione di Aversa perché una donna nigeriana aveva chiesto, tramite il numero verde, di scappare: in una periferia urbana a nord di Napoli, tra i trattori che arano i campi, abbiamo trovato 36 ragazze nigeriane, spinte lì anche dalle ordinanze del Comune di Napoli e dal tam tam sul divieto della prostituzione in strada. Queste persone non sarebbero state più raggiunte se non avessimo avuto il caso della ragazza nigeriana. Delle 36 ragazze trovate, 20 erano minori, messe al bando dai loro sfruttatori, in periferie urbane, morali ed umane.

Ribadisco, pertanto, che tentazioni di questo tipo non aiutano, ma producono insicurezza e non sicurezza.

Negli ultimi anni, abbiamo svolto in strada diffusi e capillari interventi di informazione, educazione e tutela sanitaria, volti anche alla riduzione dei danni. Abbiamo utilizzato materiale informativo, ma abbiamo anche accompagnato le donne a quei servizi di assistenza a cui molto spesso avevano paura di rivolgersi, alimentando quindi il mercato illegale della salute. Posso affermare che oggi moltissime donne vanno nei servizi sanitari, si curano e tutelano la loro salute. Per noi basterebbe già questo.

È stato un lavoro che abbiamo fatto in strada, incontrando queste donne. Pensiamo però che il nostro lavoro sia servito anche alla comunità di donne e uomini italiani, perché se è vero che le donne che si prostituiscono in strada sono tutte, o quasi, straniere, è anche vero che i clienti sono quasi tutti italiani, in buona parte mariti e fidanzati, che nell'80 per cento dei casi sono disponibili a pagare tre volte il prezzo della prestazione per avere rapporti non protetti e che poi con le loro compagne, mogli e fidanzate molto spesso non hanno rapporti protetti.

Una campagna di educazione sanitaria per le donne a noi basterebbe. Ripeto, è stata una grande campagna di informazione e di riduzione dei rischi per tutta la comunità, che abbiamo condotto in strada, incontrando le donne e offrendo loro servizi senza chiedere nulla in cambio. Se ci impedite di proseguire, produrrete non sicurezza, ma insicurezza, non solo per le donne in strada, ma anche per la comunità locale.

In strada abbiamo incontrato anche quelle persone che sono non vittime di tratta, ma donne migranti che in molti casi individuano nella prostituzione l'unica possibilità per uscire da condizioni di povertà e miseria. Sono le molte donne dell'Est che a volte si prostituiscono anche per pochi mesi in questo Paese per far fronte ad emergenze sanitarie nella loro famiglia di origine. Sono, per esempio, le transessuali napoletane, che essendo discriminate in quanto tali, non hanno altre alternative che la strada. Infatti, domani scenderanno in piazza a Napoli per affermare che la strada per loro non è una scelta, è un obbligo, e per chiedere servizi di informazione, di orientamento, di inserimento lavorativo.

Con il lavoro in strada abbiamo costruito anche possibilità reali di alternativa alla strada stessa, ma sempre perché abbiamo potuto costruire relazioni, agganci, fiducia e sicurezza. Se ci impediscono di lavorare in questo modo, ripeto, si produrrà non tanto abbandono, quanto un fenomeno sommerso, nascosto, non raggiungibile.

In questi anni, e credo che molti in quest'Aula lo sappiano, attraverso il lavoro di strada abbiamo svolto anche uno straordinario ruolo di ricerca/azione. Abbiamo potuto capire come si evolvono i fenomeni, quali sono le modalità di sfruttamento, quanti sono i modelli prostituzionali, come vengono coinvolte le persone. L'abbiamo capito perché siamo stati in strada e abbiamo parlato con le persone coinvolte. Certe volte, siamo arrivati al sommerso anche grazie alle relazioni di strada. Senza di esse, si rischia di non capire più nulla di questi fenomeni e quindi di offrire servizi inutili, che non hanno alcun impatto sociale.

Le persone che sono qui presenti e che lavorano in strada (come noi, che lo facciamo da otto anni) in contesti complicati e difficili, determinano sicurezza per chi è in strada e per le comunità, abbassano i conflitti, producono salute per tutti e per di più aiutano le istituzioni e gli organi di Governo ad attuare politiche capaci di risolvere i problemi, che non si limitino quindi a nascondere il fenomeno o a rispondere agli umori più bassi della popolazione.

BIANCHINI. Buonasera, sono la vice presidente del Consorzio Nova, che riunisce cooperative sociali e associazioni che operano in diverse Regioni d'Italia, alcune delle quali fanno parte anche del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA). È come se fossimo una sorta di grande famiglia, un grande osservatorio che consente una sinergia, uno scambio su questo tema.

Oggi ho il compito di provare a spiegarvi quegli aspetti su cui ci siamo interrogati e su cui tuttora riflettiamo in modo approfondito, rispetto al lavoro sociale che svolgiamo nei confronti delle persone che si prostituiscono in ambienti che definiamo *indoor*. Avete sentito parlare prima di forme di prostituzione al chiuso, negli appartamenti, nei *night*, nei locali *lap dance*, nelle discoteche. Le donne vengono costrette a prostituirsi in centri mascherati da centri benessere, saune e *beauty farm*. Tale sistema si sta evolvendo in questi anni in maniera esponenziale, anche in relazione agli effetti causati dalle ordinanze che sono state emanate negli ultimi mesi.

Come è stato detto, tutto ciò che è stato fatto, in sinergia con le forze dell'ordine e la magistratura sul territorio, in relazione all'articolo 18 del Testo unico in materia di immigrazione, ha prodotto mutamenti nell'ambito dei circuiti e delle forme di sfruttamento. Già da tempo, infatti, si è verificato appunto uno spostamento della prostituzione in un ambito *indoor*.

Cercherò ora di elencarvi le difficoltà che incontriamo e che ci preme portare alla vostra attenzione. La parola chiave fondamentale del discorso fatto poc'anzi dal collega Andrea Morniroli, che in questi anni ci ha permesso di lavorare bene e di produrre tanti risultati, è «continuità». Quando abbiamo potuto costruire con continuità relazioni in strada con le persone, sono arrivati tutti i risultati che vi sono stati illustrati.

Riteniamo che sarebbe molto difficile avere risultati analoghi nel caso che si moltiplicassero forme di prostituzione *indoor*, e il motivo è molto facile da capire: gli operatori sociali non hanno alcun titolo e alcuna possibilità – o meglio, hanno possibilità minime – per contattare le persone che si prostituiscono nei locali dove è molto difficile entrare, per cui bisogna camuffarsi da clienti e mettere in atto tutta una serie di strategie.

È forse più semplice provare a lavorare con le persone che si prostituiscono negli appartamenti, ma i risultati ottenuti in questi anni con sperimentazioni condotte ad esempio dall'Associazione *On the road,* dalla cooperativa «Lotta contro l'emarginazione» di Milano, per cui lavoro, o

altre sperimentazioni fatte a Napoli e in altre Regioni d'Italia, dimostrano che per poter accedere agli appartamenti, e contattare le persone che si prostituiscono in questi ambienti, occorrono tempi molto lunghi.

