



L'Associazione «Differenza Donna» nasce a Roma nel 1989 con l'obiettivo di far emergere, combattere e prevenire la violenza maschile contro le donne che si realizza all'interno delle società globali, patriarcali e dal 1992 gestisce svariati centri antiviolenza a Roma, nel Lazio ed in Campania.

In particolare l'Associazione gestisce un Centro dedicato all'accoglienza e all'ospitalità delle donne vittime di tratta ai fini dello sfruttamento sessuale, lavorativo, accattonaggio, matrimoni forzati ed economie illegali. Sul territorio romano e Laziale abbiamo aperto e gestiamo Codici Rosa all'interno dei pronto soccorsi e nel CPR di Ponte Galeria.

In questi trenta anni di attività si sono rivolte a noi oltre 20.000 donne, ragazze e bambine e nello specifico il Centro Anti -tratta ha accolto dal 2004 ad oggi circa 3000 donne e ragazze vittime di tratta e sfruttamento.

Dal 2010 Differenza Donna fa parte di WAVE-Women Against Violence Europe - rete europea di ONG che mira a combattere la violenza di genere e a promuovere i diritti delle donne. Dal 2015 DD è parte, della Piattaforma per la cooperazione sui migranti privi di documenti (PICUM); nel 2016 ha ottenuto lo Status consultivo dall'ECOSOC.

La prostituzione è un fenomeno difficile da quantificare, secondo il primo rapporto mondiale sulla prostituzione pubblicato nel 2012 della Fondazione Scelles<sup>1</sup>, impegnata dal 1993 nella tutela dei diritti umani e il contrasto alla tratta e allo sfruttamento sessuale, la prostituzione ha una dimensione globale che coinvolge circa 40-42 milioni di persone (0,6% della popolazione mondiale) in prevalenza donne e ragazze (il 75% di prostitute hanno tra i 13 e i 25 anni) e **il 90 % di loro ha uno sfruttatore.**

Secondo le stime Havoscope, organizzazione che raccoglie informazioni sulla dimensione dei mercati "neri", il giro di affari sulla prostituzione nel mondo si aggira intorno a \$186 miliardi ad

---

<sup>1</sup> Fondation Scelles, Charpenel Y. (under the direction of), 2nd Global Report: Sexual Exploitation - Prostitution and Organized Crime, 2012.

anno<sup>2</sup> e la **legislazione che depenalizza le attività correlate alla prostituzione** produce un forte impatto sulla dimensione della tratta di esseri umani<sup>3</sup>, dal momento che la prostituzione e la tratta di donne e ragazze minorenni sono collegate tra loro **dalla domanda, che rimane la medesima in termini di composizione demografica e in termini quantitativi, a prescindere dalla coercizione o libertà delle donne coinvolte nell'ambito della prostituzione.**

In Europa si stima che una fetta consistente della prostituzione (tra il 60 e il 90% a seconda dei paesi) è soggetta a sfruttamento, con particolare interesse da parte della criminalità organizzata, e alimenta la tratta di esseri umani, finalizzata infatti principalmente allo sfruttamento sessuale delle donne e ragazze migranti.

**Il fenomeno della prostituzione, come quello della violenza di genere, riguarda prevalentemente le donne, che sono circa l'85% delle persone che si prostituiscono.**

I dati Eurostat<sup>4</sup> e Havoscope chiariscono che **il 90% della prostituzione non proviene da una presunta "libera scelta"**, e dunque la prostituzione cosiddetta libera, a differenza di quella oggetto di coercizione, **risulta incidere solo per un 10% sul totale.**<sup>5</sup>

La prostituzione e lo sfruttamento sessuale sono dunque fenomeni correlati e connotati fortemente dal genere, con donne e ragazze che vendono i loro corpi, volontariamente o sotto coercizione, e uomini che pagano, disinteressati a verificare la concreta condizione in cui versano le donne e le ragazze coinvolte nella prostituzione.

