CAMERA DEI DEPUTATI N. **6622-A**

RELAZIONE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

presentata alla Presidenza il 1º febbraio 2001

(Relatore: **BATTAGLIA**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOLOGNESI, LUMIA, INNOCENTI, GIANNOTTI, CUCCU, MAURA COSSUTTA, PROCACCI, LUCCHESE, VALPIANA, CACCAVARI, BAIAMONTE, DI CAPUA, CHIAVACCI, GIACALONE, SIGNORINO

Disposizioni in materia di riduzione dei danni sanitari derivanti dal fenomeno della prostituzione e per favorire l'integrazione sociale delle persone che esercitano la prostituzione

Presentata il 7 dicembre 1999

ONOREVOLI Colleghi ! – La proposta di legge che la XII Commissione propone all'Assemblea mira a fornire uno strumento legislativo per promuovere le iniziative degli enti territoriali e dei soggetti del privato sociale volte a ridurre i danni sociali e personali connessi al fenomeno della prostituzione e a favorire l'integrazione sociale delle persone che praticano tale attività.
Essa scaturisce dall'approfondimento conoscitivo che su questi temi la Commissione stessa ha condotto tramite un'apposita indagine conoscitiva, deliberata nel maggio del 1998 e condotta attraverso un ampio ed articolato programma di audizioni, nell'ambito della quale sono stati ascoltati i rappresentanti del Governo, delle autonomie territoriali, della associazioni di tutela dei diritti delle prostitute, delle organizzazioni di volontariato e di operatori sociali, nonché dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Dall'indagine, che si è concentrata sugli aspetti sociali e sanitari che direttamente rientrano nel suo ambito di competenza, sono emerse con chiarezza la crescente complessità e diffusione del fenomeno e l'utilità di un intervento di carattere informativo e preventivo attuato dal basso, prima e comunque indipendentemente dalle diverse ipotesi di più ampia revisione della disciplina vigente, in particolare rispetto ai profili di ordine pubblico e di carattere sanzionatorio, e dalle posizioni etico-morali ad esse connesse.

Il fenomeno della prostituzione in Italia.

Pertanto, senza voler precostituire alcuna opzione circa le possibili innovazioni relative alla disciplina generale e alle politiche di fondo nei confronti della prostituzione, la presente proposta di legge parte dalla constatazione che negli ultimi anni il fenomeno sembra aver mutato le proprie caratteristiche, legandosi talora strettamente con fenomeni molto più complessi e – talora – preoccupanti: l'aumentare dei flussi migratori dai Paesi economicamente meno sviluppati, l'espandersi di malattie sessualmente trasmissibili, come l'HIV, i segnali di un deterioramento delle condizioni di vita in alcuni contesti metropolitani, le nuove forme di criminalità organizzata di livello nazionale e sovranazionale, dedite spesso alla tratta di donne e di minori.

L'intreccio tra questi nuovi fenomeni e le tradizionali radici economiche e sociali del fenomeno della prostituzione sembra aver determinato, negli ultimi anni, un evidente accrescimento della sua complessità e articolazione. Dall'indagine conoscitiva svolta, così, è emersa con chiarezza l'esigenza di distinguere la prostituzione esercitata dalle donne trafficate a fini di sfruttamento sessuale (fenomeno che rappresenta la terza voce negli affari della criminalità organizzata a livello mondiale, dopo il traffico di droga e quello di armi); la cosiddetta prostituzione autogestita (caratterizzata da una gestione libera del mercato e da una sostanziale integrazione nel tessuto sociale); la prostituzione maschile (relativamente recente, e legata per lo più a fenomeni di transessualismo, in cui sarebbero limitati i casi di sfruttamento o coercizione); la prostituzione di strada (particolarmente diffusa nelle grandi città di regioni come il Lazio, la Lombardia, la Campania, e, più in generale, del Nord Italia).