Avete sentito prima alcuni racconti sulla situazione delle persone nigeriane. A Milano, ma anche in altre zone d'Italia, registriamo un fortissimo incremento dell'offerta di prostituzione in appartamento da parte di donne cinesi, che è difficile contattare. Infatti, ai numeri di telefono pubblicizzati sui giornali rispondono donne cinesi che conoscono abbastanza bene l'italiano e che smistano – passatemi questo termine – le richieste dei clienti alle donne cinesi costrette a prostituirsi dalle varie organizzazioni.

PRESIDENTE. È una sorta di *call center*.

BIANCHINI. Sì, svolgono una funzione di smistamento, filtro e *call center*, per cui è difficilissimo per un operatore sociale contattare direttamente le donne costrette a prostituirsi. A volte, rispondono direttamente queste ultime, ma le uniche parole che conoscono in italiano riguardano la tipologia di prestazione sessuale che sono in grado di offrire, la cifra e l'indirizzo dell'appartamento. In queste condizioni, è estremamente difficile diffondere un'informazione anche minima sulla tutela della salute.

Stiamo comunque provando a sperimentare localmente forme di aggancio di queste persone per tentare di offrire almeno informazioni, se non addirittura l'opportunità di affrancarsi da una situazione di tratta e sfruttamento, ma questo è veramente difficile, perché ci manca la continuità e quindi la possibilità di creare relazioni con queste persone. Sono situazioni che richiedono tempo.

Vediamo ora quali sono i rischi. Come avete sentito da coloro che sono intervenuti prima di me, riteniamo che lo spostamento al chiuso renda veramente difficile contattare le persone, informarle per creare in loro meccanismi di sicurezza e di autotutela.

Temiamo che il fatto di non riuscire più a contattarle, a creare una continuità relazionale con loro possa portare anche alla recrudescenza di forme di controllo che le organizzazioni criminali hanno su queste persone. Quindici anni fa, quando abbiamo cominciato questo lavoro, le donne in strada subivano violenze fisiche e altre forme di violenza e di controllo gravissime, che si sono attenuate nel corso degli anni proprio grazie al lavoro che è stato fatto direttamente in strada con loro. Pensiamo quindi che il fatto di non poter più essere presenti come sensori sul territorio farà riemergere forme di controllo violento, che in passato erano attuate dalle organizzazioni criminali.

Riteniamo inoltre opportuno segnalare l'ulteriore evoluzione – a cui ha accennato prima Marco Bufo – delle forme di reclutamento, controllo e offerta di servizi prostituzionali, che sta avvenendo attraverso le tecnologie, soprattutto Internet. Entriamo con ciò in un mondo ancora più complesso e complicato.

Se digitate su un qualsiasi motore di ricerca la parola «*escort*», quella che serve per cercare ed evidenziare questo tipo di siti, su *Google,* ad esempio, otterrete 68 milioni di risultati, quindi un numero esorbitante di siti nei quali è possibile acquistare prestazioni sessuali.

Il Consiglio d'Europa ha pubblicato, alla fine del 2007, una ricerca sulle modalità di reclutamento e di offerta di prestazioni sessuali attraverso Internet che comincia a dare una prima serie di indicazioni e segnalazioni non solo quantitative, ma anche qualitative, rispetto a quelle che si presume siano le possibili forme di assoggettamento delle persone e a quali possono essere eventuali forme di sperimentazione di un lavoro non solo sociale, ma anche giudiziario per approcciare questo problema.

MARCHISELLA. Lavoro nell'Associazione Gruppo Abele e sono responsabile del numero verde contro la tratta della postazione Piemonte – Valle d'Aosta.

Partirò da una considerazione che alcuni colleghi hanno già sottolineato, e cioè che è importante – non lo dimentichiamo – che in Italia abbiamo buone leggi e, partendo in particolare dall'articolo 18 del Testo unico in materia di immigrazione, credo che il sistema italiano possa rappresentare un modello di riferimento a livello internazionale.

Tuttavia, negli anni abbiamo osservato alcune problematicità rispetto all'applicazione dello stesso articolo 18, prima fra tutte che sul nostro territorio, purtroppo, tale articolo non viene applicato in maniera uniforme. In particolare, alcune questure non applicano il percorso sociale senza la denuncia, nonostante siano state inviate, credo, a tutte le questure del territorio nazionale circolari come quelle del 2006 e del 2007, per ricordare la possibilità per le vittime di intraprendere anche tale percorso. Peraltro, a livello nazionale non sono davvero molte le persone che intraprendono il percorso senza la denuncia; soprattutto, dal nostro osservatorio abbiamo notato che alcuni dei casi senza denuncia, dopo qualche mese, si sono trasformati in percorsi con denuncia proprio perché si è permesso alle vittime di creare un rapporto di fiducia con le Forze dell'ordine che è fondamentale per la collaborazione.

Inoltre, abbiamo rilevato che in alcune questure e commissariati non vengono raccolte le denunce delle donne la cui storia è avvenuta in altri territori: anche questo è un problema. Pensate a cosa voglia dire per una donna che, ad esempio, si trova a Napoli, ma la cui storia è avvenuta sul territorio di Torino, dove si troverebbe in una situazione di pericolo, dover tornare proprio nel luogo in cui è stata sfruttata e minacciata. In alcune questure manca anche il referente unico dell'articolo 18, referente che invece la circolare del Ministero dell'interno n. 300 del 2000 richiamava e sollecitava.

Oggi ci sono ancora poche eccezioni rispetto all'applicazione dell'articolo 18 per alcune forme di tratta: pensiamo allo sfruttamento sui luoghi di lavoro, all'accattonaggio, all'adozione illegale e all'espianto di organi; anche a questo riguardo bisognerebbe svolgere alcune riflessioni.

I tempi di rilascio dei permessi di soggiorno continuano ad essere sempre più lunghi, demotivando le donne inserite nei programmi di protezione sociale e rendendo sempre più difficoltoso il lavoro delle associazioni.

A tutto ciò si aggiunge che il fenomeno della tratta continua ad evolversi e ad assumere connotati sempre più preoccupanti, anche per le modalità di gestione delle organizzazioni criminali. Dal nostro osservatorio si continua ad assistere a donne che sono vittime di maltrattamenti fisici, ma soprattutto psicologici: si parla di un vero e proprio assoggettamento ai limiti quasi del plagio. Ciò vale soprattutto per il mondo africano, in particolare per le donne che provengono dalla Nigeria: spesso manca loro la percezione di essere sfruttate, e la mancata percezione dello sfruttamento rende il nostro lavoro molto più difficile.

Come è stato detto, anche noi abbiamo notato come lo spostamento delle donne che si prostituiscono dalla strada all'appartamento accresca le difficoltà di raggiungere queste donne. Le donne che lavorano al chiuso finiscono per avere, come unici punti di riferimento, i clienti e gli stessi trafficanti. Da alcuni dati dell'ambulatorio delle malattie sessualmente trasmesse è emerso che le donne che lavorano negli appartamenti negli ultimi anni hanno contratto alcune malattie a trasmissione sessuale che erano sparite, tra cui la sifilide. Se con l'unità di strada è possibile «agganciare» la donna e operare anche un intervento di prevenzione sanitaria, nel momento in cui la prostituzione si sposta al chiuso diventa difficile poter spiegare a queste donne alcune questioni fondamentali per la loro vita.