Un altro dato da considerare è che la prostituzione coinvolge un numero sproporzionato di donne e ragazze migranti, provenienti da contesti sociali ed economici di estrema povertà e connotati da una radicata discriminazione e violenza di genere.

La Commissione europea per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere ha allertato gli Stati membri a valutare la "disperazione finanziaria" quale forma di coercizione che spinge le donne a entrare nel circuito della prostituzione, evidenziando come "l'attuale crisi finanziaria sta facendo

---

<sup>2</sup> Havoscope - Global black market information, <http://www.havoscope.com/tag/prostitution/>

<sup>3</sup> Sigma Huda, Special Rapporteur delle Nazioni Unite sulla tratta di esseri umani, 2006.

<sup>4</sup> La prima relazione Eurostat in assoluto con dati ufficiali sulla prostituzione è stata pubblicata nell'aprile 2013 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415\\_thb\\_stats\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf).

<sup>5</sup> European Parliament, Policy Department, *Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality*, European Commission, 2014.

sentire i suoi effetti in quanto sono sempre più le donne (soprattutto giovani o madri sole) che entrano nel mondo della prostituzione nel proprio paese o arrivano dai paesi più poveri del sud dell'Unione europea per prostituirsi al nord”<sup>6</sup>.

Anche il Comitato CEDAW, organo di monitoraggio dell’attuazione della Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne nelle Osservazioni conclusive al settimo rapporto del Governo italiano nel 2017 ha espresso preoccupazione circa l’entità del fenomeno della prostituzione in Italia e la conseguente minaccia dei diritti fondamentali delle donne. Il Comitato ha sollecitato l’Italia ad **intensificare gli sforzi per ridurre la domanda di prostituzione prevedendo anche forme di campagne di sensibilizzazione rivolte ai clienti**. Sul tema, sempre il Comitato CEDAW aveva già richiamato l’Italia nel 2011, esprimendo preoccupazione per la reiterata presentazione di disegni di legge che da un lato ripropongono la regolamentazione e dall’altro avanzano misure di criminalizzazione delle donne coinvolte nella prostituzione, ignorando invece l’esigenza di prevedere programmi di supporto alle donne per l’uscita dalla prostituzione.

Si evidenzia, infine, che a fronte dell’alto numero di donne e ragazze coinvolte nella prostituzione, nel suo sfruttamento e nella tratta di esseri umani sul territorio italiano, si è registrato un decremento nel perseguimento dei reati correlati al fenomeno e si è dimezzato il numero delle vittime identificate<sup>7</sup>.

L’Associazione Differenza Donna crede fortemente che la prostituzione non possa essere strumento di emancipazione neanche per fasce della società più vulnerabili.

Per questo lo Studio Legale dell’Associazione ha seguito da vicino la richiesta di incostituzionalità della Legge Merlin, riconoscendo che la Legge Merlin costituisce una tappa dell’attuazione della nostra Costituzione e un avanzamento del cammino progressivo dei diritti delle donne nella società.

Come si evince dal Comunicato dell’Ufficio Stampa della Corte Costituzionale<sup>8</sup>: “La Corte d’appello di Bari aveva sostenuto che l’attuale realtà sociale è diversa da quella dell’epoca in cui le norme incriminatrici furono introdotte: accanto alla prostituzione “coattiva” e a quella “per

---

<sup>6</sup> Mary Honeyball, *Relazione su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere*, 3.2.2014, Parlamento Europeo.

<sup>7</sup> OSCE Special Representative on trafficking in human beings, Italy - Country visit, 2013, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/visits.aspx>

<sup>8</sup> Comunicato dell’Ufficio stampa, Corte Costituzionale, Giugno, 2019.

bisogno”, oggi vi sarebbe infatti una prostituzione per scelta libera, volontaria, qual è quella delle “escort” (accompagnatrici retribuite, disponibili anche a prestazioni sessuali). Una simile scelta costituirebbe espressione della libertà di autodeterminazione sessuale, garantita dall’articolo 2 della Costituzione: libertà che verrebbe lesa dalla punibilità di terzi che si limitino a mettere in contatto la “escort” con i clienti (reclutamento) o ad agevolare la sua attività (favoreggiamento)”.

