
XVI LEGISLATURA

Doc. **XVII-bis**
n. 7

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

nella seduta del 31 luglio 2012

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 23 ottobre 2008

SULLA

PROSTITUZIONE MINORILE

(Articolo 144, comma 3 del Regolamento della Camera dei deputati)

Trasmesso alle Presidenze il 31 luglio 2012

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Introduzione	Pag.	5
2. Il quadro normativo nazionale e internazionale	»	6
3. La natura e le cause del fenomeno	»	11
4. Tipologie di prostituzione minorile e caratteristiche del fenomeno	»	13
5. La tratta di minori finalizzata allo sfruttamento sessuale	»	16
6. I minori stranieri non accompagnati	»	18
7. Possibili strumenti di contrasto del fenomeno	»	20
8. Conclusione e proposte di intervento	»	24

PAGINA BIANCA

**Indagine conoscitiva
sulla prostituzione minorile**

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

1. Introduzione

Il 23 ottobre 2008 la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato tre indagini conoscitive volte ad approfondire rispettivamente le tematiche della tutela dei minori nei mezzi di comunicazione, dei minori stranieri non accompagnati e della prostituzione minorile. Quest'ultima indagine, pur affrontando un tema di grande drammaticità e di forte impatto anche emotivo, ha visto lo svolgimento di una mole di audizioni quantitativamente più ridotta rispetto alle prime due, principalmente a causa del fatto che il suo ambito di intervento ha parzialmente coinciso con alcuni aspetti già trattati nelle altre due.

In particolare, le audizioni svolte e la documentazione acquisita sul tema della pedopornografia *on line* e sui rischi connessi alla vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati hanno evidenziato numerosi punti di contatto o vere e proprie aree di sovrapposizione con il fenomeno del traffico di minori a fini di sfruttamento sessuale, che costituisce l'oggetto proprio dell'indagine sulla prostituzione minorile. L'indagine conoscitiva della Commissione sul fenomeno specifico della prostituzione minorile appare quindi più delimitata nell'oggetto rispetto a quanto suggerirebbe la sua area semantica integrale proprio a ragione di questa parziale sovrapposizione con l'ambito delle due indagini sulla tutela dei minori nei *media* e sui minori stranieri non accompagnati.

Gli esiti di quest'indagine, insieme a quelli delle altre due, si pongono al termine di un ampio percorso di lavoro sviluppato su più fronti, che ha portato la Commissione infanzia e adolescenza ad esplorare fenomeni sociali (e relativi ambiti normativi) ampiamente contigui e connessi da un sostrato spesso comune. Fanno parte di questo sostrato comune l'origine dei fenomeni citati all'interno di certe aree di marginalità sociale ed economica, il riferimento ad un retroterra di disagio psicologico e di crisi valoriale nei rapporti fra sessi e generazioni, i problemi emergenti dalla globalizzazione di vari aspetti della vita sociale, dalla comunicazione alla condizione della mobilità che sposta enormi masse di persone in stato di estrema vulnerabilità dal Sud al Nord del mondo (o dall'Est all'Ovest).

Questa *humus* comune è ciò che assimila le tre indagini della Commissione in un orizzonte unico e tuttavia multiforme, che è poi quello di un nuovo mondo aperto e globale, ormai lontano dalla microdimensione protetta della famiglia e della piccola comunità, all'interno della quale il controllo sociale svolgeva una funzione

protettiva ed integrativa nei confronti dei soggetti più deboli. Inoltre, come in ogni epoca della storia umana, ma particolarmente in questo tempo di grandi migrazioni e di repentine trasformazioni economiche e sociali, i minori sono fra i soggetti maggiormente bisognosi di tutela: occorre perciò operare con la massima forza per riaffermare nei loro confronti l'intangibilità del diritto individuale alla vita, alla dignità della persona e del proprio corpo e per evitare che ricadano nella zona grigia dei trafficanti di persone e del crimine transnazionale, in cui si perpetra il loro sfruttamento fisico e morale.

2. *Il quadro normativo nazionale e internazionale.*

La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo – ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 – disciplina il fenomeno della prostituzione minorile indirettamente all'articolo 19⁽¹⁾ e specificamente all'articolo 34, che espressamente dispone: « Gli Stati parti si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale. A tal fine, gli Stati adottano in particolare ogni adeguata misura a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire: a) che dei fanciulli siano incitati o costretti a dedicarsi a una attività sessuale illegale; b) che dei fanciulli siano sfruttati a fini di prostituzione o di altre pratiche sessuali illegali; c) che dei fanciulli siano sfruttati ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico ». In tema di tratta di esseri umani (spesso finalizzata allo sfruttamento sessuale), la Convenzione aggiunge all'articolo 35: « Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualsiasi forma ».