È importante cercare di unire le forze e pensare che gli enti e le associazioni che, a vario titolo, lavorano sul tema della tratta e le Forze di polizia devono avere un obiettivo comune, quello di tutelare la vittima. Anche noi, che lavoriamo ogni giorno a contatto con queste donne, crediamo che per tutelare la vittima sia fondamentale combattere il trafficante e qualsiasi forma di tratta e di sfruttamento, ma con il disegno di legge n. 1079 (conosciuto come disegno di legge Carfagna) vi è il rischio che questo obiettivo venga meno, cioè passi in secondo ordine la tutela delle persone che ogni giorno non scelgono di lavorare sulla strada.

Inoltre, abbiamo notato che i trafficanti controllano sempre più le donne che lavorano in strada e sappiamo, per nostra esperienza, che controllano anche le unità di strada: ci siamo trovati in situazioni poco piacevoli, in cui siamo stati seguiti dai trafficanti che hanno messo a repentaglio il nostro lavoro. Purtroppo, è accaduto anche – cosa ancor meno piacevole – che, con le ultime ordinanze adottate, ci siamo trovati a dover gestire una situazione di conflittualità con alcune forze di polizia che non si identificavano nelle unità di strada e incutevano timore agli operatori.

Pertanto, alcune proposte potrebbero andare nel senso di applicare l'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione in tutte le sue forme, non dimenticando che, come ho detto, non esiste solo la prostituzione forzata, ma vi sono anche altre forme di sfruttamento. Sarebbe necessario

creare e ripristinare la presenza del referente unico nelle questure e dare importanza alla formazione, che credo sia un punto cruciale per il contrasto del fenomeno.

Come Gruppo Abele, in questi ultimi mesi abbiamo organizzato un corso di formazione con la Consulta delle elette, quindi con degli amministratori, e in base all'esperienza maturata riteniamo fondamentale partire dalla formazione, oltre che degli amministratori, delle forze di polizia e di chiunque si trovi ad interagire con le vittime della tratta, al fine di rendere il lavoro congiunto molto più proficuo.

DI MAIO. Signor Presidente, onorevoli senatori, rappresento *Save the Children* Italia. Innanzitutto, desidero ringraziarvi, a nome della mia organizzazione, per l'invito e per l'opportunità di confronto.

Vorrei utilizzare il tempo a disposizione per esporre le nostre preoccupazioni in merito alle misure relative ai minori stranieri non accompagnati previste dal disegno di legge n. 1079 di iniziativa governativa, recante «Misure contro la prostituzione».

In particolare, il comma 2 dell'articolo 2 del suddetto disegno di legge prevede che si stabiliscano, mediante regolamento, procedure accelerate e semplificate per l'adozione del provvedimento di rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati che abbiano esercitato la prostituzione in Italia, affinché essi siano riaffidati alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese di origine o di provenienza.

In base agli obblighi assunti dallo Stato italiano, il rispetto e la promozione dei diritti dei minori, così come sanciti da una serie di strumenti di diritto internazionale, principalmente dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) del 1989, dovrebbero costituire la base di ogni intervento a favore di ciascun minore che si trovi sul territorio italiano, senza alcuna discriminazione, come previsto dall'articolo 2 della citata Convenzione.

È opportuno a tal proposito ricordare che il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha dedicato il Commento generale n. 6 alla tutela e promozione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, fornendo agli Stati indicazioni molto utili sull'interpretazione e l'applicazione di tali diritti (sanciti dalla Convenzione) a questo gruppo di minori ed ha affrontato nello specifico anche il tema del rimpatrio.

In particolare, il superiore interesse del minore dovrebbe essere una considerazione preminente in tutte le decisioni riguardanti gli stessi minori (articolo 3 della Convenzione, vero principio cardine). Ciò significa che ogni minore deve essere trattato innanzitutto come tale e che qualsiasi altra considerazione relativa, ad esempio, al suo *status* di cittadino straniero, o di minore non accompagnato, al controllo dei flussi migratori e all'ordine pubblico, debba avere un rilievo secondario.

Una valutazione rigorosa del superiore interesse di ciascun minore non accompagnato che si trovi sul territorio italiano dovrebbe essere effettuata al fine di identificare una soluzione duratura che permetta la più

completa realizzazione possibile dei diritti del minore in questione, in un'ottica di lungo periodo.

Un minore dovrebbe essere rimpatriato nel proprio Paese d'origine soltanto se tale misura corrisponde alla realizzazione del suo superiore interesse. Si tratta dunque di effettuare una valutazione complessa e approfondita per decidere se il rimpatrio costituisca davvero la soluzione migliore, senza considerarlo come l'unica misura adottabile.

In questa valutazione devono essere contemperati attentamente diversi elementi. In particolare, è necessario che si proceda ad un'accurata e attenta considerazione dei rischi conseguenti ad un eventuale rimpatrio che il minore e/o i suoi familiari potrebbero correre nel Paese d'origine; che un'indagine della situazione familiare, sociale ed economica nel Paese di origine del minore, sia condotta da organizzazioni ed enti esperti e indipendenti; che il minore sia informato, in ossequio al principio di partecipazione, in ogni fase dell'indagine e del processo, e che la sua opinione circa il rimpatrio sia adeguatamente sollecitata e tenuta in dovuta considerazione; che la situazione del minore in Italia venga approfonditamente analizzata e valutata, con riferimento in particolare al grado di integrazione scolastica, lavorativa e sociale e alla durata della permanenza dopo l'ingresso nel territorio.

In ogni caso, se si deve procedere al rimpatrio, è altresì necessario che i requisiti minimi necessari affinché si possa procedere in tal senso siano stabiliti e rispettati come segue: che i genitori (o altri parenti stretti cui il minore era precedentemente affidato) siano stati rintracciati, siano disponibili ed in grado di accogliere il minore e non si siano resi responsabili di comportamenti gravemente pregiudizievoli nei confronti del minore (abusi, abbandono, sfruttamento); che l'opinione dei genitori circa l'opportunità del rimpatrio sia stata sollecitata e tenuta in dovuta considerazione; che sussistano condizioni socio-economiche tali da garantire al minore, in conformità a standard minimi, vitto, alloggio, accesso ai servizi sanitari, opportunità di istruzione, formazione professionale, impiego, in altre parole il godimento dei suoi diritti; che prima del rimpatrio, sia il minore che la sua famiglia siano stati opportunamente preparati.

Tali elementi essenziali dovrebbero essere applicati nella valutazione circa il rimpatrio di tutti i casi di minori stranieri non accompagnati presenti sul nostro territorio.

Lo Stato italiano ha inoltre l'obbligo di assicurare la piena protezione di tutti i minori da ogni forma di abbandono, abuso, violenza e sfruttamento, dunque anche di quelli coinvolti in attività di prostituzione. In questi casi, la valutazione dei rischi di persecuzioni o vendette, nonché di stigmatizzazione ed esclusione sociale, che il minore e/o i suoi familiari potrebbero correre, nonché della situazione socioeconomica nel Paese di origine, necessita di un'attenzione particolare e, ancora una volta, deve essere effettuata su base individuale.