La Sentenza n. 141 della Corte Costituzionale del 06.03.2019 ha, quindi, sancito la costituzionalità della Legge Merlin, dichiarando che “queste incriminazioni mirano a tutelare i diritti fondamentali delle persone vulnerabili e la dignità umana. Una tutela che si fa carico dei pericoli insiti nella prostituzione, anche quando la scelta di prostituirsi appare inizialmente libera: pericoli connessi, in particolare, all’ingresso in un circuito dal quale sarà difficile uscire volontariamente e ai rischi per l’integrità fisica e la salute cui ci si espone nel momento in cui ci si trova a contatto con il cliente. È dunque il legislatore, quale interprete del comune sentire in un determinato momento storico, che ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, un’attività che degrada e svilisce la persona”.

È ormai noto che le donne, di ogni età, rappresentano la maggior parte delle persone coinvolte nel ruolo di oggetto di fruizione nel sistema prostituito interno ai vari paesi del mondo e costituiscono i due terzi delle vittime di tratta<sup>9</sup>.

La percentuale delle donne vittime di tratta per sfruttamento sessuale sale rispetto alla media proprio in Italia, dove secondo l’ Eurostat le donne costituiscono l’80% dei migranti vittime di tratta.

Le nostre attività di accoglienza, sostegno e ospitalità sono fondate sulla pratica della relazione tra donne come luogo di narrazione, ricostruzione e rafforzamento della soggettività individuale. Tale approccio in presenza di prostituzione consente l’avvio di un percorso di riappropriazione di sé e del proprio corpo, annientati dal processo di assoggettamento tramite la violenza e di reificazione determinato dalle dinamiche prostitutive. Sappiamo direttamente dalle sopravvissute alla prostituzione che per poter resistere agli atti sessuali che subiscono hanno bisogno di mettere in pratica uno stato di blocco mentale, così come nelle situazioni di violenza sessuale. Queste dichiarazioni coincidono con i risultati delle ricerche scientifiche internazionali e nazionali in materia di danni conseguenti agli stupri.

---

<sup>9</sup> Unodc, *Rapporto globale sul traffico di persone*, Febbraio 2009, [http://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf), p. 11.

L'Italia continua ad essere principalmente un paese di destinazione per le persone trafficate, nonché un paese di transito verso altre destinazioni in Europa. Come già rilevato nel 2017 dal comitato GRETA (report 2019), non ci sono dati certi sul numero di presunte vittime e di vittime del traffico di esseri umani identificate ogni anno a causa dell'assenza di un sistema di identificazione uniforme. Il Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso il sistema SIRIT ha registrato 1050 vittime assistite nel 2017, per la maggior parte donne (899, pari all'85,62%); 145 uomini e 6 vittime transgender. Nel 2018 (fino al 16 ottobre 2018), ci sono stati 569 vittime di nuova assistenza (di cui 92,6% donne); 42 (7,38%) sono bambini.

Le vittime minori di età costituiscono ancora una porzione molto limitata dei beneficiari delle misure di identificazione e protezione (11,52%), nonostante il chiaro rischio cui sono esposti i minori stranieri che giungono e transitano per l'Italia (si parla di oltre 10.000 minori di cui si sono perse le tracce, secondo i dati del commissario per le persone scomparse).

Per quanto riguarda le forme di sfruttamento, la maggior parte delle vittime assistite è stata sottoposta a forme di sfruttamento sessuale, con incremento degli interventi a seguito di sfruttamento lavorativo. Rilevante la connessione tra la vittimizzazione nel contesto della tratta e la violenza domestica, che conferma la natura di genere della tratta di esseri umani: in svariati casi, infatti, l'emersione è stata resa possibile nel contesto della protezione assicurata ex art. 18 bis.