Pur nell'incertezza delle stime (i dati forniti dal Ministro per le pari opportunità

indicano una cifra compresa tra le 50 e le 70 mila persone, di cui 20 mila migranti, mentre per il PARSEC il fenomeno interesserebbe tra le 15 e le 22 mila persone), gli elementi raccolti - compresi quelli relativi al numero di delitti legati alla prostituzione - indicano che il fenomeno del mercato commerciale del sesso è in crescita in tutta Italia, oltre che in Europa e nel mondo.

A fronte di questa situazione, è emerso come gli enti territoriali si siano da tempo attivati per intervenire, dando luogo a una pluralità di esperienze utile a fornire indicazioni generali sulle strade da seguire prioritariamente.

Da una parte, si è tentata la strada di un intervento repressivo, realizzato con i limitati strumenti a disposizione in questo campo, e volti per lo più a dissuadere i clienti, più che le prostitute stesse. In tal senso, si ricordano le misure attinenti alla gestione del traffico urbano (divieti di fermata nelle vie di scorrimento, creazione di zone a traffico limitato, elevazione delle multe a carico dei clienti).

Sotto un altro profilo, si è diffusa nel corso degli anni la sperimentazione di progetti mirati, realizzati in collaborazione con le associazioni del privato sociale e di volontariato, e ispirati prevalentemente a una logica di riduzione del danno tramite la creazione delle condizioni più idonee ad agevolare l'uscita dal giro della prostituzione delle donne coinvolte.

Un percorso, quest'ultimo, rivelatosi tra i più efficaci nell'esperienza delle amministrazioni locali, si basa sulla realizzazione di specifiche strutture e servizi, che mirano ad accompagnare la persona dalla prostituzione al reinserimento sociale e lavorativo. Il modello prevede la realizzazione di unità di strada fisse o mobili per la diffusione di informazioni, utili a creare un rapporto di fiducia con le istituzioni, nonché di luoghi di pronta accoglienza (cosiddette « case di fuga ») per le persone che si vogliono sottrarre allo sfruttamento, e di case alloggio o famiglie, che ospitano le persone coinvolte in attesa che si realizzino le condizioni per un reinserimento lavorativo, grazie ad appositi percorsi formativi. All'intervento mirato sulle persone che si prostituiscono, si accompagna un'attività di mediazione sociale e di ricomposizione dei conflitti con i cittadini. Sarebbe importante, in questo contesto, attivare interventi educativi e informativi rivolti ai clienti e, più in generale, alla popolazione maschile, mirati a promuovere una migliore educazione alla sessualità, nonché il potenziamento dei percorsi formativi a disposizione degli operatori impegnati nei servizi pubblici e nelle attività di volontariato.

È evidente, d'altronde, l'esigenza che l'insieme di questi interventi si dispieghi in maniera unitaria e attraverso un opportuno coordinamento dei diversi soggetti istituzionali e sociali coinvolti.

I contenuti della proposta di legge.

Sulla base delle indicazioni emerse con maggiore chiarezza nel corso dell'indagine, la Commissione nel suo complesso, come testimoniato dalle firme dei rappresentanti di molti dei gruppi presenti in Commissione, si è fatta carico di predisporre un progetto di legge volto ad agevolare la diffusione su tutto il territorio nazionale delle esperienze più innovative compiute dalle regioni e dai comuni.

L'articolo 1 individua le finalità della legge, che è volta promuovere e sostenere i progetti, messi in opera dagli enti locali e dai soggetti del privato sociale, diretti a prevenire il fenomeno della prostituzione, a favorire l'integrazione e il reinserimento sociale delle persone che intendono cessare tale attività e a prevenire i danni sociali e sanitari da essa derivanti.

Con l'articolo 2, dopo aver rimesso alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano il compito di definire le modalità e i termini per accedere ai finanziamenti pubblici, si passa all'individuazione delle finalità che i progetti devono perseguire per essere ammessi ai finanziamenti stessi.