Sono state già evidenziate dai miei colleghi alcune criticità circa gli effetti negativi che le previsioni del disegno di legge in questione a nostro avviso produrrebbero sulla possibilità di identificare e garantire assistenza

alle vittime di tratta e sfruttamento, ivi compresi i minori, coinvolte nella prostituzione.

I minori stranieri coinvolti nella prostituzione in Italia molto spesso sono vittime di tratta e di gravi forme e sfruttamento. Spesso, inoltre, i minori coinvolti nella tratta e nello sfruttamento della prostituzione in Italia sono privi di adeguate cure familiari nel Paese di origine: minori che vivono per strada, minori che sono stati messi negli orfanotrofi, i cui genitori magari sono anch'essi emigrati per garantire la sopravvivenza di se stessi e della propria famiglia.

Anche laddove l'esercizio della prostituzione non sia collegato alla tratta, i minori in essa coinvolti si trovano esposti a rischi di abuso, violenza e sfruttamento, e spesso nell'impossibilità di godere dei propri diritti.

Quel che voglio dire è che, in tutti questi casi, l'opportunità di rimpatriare il minore nel proprio Paese di origine deve essere valutata con ancora maggiore attenzione, poiché molto spesso il rimpatrio non costituisce una soluzione adeguata al fine di permettere al minore il godimento dei diritti dei quali è titolare.

Alla luce sia delle considerazioni esposte sia della nostra consolidata e pluriennale esperienza in materia di protezione dei diritti dei minori migranti, in Italia, ma anche in molti dei loro Paesi di origine, riteniamo che la previsione di specifiche misure, addirittura «accelerate e semplificate», e dunque inevitabilmente meno idonee a garantire il rispetto delle garanzie e dei criteri sopra delineati, per il rimpatrio assistito di minori stranieri non accompagnati che siano stati coinvolti in attività di prostituzione introducano un criterio di discriminazione nei confronti di un gruppo di minori – criterio che, come ribadito dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, non è ammissibile – e siano in contrasto con l'individuazione e la considerazione preminente del superiore interesse del minore.

Desta inoltre preoccupazione il fatto che il testo in questione (all'articolo 2, comma 2) preveda il rimpatrio anche quando il ricongiungimento familiare, che normalmente costituisce il punto di partenza nella ricerca della migliore soluzione di lungo termine per il minore, non sia praticabile (in tali casi, come ribadito dal Comitato sopra citato, il rimpatrio verso il Paese di origine non dovrebbe, in principio, avere luogo, a meno che non vi siano provvedimenti concreti e dettagliati circa le responsabilità di custodia che garantiscano al minore di godere dei propri diritti), e contempli il possibile riaffidamento del minore «alle autorità del Paese di origine» o addirittura «di provenienza» (magari un Paese per il quale il minore è semplicemente transitato prima di giungere in Italia), il che configurerebbe una grave violazione del diritto di protezione di cui ogni minore è titolare.

In conclusione, auspichiamo lo stralcio del comma 2 dell'articolo 2 dal disegno di legge in questione – e di misure analoghe da qualunque disegno di legge in merito –, in modo che resti applicabile la normativa in materia di rimpatrio assistito prevista per tutti i minori migranti presenti sul territorio italiano, ivi compresi quelli coinvolti in attività di prostituzione.

Molte grazie per l'attenzione.

DONADEL. Signor Presidente, sono responsabile dell'Unità operativa protezione adulti del Comune di Venezia. Rappresento in questa sede l'amministrazione comunale di Venezia e, in particolare, l'assessore alle politiche sociali, dottor Simionato, con il quale ho concordato l'intervento che – me ne scuso – leggerò.

Prima però permettetemi un'ulteriore precisazione circa la mia presenza. La questione è molto semplice. Il Comune di Venezia da 15 anni sta lavorando su queste tematiche, sia in materia di prostituzione sia in materia di tratta. Ritengo sia ancora l'unico Comune in Italia ad aver istituito dei servizi presso l'assessorato alle politiche sociali. Molto spesso, infatti, queste tematiche vengono affrontate a livello progettuale, ma mai all'interno di pratiche che devono essere continuative nel tempo, con servizi rivolti a soggettività deboli e legati al contesto territoriale.

Si è parlato molto di tratta e poco di prostituzione. Porterò dunque l'attenzione su questa tematica, sottoponendovi due questioni: la prima riguarda la scelta di quale politica l'Italia intenda adottare in materia di prostituzione; la seconda riguarda la scelta di una proibizione della prostituzione di strada.

In Europa, fin dagli anni '80 erano presenti diversi modelli di politiche di gestione del fenomeno della prostituzione (proibizionista, abolizionista, neoabolizionista, regolamentarista), i quali, espressione di contesti sociali e culturali differenti, erano stati in grado di governare il fenomeno in maniera più o meno efficace.

Con i profondi cambiamenti del fenomeno nel suo complesso, avvenuti negli anni '90 (espansione del mercato e delle soggettività migranti, connessione con altri fenomeni quali immigrazione, *trafficking* e processi della globalizzazione), questi modelli sono entrati in crisi e molti Paesi europei hanno risposto rivedendo le proprie politiche elaborando nuovi modelli, come la depenalizzazione, oppure sviluppando i modelli regolamentarista e proibizionista su posizioni neoregolamentariste o di criminalizzazione del cliente.

Quindi, la prima questione che il legislatore deve porsi in materia di revisione delle politiche sulla prostituzione è a quale modello l'Italia intenda fare riferimento. Attualmente, tutto il dibattito sviluppatosi attorno alla cosiddetta legge Merlin sembra mettere radicalmente in discussione i princìpi neoabolizionisti cui la nostra normativa interna si ispira.

Pur ribadendo la validità e l'attualità dei princìpi contenuti nella posizione neoabolizionista della cosiddetta legge Merlin (la legge n. 75 del 1958), quali la centralità dei diritti e della dignità della persona, la non discriminazione e la non criminalizzazione di chi si prostituisce, la volontà di combattere qualsiasi tipologia di sfruttamento della prostituzione, il Comune di Venezia non ha una posizione ideologicamente pregiudiziale nei confronti delle posizioni regolamentariste; sottolinea solamente il fatto che in Italia il passaggio da posizioni neoabolizioniste a quelle più vicine al regolamentarismo non sarà foriero, come per alcune società del Nord Eu-

ropa (ad esempio, la Germania), di un processo tale da collocare la prostituzione all'interno del diritto del lavoro, come molti auspicherebbero. L'Italia, oltre ad essere una società non ancora eticamente pronta per una tale scelta di campo, non possiede nemmeno una cultura del diritto del lavoro tale da poter governare un fenomeno cosi complesso come la prostituzione.