L'organizzazione Mondiale per la Migrazione, nel suo rapporto pubblicato nel 2017, riporta un totale di 20.259 donne, di cui 11.009 di nazionalità nigeriana, sbarcate sulle coste italiane solamente durante l'anno 2016, denunciando un considerevole aumento delle vittime di tratta rispetto agli anni precedenti. Infatti l'OIM sostiene che l'80% delle donne nigeriane sia probabilmente destinata al mercato del sesso, sia sul territorio italiano, sia in altri stati membri dell'Unione Europea.

L'OIM richiama l'attenzione sulle donne nigeriane e i minori non accompagnati, non escludendo donne e minori provenienti da altre nazionalità, ad ogni modo considerati ad alto rischio.

Nonostante il pionieristico quadro giuridico italiano sulla prevenzione e protezione delle vittime di tratta, l'attuale politica di immigrazione ha progressivamente e negativamente influenzato la pratica degli operatori (forze dell'ordine, magistrati, assistenti sociali, funzionari pubblici e personale sanitario, etc.) che lavorano con migranti, rifugiati e richiedenti asilo, aumentando il rischio per questi ultimi di subire molteplici violazioni dei loro diritti fondamentali e diminuendo l'individuazione dei fattori di rischio e degli indicatori della tratta.

Malgrado l'obbligo legale di proteggere ed assicurare il rispetto dei diritti fondamentali a tutte le persone senza discriminazione (art. 2 e 3 della Costituzione; art. 2 del TUI), le politiche che si

focalizzano esclusivamente alla limitazione dei flussi migratori e l'aumento dei rimpatri senza assicurarsi degli obblighi di protezione, l'accesso alla giustizia e alla salute, sono destinate ad avere un effetto devastante sulle donne vittime di tratta aumentando in tal modo le loro vulnerabilità esponendole al rischio di subire ulteriore violenza incluso la vittimizzazione secondaria.

La recente legge sulla sicurezza emanata dal Governo italiano (approvata il 7 novembre 2018) aumenta l'incertezza e le vulnerabilità delle migranti. Queste involuzioni del sistema legale colpiscono pesantemente le donne vittime di tratta in violazione degli articoli 2, 3, 4 della CEDU, aumentando il rischio di subire ulteriori forme di violenza di genere sia nella dimensione pubblica che privata e limitando il loro accesso alla protezione e alla giustizia, con un rischio maggiore di vittimizzazione secondaria dovuta alla mancanza di specializzazione e consapevolezza dei funzionari e dei professionisti del diritto.

Il decreto legge ha previsto l'abolizione della protezione umanitaria; le donne vittime di tratta titolari di questa tipologia di Permesso di Soggiorno attualmente rischiano di non avere più accesso all'assistenza e al sistema di accoglienza Sprar e di diventare irregolari sul territorio, esponendosi in tal modo all'intercettazione dalle reti dei trafficanti e sfruttatori.

Al momento, gli obblighi internazionali ed europei che obbligano le autorità nazionali a concedere protezione, accesso alla giustizia e risarcimento alle vittime di tratta sembrano di fatto sistematicamente violati a causa dell'obiettivo prevalente di allontanamento dei cittadini stranieri.

Le nuove tendenze della tratta a scopo di sfruttamento sessuale comprendono le rotte interne dei traffici all'interno dei paesi europei: Differenza Donna sta collaborando con molte organizzazioni all'interno degli Stati membri dell'UE per raccogliere informazioni su donne e ragazze che sono state prima identificate come vittime di tratta in Italia, ma poi nuovamente trafficate in altri Stati membri dell'UE, dove rischiano che la loro richiesta di protezione sia negata a causa della mancanza di documenti che le identificano come vittime di tratta. Tale condizione e il crescente numero di donne e ragazze re-trafficate rivela il fallimento del sistema di protezione nazionale.

Un altro grave fattore di rischio della tratta è *la normalizzazione della prostituzione*, sempre più etichettata come un settore lavorativo che deve essere governato dallo Stato.