Le finalità individuate riguardano in primo luogo quella dell'informazione mi-

rata alla popolazione ed alle persone che esercitano la prostituzione sui rischi umani, sociali e sanitari connessi alla prostituzione, e quindi la prevenzione e riduzione dei danni da essa derivanti.

In secondo luogo, si prevede che possano essere finanziati progetti diretti all'integrazione sociale e lavorativa delle persone che intendono cessare l'attività della prostituzione, tramite forme di incentivazione e sostegno, che possono comprendere corsi di istruzione e di formazione professionale. Tali progetti si possono inserire nell'ambito dei programmi realizzati ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998, recante testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (articolo che ha introdotto l'istituto del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, che consente agli stranieri sfruttati da organizzazioni criminali – anche, ma non solo, a fini sessuali – di partecipare ad appositi programmi di assistenza e integrazione sociale).

In terzo luogo, i progetti potranno riguardare la realizzazione di servizi di accoglienza per le vittime dello sfruttamento, con opportune forme di tutela e di concreto aiuto al reinserimento sociale, nonché interventi di recupero sociale e ambientale di aree interessate al fenomeno della prostituzione.

Infine, è espressamente previsto che i progetti possano essere finalizzati alla formazione degli operatori sociali e dei mediatori culturali impegnati nelle attività oggetto della legge.

Il comma 3 dell'articolo 2 individua le categorie di soggetti che possono presentare i progetti finanziabili ai sensi della legge. Rientrano tra essi, oltre che gli enti locali (province, comuni eccetera), le aziende sanitarie locali e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), anche le associazioni di volontariato, quelle di promozione sociale, le cooperative sociali e i loro consorzi, nonché le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

L'articolo 3 individua le risorse da destinare ai progetti nel triennio 2001-2003. Si tratta di una quantità limitata di risorse (5 miliardi per ciascun anno), che confluiscono nel Fondo nazionale per le politiche sociali, per essere ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla base di criteri che tengano conto dell'incidenza del fenomeno e delle sue conseguenze sul piano sociale e sanitario.

Infine, l'articolo 4 prevede che il Ministro per la solidarietà sociale trasmetta al Parlamento una relazione sull'attuazione della legge e sui risultati conseguiti dai progetti realizzati.

L'esame parlamentare della proposta di legge: la fase istruttoria.

L'esame in sede referente della proposta di legge ha portato ad introdurre alcune significative modifiche rispetto al testo iniziale del provvedimento.

Le finalità fondamentali della legge, individuate dall'articolo 1, sono state rimodulate dando risalto a quella della prevenzione del fenomeno della prostituzione. Altrettanto significativa è stata la scelta di prevedere che gli interventi siano destinati a favore delle persone che intendono cessare l'attività della prostituzione, laddove il testo originario faceva riferimento, in maniera più neutra, alle persone che esercitano tale attività. Un indirizzo analogo esprimono il riferimento al " reinserimento " sociale di tali persone e quello alla necessità di prevenire i danni sociali, oltre che sanitari, connessi alla prostituzione.

Corrispondentemente, all'articolo 2, laddove si individuano le finalità dei progetti finanziabili, le modifiche sostanziali più rilevanti hanno riguardato la limitazione degli interventi per l'integrazione sociale e lavorativa alle persone che manifestano la volontà di cessare l'attività della prostituzione [lettera *b)*] e la previsione che le campagne informative debbano riguardare i rischi e i danni umani e sociali, oltre che sanitari, ad essa connessi [lettera *a)*]. *Inoltre, è stata introdotta la previsione*

di progetti volti al recupero sociale e ambientale di aree interessate al fenomeno della prostituzione, tramite iniziative tese a restituire i luoghi alla fruizione del tempo libero ed a ridurre la conflittualità sociale connessa al fenomeno [lettera *d)*]. Anche la previsione espressa di progetti diretti all'istituzione di servizi di accoglienza per le vittime dello sfruttamento [lettera *c)*] è stata inserita nel corso dell'esame in Commissione, risultando solo implicitamente dal testo originario.