Pertanto, forme di regolamentarismo applicato al nostro contesto sociale non potranno che essere una tappa intermedia, viatico al proibizionismo. Se questa sarà la strada, se regolamentarismo significherà proibizionismo mascherato, saremo fermamente contrari in quanto nessun sistema proibizionista è mai stato in grado di eliminare il fenomeno; si otterrà come unico risultato quello di criminalizzare i soggetti più deboli, cioè tutte quelle persone che, per scelta, necessità o condizioni di sfruttamento, invece di essere sostenute e tutelate nei loro diritti, diventerebbero il primo oggetto della repressione.

La seconda questione riguarda il cuore dell'attuale dibattito sulla prostituzione: la proibizione della prostituzione di strada.

La nostra esperienza, maturata sulla tematica in 15 anni di interventi sul fenomeno della prostituzione di strada, ci porta a sostenere che tale divieto sposterà innanzitutto il conflitto tra cittadinanza e popolazione che si prostituisce dalla strada ai condomini; in secondo luogo, renderà ancora più invisibili le soggettività della prostituzione migrante, quelle più deboli soggette a sfruttamento; in terzo luogo, favorirà la creazione di un doppio mercato, uno legale ed uno clandestino, con settori specializzati, soprattutto per la prostituzione minorile al chiuso; in quarto luogo, moltiplicherà le aree urbane ad alta marginalità e pericolosità sociale, come ad esempio via Anelli a Padova (che, come qualcuno ricorderà, è stato un caso nazionale), dove sfruttatori e spacciatori governavano territorio e strutture abitative; infine, favorirà le penetrazioni della mafia e delle reti criminali organizzate italiane e straniere nella gestione della prostituzione al chiuso.

Esprimiamo dunque un netto dissenso al disegno di legge n. 1079, che va verso un approccio di tipo regolamentarista, ma anche verso una banalizzazione del fenomeno della prostituzione (soprattutto quando da più parti si sostiene che la proibizione della prostituzione di strada costituisce un efficace strumento di lotta allo sfruttamento). Riteniamo che l'esperienza praticata a Venezia possa essere un punto di partenza anche per coloro che intendono introdurre un sistema di regolamentazione della prostituzione, sempre che si voglia tener conto di tutte le complessità in gioco e delle numerose implicazioni che questo fenomeno ci pone sia sul piano dei diritti e della dignità della persona, sia sul piano della sicurezza e della vivibilità delle nostre città.

Pertanto, qualora si intendesse intervenire sulla cosiddetta legge Merlin imboccando la strada regolamentarista (trasversalmente invocata da gran parte della società civile e politica, ma non da coloro che da anni lavorano attivamente in questo settore), qualsiasi forma di regolamentazione del fenomeno della prostituzione, sia *outdoor* che *indoor*, dovrebbe

essere perseguita con modalità diverse a seconda dei territori e della manifestazione del fenomeno stesso. Inoltre, gli eventuali divieti che tali forme di regolamentazione potrebbero prevedere dovrebbero essere adottati solo all'interno ed in presenza di politiche di *governance* territoriali promosse, realizzate e gestite dagli enti locali.

A nostro avviso, ciò dovrebbe prevedere: l'individuazione di aree a bassa conflittualità tra cittadinanza e popolazione di persone che si prostituiscono; la messa in sicurezza delle aree dedite ad attività prostitutiva; la messa in sicurezza delle persone che si prostituiscono con particolare riferimento alla tutela della salute, alle violenze e a tante altre cose ancora; la protezione delle vittime di sfruttamento, dei minori e di coloro che intendono abbandonare l'attività prostitutiva; la collaborazione con le Forze dell'ordine nelle attività investigative in materia di contrasto allo sfruttamento e alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

Lo Stato, pur delegando agli enti locali le politiche di *governance* territoriali del fenomeno, manterrebbe la centralità del proprio ruolo attraverso l'istituzione di un fondo nazionale preposto al finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali e l'istituzione di una commissione interministeriale con compiti di controllo e gestione di tali finanziamenti. L'accesso ai finanziamenti dovrebbe avvenire mediante progettualità di durata triennale, mentre i progetti territoriali per i sistemi di *governance* del fenomeno, oltre ad essere finalizzati agli obiettivi sopraindicati, dovrebbero avere un approccio ai diritti umani e adottare il lavoro di rete multi-agenzia tra servizi sociali, organizzazioni non governative esperte nel settore e Forze dell'ordine.

Lo Stato, inoltre, attraverso la commissione interministeriale, dovrebbe dotarsi di un sistema di valutazione dei progetti presentati nonché di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi previsti dai modelli di *governance*.

Concludendo, onorevoli senatori, a nostro avviso le politiche di *governance* territoriali sono le risposte più efficaci al fenomeno della prostituzione e al suo impatto sui territori che le comunità locali e le loro istituzioni possono mettere in campo indipendentemente dal modello prostituzionale adottato, ad esclusione di quello proibizionista che per sua natura prevede la presenza dell'esclusiva azione repressiva.

Noi abbiamo avviato questo approccio al fenomeno 15 anni fa all'interno di un sistema normativo neoabolizionista, ma nulla vieta che si possa applicare anche in contesti socio-culturali come quello italiano che si sta avviando verso una posizione regolamentarista, che prevede di introdurre forme di proibizione non solo al chiuso ma anche in altri ambiti.

Infine, ma non ultimo per importanza, sottolineo che conoscere il fenomeno e le sue manifestazioni, essere presenti nei luoghi là dove esso si manifesta, essere un interlocutore credibile ed operativo per tutte le persone che direttamente o indirettamente ne sono coinvolte, sostenere i diritti di tutti (non soltanto, quindi, di chi si prostituisce, ma anche dei cittadini), contribuire al contrasto dello sfruttamento e tutelare le persone vit-

time di sfruttamento non sono risposte solo assistenziali, né di sostegno o favoreggiamento di chi si prostituisce, come qualcuno in questi anni ha sostenuto come critica nei nostri confronti.

I nostri interventi sul territorio sono iniziati nel lontano 1995, a fronte dei violenti scontri e contrasti tra cittadini e prostitute di strada, e i loro risultati sono sotto gli occhi di tutti. Si tratta di interventi rivolti alla sicurezza, alla vivibilità e alla riqualificazione dei territori. Questa è una visione della sicurezza che però non delega e non si affida agli esclusivi interventi repressivi, ma che, in maniera olistica, mette al centro i fenomeni sociali, i diritti di tutte le persone coinvolte ed il contrasto dello sfruttamento.

Signor Presidente, consegnerò poi agli Uffici della Commissione un ulteriore documento che spiega meglio gli interventi attuati nel Comune di Venezia.

CASSON *(PD)*. Signor Presidente, vorrei rivolgere una domanda che riguarda sopratutto la parte giuridica affrontata dall'avvocato Nicodemi. Ho letto le osservazioni al disegno di legge n. 1079, che nella sostanza e per la gran parte condivido. Mi riferisco, in particolare, all'assurdità di creare una fattispecie nuova di associazione per delinquere.

Vorrei chiedere una collaborazione per i nostri lavori di legislatori sulla parte prospettica perché, oltre alla parte distruttiva nei confronti del disegno di legge per la pericolosità che certe norme determinano, viene fatto riferimento (a pagina 6 del documento) a quella che viene ritenuta dall'Associazione studi giuridici immigrazione una possibilità di nuova normativa.