Al fine di garantire una maggiore protezione delle vittime, implementando anche l'emersione del fenomeno, l'Associazione Differenza Donna, alla luce delle suddette considerazioni e ricerche fornite a supporto della presente analisi rispetto al fenomeno della prostituzione e della tratta di

donne al fine dello sfruttamento sessuale- sia esso sessuale, lavorativo, accattonaggio e/o per il coinvolgimento in economie illegali- ha individuato alcune Raccomandazioni.

### ***Raccomandazioni:***

- a) Rivedere le leggi e i regolamenti nazionali che disciplinano la migrazione per renderli più sensibili al genere, includendo disposizioni contro la discriminazione, la parità tra uomini e donne, l'assicurazione sanitaria obbligatoria per i lavoratori migranti a tutti i livelli e una protezione speciale per le categorie vulnerabili di lavoratori, compresi i lavoratori domestici;
- b) Coinvolgere le donne migranti e le pertinenti organizzazioni della società civile nella formulazione, attuazione e revisione delle politiche e dei regolamenti che disciplinano la migrazione per assicurare che siano affrontati i bisogni specifici delle donne e delle ragazze migranti;
- c) Garantire la fornitura di servizi di base, come sancito dal diritto internazionale in materia di diritti umani, in modo che i cittadini non debbano fare affidamento sulle rimesse per compensare l'assenza di servizi accessibili, accessibili e finanziati con fondi pubblici e di protezione sociale;
- d) Fornire una formazione in materia di diritti umani sensibile alle questioni di genere inclusa la tratta e lo sfruttamento ai funzionari dell'immigrazione, alla polizia di frontiera, agli operatori sociali, agli operatori sanitari, agli educatori, agli ufficiali giudiziari e agli operatori dei mezzi di comunicazione per sensibilizzarli ai diritti umani delle donne e delle ragazze migranti vittime del trafficking. Fornire delle linee guida sensibili al genere a tutti gli attori coinvolti nell'identificazione precoce delle vittime;
- e) Adottare tutte le misure necessarie per prevenire, indagare, perseguire e sanzionare le violazioni dei diritti umani e gli abusi contro le donne e le ragazze migranti vittime di tratta e sfruttamento, siano essi commessi da funzionari pubblici o da privati;
- f) Assicurare il rispetto del principio di non- refoulement in particolare rispetto alle donne e i bambini che rischiano di essere respinti verso la Libia. In base ai riferiti delle donne vittime del trafficking alle operatrici specializzate in violenza di genere, parte dell'associazione Differenza Donna, la Libia non deve essere considerato un paese sicuro, ma uno dove i migranti subiscono violazioni sistematiche dei loro diritti incluso lo stupro, lo sfruttamento sessuale e lavorativo, la detenzione arbitrarie, la tortura e la riduzione in schiavitù.