Infine, alcune modifiche sono state introdotte a seguito dei pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva. In particolare, il parere della Commissione bilancio, reso sulla base delle effettive disponibilità di bilancio per il triennio in corso, ha vincolato la Commissione ha un'ulteriore riduzione (da 10 a 5 miliardi annui) delle già limitate risorse di cui il testo iniziale proponeva lo stanziamento.

Inoltre, partendo da indicazioni delle Commissioni lavoro ed affari costituzionali, sono state incluse, tra i soggetti che possono promuovere i progetti finanziabili, le associazioni di promozione sociale recentemente disciplinate dalla legge n. 383 del 2000, ed è stato rinviato dal 30 giugno del 2002 al 30 giugno del 2003 il termine entro il quale il Governo deve presentare al Parlamento la prescritta relazione sull'attuazione della legge.

Conclusioni.

Il progetto di legge che la XII Commissione porta all'esame dell'Assemblea si propone come un valido strumento per favorire la diffusione su tutto il territorio nazionale dei più efficienti modelli di intervento per l'integrazione sociale e la riduzione dei danni connessi alla prostituzione. Senza intaccare in alcun modo le competenze che in tale materia spettano alle regioni, alle quali viene rimessa la decisione sui progetti da finanziare, mira al più ampio coinvolgimento dei soggetti del privato sociale e del volontariato che operano nel settore. Nonostante la limitatezza delle risorse a disposizione, cui si potrà eventualmente porre rimedio nei prossimi anni, anche sulla base dei primi risultati raggiunti grazie alle nuove norme, il meccanismo proposto appare un utile contributo dello Stato all'attività che gli enti territoriali e i soggetti del privato sociale già svolgono autonomamente.

Raccomando, pertanto, una rapida approvazione del provvedimento in esame da parte dell'Assemblea.

Augusto BATTAGLIA, *Relatore*

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge,

rilevata l'esigenza di procedere al necessario aggiornamento temporale per gli stanziamenti di cui all'articolo 3 e di modificare coseguentemente il termine per la presentazione della relazione al Parlamento di cui all'articolo 4,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Il Comitato permanente per i pareri della V Commissione,

sul nuovo testo del provvedimento elaborato dalla Commissione:

preso atto delle dichiarazioni del Governo relative alla disponibilità di sufficienti risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione:

all'articolo 3, comma 1, sostituire le parole « 10 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002 » con le seguenti: « 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003 »;

all'articolo 3, sostituire il comma 3 con il seguente: « All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 5 mila milioni per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini

del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero ».

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La Commissione lavoro pubblico e privato,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare in quali forme e modalità si debba fornire l'idoneo sostegno per l'avviamento al lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *b)*;

verifichi la Commissione di merito se l'elencazione dei soggetti che possono presentare i progetti, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'articolo 2, ricomprenda effettivamente tutti gli enti e le associazioni che operano per favorire l'integrazione sociale delle persone che esercitano la prostituzione.