Dal momento che questa proposta si pone in un'ottica completamente diversa rispetto a quella del disegno di legge governativo e della gran parte degli altri disegni di legge all'esame delle Commissioni affari costituzionali e giustizia, vorrei conoscere maggiori dettagli sulla disciplina giuridica – che viene, come dicevo, delineata nelle prime righe di pagina 6 del documento consegnato dall'ASGI – del libero esercizio della prostituzione tra persone adulte e consenzienti. Proponete misure adeguate a tutelare la salute, la sicurezza e la libertà, quindi tutele lavorative e previdenziali, con riferimento anche agli obblighi tributari e alle norme che disciplinano l'immigrazione.

Dal momento che la vostra è un'associazione di studi giuridici, avete già approfondito il modo in cui impostare una nuova disciplina giuridica su questo libero esercizio della prostituzione tra persone adulte e consenzienti e in quale ottica? Se avete già predisposto questo studio, o se lo farete, vi chiedo di consegnarne una copia a queste Commissioni, precisando se tali considerazioni sono formulate da voi, in quanto giuristi, o se sono condivise da tutte le associazioni presenti a questa audizione.

DELLA MONICA *(PD)*. Mi scuso se non sarò molto brillante, ma sono reduce dalla frattura di una vertebra.

Colgo l'occasione per salutare i colleghi della Commissione, che non vedevo da alcuni giorni appunto per motivi di salute, e anche coloro che sono qui per l'audizione, con i quali ho avuto il piacere di collaborare per circa due anni, quando sono stata presidente della commissione interministeriale per il sostegno delle vittime della tratta.

Capisco che può risultare difficile da parte di coloro che sono intervenuti in audizione, nel corso dell'esposizione delle proprie relazioni, distinguere i circuiti dello sfruttamento sessuale operato dai trafficanti di esseri umani da quelli della prostituzione coatta o indotta, quali fenomeni talvolta collegati alla tratta degli esseri umani, ma non necessariamente coincidenti, e da quelli della prostituzione «negoziata», che comunque riguarda soggetti vulnerabili. Ritengo tuttavia che si debba fare uno sforzo per meglio specificare i vari aspetti e per questo ne faccio richiesta a chi è intervenuto e può prestare un contributo importante per i lavori delle Commissioni giustizia e affari costituzionali, chiamate a discutere un disegno di legge governativo sulla prostituzione e più proposte parlamentari sul medesimo tema. Del resto, è molto facile intendersi tra addetti ai lavori, ma è necessario essere più precisi in questa sede, che è comunque estremamente disponibile ad ascoltare le prospettazioni degli esperti, oggi convocati.

A tale proposito, se mi è consentito, vorrei propormi come «garante» della volontà delle due Commissioni di giungere ad elaborare un testo normativo che rispecchi veramente l'interese collettivo e la tutela delle vittime e, al contempo, della competenza, dell'esperienza e della buona fede di coloro che sono qui convocati, come rappresentanti di enti, associazioni che si sono occupati sotto vari aspetti del traffico di esseri umani e del fenomeno della prostituzione, a testimoninanza anche della eccezionalità degli interventi svolti da lungo tempo. Dal momento in cui è stato introdotto l'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, infatti, l'Italia ha compiuto davvero passi da gigante, diventando un punto di riferimento non soltanto in Europa, ma anche in altre sedi transnazionali. Ho avuto l'onore di rappresentare il nostro Paese anche presso le Nazioni Unite e so che la nostra legislazione, in materia di contrasto al taffico di esseri umani anche al fine di sfruttamento sessuale, viene considerata un punto di riferimento, proprio per la capacità che offre la nostra normativa di combattere i trafficanti e di tutelare al contempo i diritti umani delle vittime, facendo interagire gli istituti di contrasto e di tutela in maniera tale che dal pieno e incondizionato riconoscimento dei diritti umani delle vittime si possa trarre vantaggio anche nelle sedi investigative e giudiziaire.

Se fossero qui presenti i procuratori nazionali e distrettuali antimafia che si occupano della tratta degli esseri umani, porterebbero la loro testimonianza sul fatto che tante vittime di tratta hanno contribuito in maniera determinante, quali testimoni, alla formazione di prove in sede processuale.

Grazie al contributo di associazioni ed enti locali, in diretto rapporto con il Governo centrale, si è creato un sistema che ha offerto garanzie alla vittima, facendo nascere con essa un rapporto di fiducia, in base al quale

la vittima stessa è potuta diventare un testimone utile contro trafficanti e sfruttatori.

Richiamandomi all'intervento della dottoressa Nicodemi, vorrei sottolineare l'esigenza – su questo posso portare anche la mia esperienza di magistrato – di porre particolare attenzione a trasformare un testimone prezioso, le cui dichiarazioni vengono valutate come tali, in un soggetto che è responsabile di un reato (diverso è il caso della sanzione amministrativa); in questo caso non nasce soltanto il problema di raccogliere le dichiarazioni con l'assistenza da parte di un difensore, ma c'è anche la necessità di trovare riscontri esterni a tali dichiarazioni, che vanno valutate insieme ad altri elementi che ne corroborino la validità. Non meditare accuratamente su questo aspetto, significa distruggere in un attimo il valore della collaborazione della vittima, che non avrebbe più il valore di una testimonianza, ma verrebbe considerata solo un indizio, con grande soddisfazione della rete dei trafficanti e degli sfruttatori in generale.

Chiedo pertanto al dottor Bufo, che è tra gli esperti della materia della tratta degli esseri umani all'interno della Commissione europea, di spiegare meglio la diversa dimensione del fenomeno della tratta rispetto alla prostituzione sfruttata, coatta e libera. Inoltre, proprio per il ruolo che egli riveste in sede europea (che gli abbiamo affidato consapevoli delle sue capacità), vorrei che ci indicasse anche se sono stati calcolati i fatturati dei proventi dei trafficanti o sfruttatori di prostituzione, trattandosi di un aspetto importante, che sarebbe opportuno conoscere.

Vorrei poi porre un quesito a Claudio Donadel sul sistema che è stato sperimentato a Venezia, lo *zoning*, inserito in un più ampio contesto di interventi a tutela delle vittime del traffico di essere umani, per un approfondimento rispetto alla impostazione scelta dal Comune di Venezia. Nelle aree in cui è consentita la prostituzione sono adottati provvedimenti con altri attori istituzionali, le forze di polizia, in modo che ivi si svolga solo la prostituzione libera? Avete adottato qualche cautela perchè in quelle aree ci si prostituisca solo liberamente e non si consenta invece anche l'esercizio di una prostituzione coattiva o indotta?

Penso che abbiate affrontato questo problema e credo sia opportuno che Donadel spieghi la scelta fatta dal Comune di Venezia, proprio per offrire elementi di approfondimento alle Commissioni riunite.

Concludo le richieste di chiarimento, sottolineando che se non si evidenziano le differenze o le convergenze tra prostituzione coatta, prostituzione sfruttata e prostituzione libera, non si chiarisce neppure perchè sono importanti gli interventi delle unità di strada per avvicinare le vittime, e perchè è importante evitare che il fenomeno della prostituzione, venga sempre più spostato al chiuso. Grazie per i contributi che ci sono stati e che verranno forniti.