- g) Organizzare campagne di sensibilizzazione sulla tratta rivolte alle potenziali vittime e fornire loro informazioni sui loro diritti già nelle prime fasi dell'arrivo in Italia, negli hotspot e Centri Cas e Sprar facilitando in tal modo l'accesso alla domanda di protezione Internazionale e all'identificazione precoce. E' fondamentale che le donne abbiano accesso a 1) stanze dedicate all'interno dei vari Centri d'accoglienza, che garantiscano il diritto al privacy, dove svolgere i colloqui atti ad identificare precocemente sia le donne vittime di tratta che quelle vittime di violenza di genere. 2) rafforzare la collaborazione tra le Istituzioni e la società civile introducendo un meccanismo di Referral Nazionale utile all'identificazione precoce agevolando l'accesso nelle strutture d'accoglienza alle NGO.
- h) Rafforzare e potenziare i fondi alle organizzazioni che offrono assistenza e percorsi di protezione e reinserimento socio-lavorativo alle vittime di tratta e sfruttamento. Tutte le vittime dovrebbero avere accesso ad un adeguata accoglienza. Tutti gli operatori coinvolti dovrebbero ricevere formazione sulle tematiche di genere. E' imperativo un coordinamento a livello nazionale capace di coinvolgere la società civile e le istituzioni ad elaborare strategie nazionali sensibili al genere utile alla prevenzione e contrasto alla tratta e sfruttamento.
- i) Svolgere ricerche sensibili alle tematiche di genere in modo da esplorare i diversi tipi di sfruttamento, oltre quello sessuale e lavorativo come ad esempio i matrimoni forzati, l'accattonaggio, il reclutamento online, lo sfruttamento in-door e le economie illegali. Un'attenzione particolare va rivolta alla sovrapposizione di varie tipologie di violenza di genere con la tratta e lo sfruttamento.
- j) Le vittime della tratta e sfruttamento dovrebbero avere accesso gratuito all'assistenza sanitaria sensibile al genere ed a dettagliate informazioni su come accedere al sistema nazionale sanitario. L'accesso alla salute, qualora necessario dovrebbe prevedere la presenza di mediatori culturali. Gli operatori sanitari dovrebbero aver ricevuto formazione specifica e sensibile al genere sulla tratta e lo sfruttamento.
- k) Assicurare che la mera situazione di permanenza irregolare nello Stato non venga mai concepita come reato e che non possano essere applicate misure punitive di tipo amministrativo prevenendo in tal modo la vittimizzazione secondaria ed ulteriori vissuti traumatici. Le vittime del trafficking dovrebbero aver accesso all'assistenza legale gratuita e compatibilmente con il principio di non-refoulement ad inoltrare le domande di Protezione Internazionale in linea con il piano nazionale Antitratta e la Convenzione di Istanbul.

l) Assicurare l'accesso al percorso sociale previsto nell'Art 18 del Testo Unico sull'Immigrazione garantendo la protezione delle vittime a prescindere dalla loro collaborazione con le Forze dell'Ordine. La durata del Permesso di soggiorno ex Art, 18 deve essere estesa a tre anni in quanto i sei mesi attualmente rilasciati non garantiscono un adeguato periodo durante il quale le vittime possano elaborare i loro traumi ad integrarsi sul territorio italiano. Sarebbe fondamentale garantire il ricongiungimento familiare alle vittime di tratta in quanto i familiari nei paesi d'origine rischiano di essere esposti alla violenza delle reti criminali coinvolti nella tratta e lo sfruttamento, eliminando i requisiti richiesti circa il grado di parentela, il reddito, l'alloggio.

m) Elaborare delle linee guida a livello locale che coinvolgano i centri di prima accoglienza, i Centri Antiviolenza e Antitratta, le forze dell'ordine, gli ospedali e le forze di polizia relative all'individuazione e all'assistenza delle donne migranti vittime di violenza di genere, in particolare per le donne vittime di tratta con la creazione di un organo imparziale che incaricato di monitorare il rispetto delle linee guida stesse. Suddetto organo di monitoraggio avrà il compito di ricevere reclami individuali o da parte di Associazioni relativi al mancato rispetto delle linee guida.

n) Fornire a tutte le richiedenti asilo accesso all'assistenza e all'accoglienza in particolare a quelle che hanno subito violenza di genere inclusa la tratta e lo sfruttamento, in quanto più vulnerabili a subire ulteriore violenza e sfruttamento. I centri d'accoglienza non devono essere affollati e allocati fuori dai centri abitati in modo da evitare l'isolamento e la ghettizzazione. Le vittime devono avere accesso all'assistenza medica, psicologica e legale sensibile alle tematiche di genere. Tutti i professionisti che operano all'interno dei Centri di Accoglienza devono essere adeguatamente formati in relazione alla violenza di genere, tratta e sfruttamento. Le autorità devono assicurare alle vittime una permanenza temporale adeguata nelle strutture d'accoglienza e garantire loro l'accesso alla formazione, l'orientamento al lavoro e alloggi.

Roma, 13.06.2019

L'Associazione Differenza Donna