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

PARERE FAVOREVOLE

TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
(Finalità).	*(Finalità).*
1. La presente legge disciplina gli interventi per la promozione ed il sostegno dei progetti sperimentali messi in opera dagli enti locali e dai soggetti del privato sociale diretti a favorire l'integrazione sociale delle persone che esercitano la prostituzione e la riduzione dei danni sanitari derivanti dal fenomeno della prostituzione.	1. La presente legge disciplina gli interventi per la promozione ed il sostegno dei progetti sperimentali messi in opera dagli enti locali e dai soggetti del privato sociale diretti **a prevenire il fenomeno della prostituzione,** a favorire l'integrazione **e il reinserimento** sociale delle persone che **intendono cessarne l'attività e a prevenire, o comunque ridurre, i danni sociali e sanitari da essa derivanti.**
ART. 2.	ART. 2.
(Progetti di integrazione sociale).	*(Progetti di integrazione sociale).*
1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano definiscono le modalità ed i termini per il finanziamento, a valere sulla quota del Fondo di cui all'articolo 3 a ciascuna di esse attribuito, dei progetti di cui all'articolo 1.	1. *Identico.*
2. Sono ammessi al finanziamento i progetti che perseguono le seguenti finalità:	2. *Identico:*
a) prevenzione e riduzione del danno sanitario connesso al fenomeno della prostituzione;	*V. lettera* a).
b) informazione rivolta alle persone che esercitano la prostituzione ed alla popolazione sui rischi sanitari connessi al fenomeno della prostituzione;	***a)*** informazione **mirata alla popolazione ed** alle persone che esercitano la prostituzione sui rischi **e sui danni umani, sociali e sanitari ad essa** connessi**, nonché interventi per prevenire e ridurre tali danni;**

c) assistenza e integrazione sociale e lavorativa delle persone che esercitano la prostituzione nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;	***b)* incentivazione e sostegno alle persone che manifestano la volontà di cessare l'attività della prostituzione, mediante l'offerta di opportunità di integrazione sociale e lavorativa, da perseguire anche con corsi di istruzione, di formazione professionale, con idoneo sostegno per l'avviamento al lavoro, nonché con altre attività finalizzate all'effettivo inserimento sociale, anche** nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
	***c)* servizi di accoglienza per le vittime dello sfruttamento, con opportune forme di tutela e di concreto aiuto al reinserimento sociale;**
	***d)* interventi di recupero sociale e ambientale di aree interessate al fenomeno della prostituzione, con iniziative volte a restituire i luoghi alla fruizione del tempo libero ed a ridurre la conflittualità sociale connessa al fenomeno;**
d) formazione professionale degli operatori sociali impegnati nei progetti di cui al presente articolo;	***e)* formazione di** operatori sociali **e di mediatori culturali** impegnati nei progetti di cui al presente articolo.
e) mediazione culturale per la riduzione del conflitto sociale connesso al fenomeno della prostituzione.	*V. lettera e).*
3. Possono presentare i progetti di cui al comma 2 le province, i comuni ed i loro consorzi, le comunità montane, le aziende sanitarie locali, le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b),* della legge 8 novembre 1991, n. 381, ed i loro consorzi, nonché le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.	3. Possono presentare i progetti di cui al comma 2 le province, i comuni ed i loro consorzi, le comunità montane, le aziende sanitarie locali, **le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB),** le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, **le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383,** le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b),* della legge 8 novembre 1991, n. 381, ed i loro consorzi, nonché le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

ART. 3.	ART. 3.
(Disposizioni finanziarie).	*(Disposizioni finanziarie).*
1. Per le finalità previste dalla presente legge la dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è incrementata di lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002.	1. Per le finalità previste dalla presente legge la dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è incrementata di lire **5 miliardi** per ciascuno degli anni **2001, 2002 e 2003**.
2. La quota del Fondo di cui al comma 1 destinata al finanziamento dei progetti di cui all'articolo 2 è ripartita con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di criteri che tengano conto dell'incidenza del fenomeno e delle sue conseguenze sul piano sociale e sanitario.	2. *Identico*.
3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.	3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge**, valutato in lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003,** si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale **2001-2003**, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno **2001**, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.
4. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.	4. *Identico*.
ART. 4.	ART. 4.
(Relazione al Parlamento).	*(Relazione al Parlamento).*
1. Il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, riferisce al Parlamento, entro il 30 giugno 2002, sullo stato di attuazione della presente legge e sui risultati conseguiti.	1. Il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, riferisce al Parlamento, entro il 30 giugno **2003**, sullo stato di attuazione della presente legge e sui risultati conseguiti.

PAGINA BIANCA

DDL13-6622-A
Lire 500