L'Italia ha anche ratificato il Protocollo Opzionale alla Convenzione di New York sulla vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography – OPSC*) con la legge 11 marzo 2002, n. 46, recante « Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000 ». Per effetto della ratifica, già dal 2004, il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia, è tenuto a trasmettere, ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo, nel rapporto quinquennale

(1) « Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento ».

diretto al Comitato delle Nazioni Unite dell'Infanzia e dell'Adolescenza di Ginevra, anche una specifica relazione sullo stato di attuazione dell'OPSC in Italia⁽²⁾.

Restando nel quadro delle norme internazionali, rileva poi la Convenzione europea per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote), firmata da trentanove sui quarantasette stati membri del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° luglio 2010 nei paesi che l'hanno ratificata: le norme contenute nella Convenzione sono particolarmente stringenti.

La Convenzione impegna gli Stati membri del Consiglio d'Europa a modificare e armonizzare le norme vigenti nei singoli Stati in materia di sfruttamento e di abusi sessuali nei confronti dei minori per evitare che gli Stati dotati di una legislazione meno rigida possano essere scelti come luogo per commettere delitti di natura sessuale. Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica approvato da ultimo dalla Camera dei deputati il 5 luglio 2012 (ed attualmente all'esame del Senato), contiene due rilevanti novità: *a)* l'introduzione nel codice penale del delitto di istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia, attraverso l'articolo 414-bis, che punisce con la reclusione da tre a cinque anni chiunque «con qualsiasi mezzo, anche telematico, e con qualsiasi forma di espressione, pubblicamente istiga a commettere, in danno di minorenni», reati di prostituzione minorile, di pornografia minorile e detenzione di materiale pedo-pornografico, di violenza sessuale nei confronti di bambini e di corruzione, tutti delitti per i quali il disegno di legge prevede un inasprimento delle pene; *b)* la seconda novità riguarda l'introduzione dell'adescamento di minorenni anche attraverso Internet (cosiddetto *grooming*), punito con la reclusione da uno a tre anni. Pene più severe sono anche previste per chiunque «recluta o induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto; favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prosti-

(2) Il Comitato ONU nelle Osservazioni Conclusive del 2003 ha rivolto all'Italia specifiche raccomandazioni sia in materia sia di violenza, abuso e incuria (punti 37 e 38) che di sfruttamento sessuale (punti 49 e 50). Nelle Osservazioni del 31 ottobre 2011 il Comitato ha dedicato alla protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale i paragrafi dal 73 al 75, indirizzando al Governo italiano le seguenti specifiche raccomandazioni: «Il Comitato raccomanda vivamente che lo Stato parte: (a) armonizzi la legislazione nazionale con il Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, introducendo, in particolare, una definizione del concetto di pornografia minorile all'interno del proprio Codice Penale; (b) elabori e implementi una strategia per la prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali, ponendo l'accento sui gruppi di minori più vulnerabili, tra cui i minori Rom; (c) provveda all'identificazione e alla protezione delle vittime, anche attraverso la formazione specialistica e il potenziamento delle risorse assegnate all'Unità di analisi del materiale pedopornografico; (d) garantisca il funzionamento efficace dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile nominando i rispettivi membri e rendendo funzionale il data base volto al monitoraggio di tali reati; (e) riorganizzi l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi o ne affidi il mandato e le attività ad un organismo esistente al fine di garantire il monitoraggio della prostituzione infantile e dell'abuso di minori».

tuzione di una persona di età inferiore agli anni diciotto, ovvero altrimenti ne trae profitto ». Per i « clienti » sono previste pene severe, che risultano ulteriormente aggravate se il minore non ha ancora compiuto 16 anni. Viene infine escluso il patteggiamento per tutti i casi di prostituzione minorile.

Infine, è utile menzionare la Convenzione ONU del 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, resa esecutiva in Italia con legge 23 novembre 1966, n. 1173, la quale non tratta specificamente di prostituzione minorile ma ha un alto valore di principio quando dichiara testualmente che « La prostituzione e il male che l'accompagna, vale a dire la tratta degli esseri umani ai fini della prostituzione, sono incompatibili con la dignità e il valore della persona umana e mettono in pericolo il benessere dell'individuo, della famiglia e della comunità ».

Con riferimento all'ordinamento comunitario, è opportuno segnalare che il Parlamento europeo ha approvato il 27 ottobre 2011 la proposta di direttiva della Commissione europea relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia. La nuova direttiva renderà più facile contrastare i reati contro i minori agendo su più fronti. In particolare, per migliorare l'azione penale contro gli autori dei reati, sarà possibile avviare procedimenti in tutti gli Stati membri fino al raggiungimento della maggiore età da parte delle vittime.