PRESIDENTE. Invito i colleghi a svolgere interventi più brevi, perché alle ore 16 dobbiamo recarci in Aula.

MALAN *(PdL).* Accolgo il suo invito, Presidente, e formulo solo una domanda.

Poiché qualunque legge (che sia la normativa attuale o quella che si vuole introdurre con un disegno di legge) deve essere fatta rispettare, altrimenti è inutile, come spesso accade, vorrei sapere se l'attività di controllo effettuata dalle Forze dell'ordine è ritenuta attualmente idonea, nei limiti del possibile, o se potrebbero essere realizzati interventi diversi, con un approccio differente, per combattere almeno gli estremi di questo fenomeno e cioè lo sfruttamento e la prostituzione minorile.

MARITATI *(PD).* Mi scuso con gli ospiti se sono arrivato molto in ritardo, ma avevo un impegno di Gruppo cui non potevo mancare. Sono rammaricato per non avere ascoltato i loro interventi, ma cercherò di supplire con la lettura del resoconto stenografico.

La mia domanda è stata sostanzialmente assorbita da quella formulata poc'anzi dalla senatrice Della Monica; tuttavia insisto, perché è molto importante ai fini dell'impostazione di una nuova elaborazione normativa sapere quale sia l'entità dell'area della libera prostituzione, se di libera prostituzione vera e propria si può parlare, e in che misura.

GALLONE *(PdL).* Signor Presidente, la senatrice Della Monica è entrata nel merito effettivo della questione, avendola seguita; personalmente, vengo dall'esperienza dell'ente locale, e ho sempre considerato la sussidiarietà uno dei cardini di qualsiasi questione che riguardi il sociale, in particolare il fenomeno della prostituzione.

Vorrei sapere se, nell'ambito della collaborazione tra ente locale, Regione, Governo, associazionismo laico e religioso e agenzie educative, le varie associazioni riescono a trovare una forma di lavoro condiviso che consenta effettivamente, come si è detto, di operare materialmente sul territorio. Quanto mi verrà risposto varrà anche per me come suggerimento per il perfezionamento di un disegno di legge rispetto al quale, a mio avviso, questa forma di sussidiarietà può diventare determinante per l'aspetto fondamentale della cultura del rispetto della dignità umana, partendo dal presupposto che – concordo con il senatore Maritati – questa non è una professione, bensì «la scelta di chi non ha scelta», come l'ho sempre definita. Perciò è difficile parlare di «libera» prostituzione: può essere una scelta, ma che deriva sempre e comunque da un profondo disagio.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente coloro che hanno ritenuto di intervenire oggi, avendo noi accolto la loro richiesta. Avete fornito contributi importanti per la nostra discussione sul disegno di legge del Governo e su quelli connessi. Ho ascoltato con attenzione tutti gli intervenuti, che si sono espressi negativamente in ordine all'articolo 1 del disegno di legge governativo, che prevede il reato della prostituzione in luogo pubblico, e hanno mosso diverse critiche al comma 2 dell'articolo 2, concernente il rimpatrio assistito. Con esclusione di queste due norme (l'articolo 1 e il comma 2 dell'articolo 2), per quanto riguarda l'aggravamento di sanzione

penale, previsto dall'articolo 2, comma 1, in merito alla prostituzione minorile e l'introduzione di un nuovo reato, previsto dall'articolo 3, concernente l'associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, vorrei sapere da loro (da uno per tutti) quale sia il pensiero in ordine a queste due fattispecie.

Do la parola all'avvocato Nicodemi.

NICODEMI. Signor Presidente, relativamente al punto evidenziato dal senatore Casson, mi preme precisare, anche per chiarire le posizioni delle singole associazioni, che esso è contenuto nel documento redatto esclusivamente dall'ASGI.

Le associazioni qui rappresentate, che hanno tutte preso parte all'Osservatorio sulla prostituzione istituito l'anno scorso presso il Ministero dell'interno, sono concordemente contrarie ad una prospettiva di questo tipo. Ovviamente, le eventuali proposte contengono lievi distinzioni a seconda dell'approccio di ciascuna associazione, dato che se sotto alcuni punti di vista abbiamo una visione unitaria, alcune associazioni si occupano in particolare di vittime dello sfruttamento, mentre altre si occupano di persone che liberamente scelgono di prostituirsi.

La posizione assunta lo scorso anno in sede di Osservatorio fu quella di confermare la validità, tutt'oggi attuale, della legge Merlin, quindi con una prospettiva abolizionista: questa è la linea che sicuramente ci trova tutti concordi. Tuttavia, come ha accennato anche il rappresentante del Comune di Venezia, preso atto che l'intenzione è quella di avviarsi verso un approccio regolamentista, questa è una riflessione che stiamo svolgendo tra le associazioni. Abbiamo avuto modo di leggere i disegni di legge presentati dall'opposizione (dalla senatrice Della Monica e dalla senatrice Franco): ovviamente sono proposte al cui approccio siamo molto più vicini, anche perché partono dalla considerazione della necessità di interventi sociali più che normativi.

Peraltro, anche in risposta al quesito sulla individuazione di procedure concordate, all'interno dei territori, tra associazioni, Forze dell'ordine ed enti locali, a nostro avviso un approccio volto ad individuare interventi di natura sociale, più che normativa, potrebbe rappresentare la soluzione di questa problematica. Questo è la conclusione cui siamo arrivati, disponibili, in ogni caso, a ricercare un punto che ci trovi tutti concordi nell'elaborare proposte fattive, dal momento che lo vogliamo anche noi. In tal senso auspico che si possa continuare a lavorare insieme.

BUFO. Sono membro del gruppo di esperti presso la Commissione europea sulla tratta degli esseri umani, gruppo che è stato rinnovato recentemente ed ha iniziato il proprio lavoro ad ottobre.

Si è fatto riferimento ai sistemi europei di gestione del fenomeno della prostituzione. Ebbene, dalle uniche ricerche condotte – poche per la verità, per cui in realtà occorrerebbe un approfondimento scientifico sul tema – sulla connessione tra prostituzione, relativo sistema di gestione e tratta degli esseri umani attualmente non emerge una risposta chiara, os-

sia anche osservando sistemi concepiti in modo molto diverso tra loro non è possibile affermare se un sistema riduca o meno la tratta degli esseri umani. Ad esempio, il sistema olandese prevede la legalizzazione dell'attività prostitutiva ed il suo esercizio in luoghi chiusi ma, ciononostante, ha lasciato ben undici zone nelle quali è consentito l'esercizio della prostituzione in strada, proprio perché vi è la consapevolezza che molte delle persone spinte ad esercitare la prostituzione non hanno gli strumenti necessari per potersi permettere quello standard.

Si tratta di una considerazione che condividiamo, confermata dalla nostra esperienza quotidiana, e per questo richiamiamo le posizioni contenute nel documento presentato, che sono l'espressione di buona parte delle organizzazioni che in Italia realizzano interventi sociali nell'ambito della prostituzione. In tal senso, riteniamo che allo stato attuale si possano adottare molti interventi ed incisivi, lanciando i programmi di inclusione sociale e valorizzando l'articolo 18. Attualmente non si dispone di questo tipo di programmi, per cui non si vede che fine dovrebbero fare le persone che si vogliono cacciare dalla strada. Peraltro, l'intrapresa di quella strada è possibile soltanto attraverso la costruzione della fiducia in se stessi da parte di persone che sono in condizioni di vulnerabilità, sfruttate o meno che siano. Quanto all'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, quando il regolamento, dopo un anno e mezzo, lo ha finalmente reso operativo (lo ricorderà bene il senatore Maritati), esso ha dato tanti frutti.

Frutti che però vanno assolutamente valorizzati, per esempio, sul tema dell'identificazione delle vittime di tratta.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla domanda del senatore Malan.

DONADEL. I nostri modelli di intervento in merito alla creazione di una prostituzione priva di sfruttamento garantiscono solo ed esclusivamente una cosa: che non ci siano minori in strada.

Non possiamo sostenere che un intervento di zonizzazione, che non è contro lo sfruttamento, possa servire per avere sui nostri territori la presenza solo della prostituzione libera, perché le modalità di sfruttamento (come abbiamo sottolineato più e più volte) sono talmente ampie, vaste ed articolate con modalità diverse che il raggiungimento di questo risultato è quasi impossibile. Lo *zoning* consiste in un lavoro sul territorio ed è un intervento di sviluppo di comunità per individuare le aree a bassa conflittualità sociale in un'ottica di mediazione dei conflitti e non di contrasto allo sfruttamento. Lo *zoning* deve essere propedeutico e complementare all'area degli interventi di contrasto allo sfruttamento che deve essere perseguito, come indicato nella relazione, attraverso un lavoro di rete multiagenzia tra operatori sociali e forze dell'ordine.

Su questo versante si può e di deve fare di più, ma è anche necessario che da parte delle Forze dell'ordine – le cui risorse sono prevalentemente impiegate per il controllo del territorio – si privilegino le attività di tipo investigativo, fronte sul quale, come confermato dai pochissimi processi per reati di tratta, siamo ancora molto, molto indietro.

MORNIROLI. Signor Presidente, la domanda avrebbe bisogno di risposte multiple, perché dipende dai territori. Faccio un esempio. A Napoli arrivano donne che denunciano, perché oggi con la questura abbiamo un rapporto tale per cui riconosce il permesso di soggiorno senza la denuncia. E questo è importante non solo per i diritti della persona, ma anche perché, come dimostrato in molte occasioni, questo atteggiamento delle forze di polizia favorisce il fatto che la ragazza prenda coscienza della propria situazione, si senta aiutata e denunci, favorendo anche l'attività investigativa.

Nella mia esperienza le situazioni in cui si lavora meglio, non soltanto a Napoli, ma per quel che so, in base ai contatti che abbiamo, anche altrove, sono quelle caratterizzate da un approccio integrato, che vedono cioè, oltre all'attività investigativa più tradizionale e propria delle forze dell'ordine, una collaborazione e una condivisione dei progetti. In che senso? Innanzitutto, questo avviene quando ci si riconosce reciprocamente come interlocutori sullo stesso fronte. Per esempio, se le Forze dell'ordine prendono una ragazza che non vuol denunciare, non la espellono, ma ce la portano e ci chiedono se la accogliamo, così con il tempo si costruisce la denuncia.

In secondo luogo, quando c'è condivisione sul modello. Ieri sera mentre i vigili urbani facevano le retate, alcuni poliziotti sono venuti vicino alla nostra unità mobile e ci hanno detto che erano consapevoli della nostra difficoltà, che non volevano dare fastidio e che se ne sarebbero andati per non far scappare le ragazze. Quindi, mentre da una parte si reprimeva, dall'altra agenti di polizia riconoscevano che era un errore, perché nascondevano le persone. Ma ormai c'è fiducia rispetto a questo.

Terzo: dove è stata fatta formazione comune, cioè dove noi abbiamo imparato dalle Forze dell'ordine e dove quest'ultime hanno conosciuto, tramite noi, determinati strumenti, sono nati dei protocolli d'intesa che hanno fissato nel tempo, indipendentemente dalla discrezionalità di questo o di quello, una procedura. Ultimo: questa condivisione si è verificata dove le procure hanno dedicato attenzione a questo aspetto.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla domanda del senatore Maritati.

BUFO. Quanto alla libera determinazione delle persone e alla percentuale, è difficile dare dei numeri perché purtroppo, anche per le caratteristiche di complessità e di sommerso del fenomeno, non abbiamo ancora un sistema di rilevazione adeguato. In strada, c'è sicuramente una presenza tra il 70 e l'80 per cento di persone straniere, prevalentemente donne, alcune delle quali minori. Secondo le stime, queste ultime sarebbero intorno al 10 per cento, ma con una tendenza all'aumento, determinato anche da certe politiche repressive che già si stanno innescando, perché c'è un riciclo continuo. Per esempio, si registra l'arrivo di donne nigeriane minorenni anche per una questione di concorrenza.

Una buona parte di queste persone è vittima di qualche forma di sfruttamento, in molti casi di vera e propria tratta organizzata, quindi con la finalità dello sfruttamento. Un'altra parte – si tratta delle persone

che si trovano in strada – registra le maggiori difficoltà rispetto ad un percorso di inclusione sociale e lavorativa nel nostro Paese. Ecco spiegata la nostra sottolineatura sull'esigenza di intervenire sul piano sociale.

Il documento comune è stato inviato. Ciascuno di noi ha elaborato qualche altro contributo scritto che verrà poi messo a disposizione, per meglio esplicitare le posizioni delle singole organizzazioni. Noi abbiamo comunque fatto lo sforzo di portare una posizione comune e condivisa.

PRESIDENTE. Vorrei anche una risposta alle mie domande. La prima: va bene o male l'aumento della sanzione penale per la prostituzione minorile?

NICODEMI. Va bene.

PRESIDENTE. Seconda: va bene o male l'introduzione del nuovo reato di associazione per lo sfruttamento della prostituzione?

NICODEMI. Va bene.

Nel documento ASGI abbiamo indicato solo le misure passibili di critica. Non avevamo eccepito alcunché...

PRESIDENTE. Vanno bene tutte e due?

NICODEMI. Sull'associazione a delinquere abbiamo indicato due brevi eccezioni che sono indicate nel documento. Eventualmente le potrete leggere.

PRESIDENTE. Dunque come impianto va bene.

NICODEMI. Va bene. Esiste già, a nostro avviso, l'associazione a delinquere, e quindi l'aggravamento della pena a prescindere dalla previsione specifica. In più questa previsione lascerebbe fuori alcune delle condotte della legge Merlin e anche del nuovo disegno di legge.

PRESIDENTE. E sull'aggravamento delle sanzioni per la prostituzione minorile?

NICODEMI. Non abbiamo eccepito nulla.

PRESIDENTE. Chiedo scusa ai nostri ospiti, che ringrazio ancora per la partecipazione, per i tempi stretti, ma incombono i lavori dell'Aula.

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

I lavori terminano alle ore 16.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 2,00