Nell'ordinamento giuridico italiano se la prostituzione non è penalmente sanzionata, costituisce comunque reato indurre, favorire o sfruttare la prostituzione.

Per quanto riguarda la prostituzione di minori, il principale fondamento normativo è rappresentato dalla legge 3 agosto 1998, n. 269 (*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*), che ha introdotto nel codice penale, tra gli altri, il delitto di prostituzione minorile (articolo 600-bis) in base al quale è punito con la reclusione da 6 a 12 anni e con la multa da 15.493 a 154.937 euro chiunque induce alla prostituzione un minorenne ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione. Per questo delitto il legislatore ha recentemente previsto l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere (a seguito dell'approvazione della legge 23 aprile 2009, n. 38, di conversione del decreto-legge 23 febbraio 2009, n.11, recante « Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori ») ma la Corte costituzionale è intervenuta (sentenza n. 265 del 2010) dichiarando l'illegittimità della disposizione nella parte in cui rende sostanzialmente obbligatoria la scelta della misura, ripristinando così il margine di valutazione sull'adeguatezza della misura cautelare del magistrato.

Tuttavia la norma centrale in materia è rappresentata dal secondo comma dell'articolo 600-bis del codice penale, modificato dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38 (« Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet »), che punisce colui che compie atti sessuali con minori, di età compresa tra i 14 e i 18 anni, colpendo in modo

innovativo l'origine del fenomeno della prostituzione minorile sul versante della domanda⁽³⁾.

La stessa legge n. 38/2006, considerata all'avanguardia per le norme introdotte in materia di lotta alla pedofilia *on line*, ha istituito anche l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, che a termini di legge dovrebbe predisporre il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. Si tratta tuttavia di un organismo solo recentemente è stato istituito e che pertanto non ha ancora acquisito la piena operatività.

Infine, rileva particolarmente in questo contesto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (« Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero »), che introduce una tutela molto avanzata per le vittime di tratta: l'articolo 18 infatti garantisce alle vittime di violenza o grave sfruttamento l'inserimento in un programma di assistenza e integrazione sociale e il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ogni qualvolta la persona incorra in un pericolo per il fatto di volersi sottrarre allo sfruttamento subito⁽⁴⁾.

La disposizione in questione consente alla vittima di sottrarsi al circuito dello sfruttamento e riprendere così il proprio percorso migratorio grazie alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e di convertirlo successivamente in un ordinario titolo di soggiorno. Si tratta di una norma estremamente opportuna, poiché il rilascio del permesso in questione non è vincolato alla collaborazione con le autorità di polizia da parte della vittima; tuttavia un'interpretazione restrittiva che ne viene data da molte Questure, nonostante l'esistenza di specifiche circolari esplicative del Ministro dell'Interno, richiede che la vittima sporga denuncia contro il suo sfruttatore, limitando così l'uso di questo strumento legislativo che altrimenti risulterebbe molto più efficace.

(3) L'articolo 600-bis del codice penale è così sostituito:

« Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di denaro o di altra utilità economica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a euro 5.164.

Nel caso in cui il fatto di cui al secondo comma sia commesso nei confronti di persona che non abbia compiuto gli anni sedici, si applica la pena della reclusione da due a cinque anni.

Se l'autore del fatto di cui al secondo comma è persona minore di anni diciotto si applica la pena della reclusione o della multa, ridotta da un terzo a due terzi ».

(4) L'articolo 18 (*Soggiorno per motivi di protezione sociale*) del Testo unico sull'immigrazione recita:

« 1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75 [fra cui la tratta a fini di sfruttamento della prostituzione, n.d.r.], o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale. »

L'articolo 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica », al comma 29 disciplina il rimpatrio assistito dei minori che esercitano la prostituzione, prevedendo che le disposizioni relative al rimpatrio assistito di cui all'articolo 33, comma 2-bis, del citato Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero⁽⁵⁾, si applicano ai minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati presenti nel territorio dello Stato che esercitano la prostituzione, quando sia necessario nell'interesse del minore stesso, secondo quanto previsto dalla Convenzione di New York.

A completamento del sistema creato dalla legge del 1998, con l'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante « Misure contro la tratta di persone », è stato poi introdotto uno speciale programma di assistenza (definito con regolamento del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia) che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria a favore delle vittime di tratta. Qualora la vittima del reato sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. Si tratta anche in questo caso di una norma molto avanzata nella concezione, che tuttavia potrebbe essere migliorata nelle modalità di applicazione, come ha rilevato la Commissione nel corso di alcune audizioni⁽⁶⁾.

La legge italiana disciplina infine il fenomeno del turismo sessuale, che, come è noto, coinvolge i minori stranieri vittime di sfruttamento sessuale nel territorio di un Paese estero. In questo caso le innovative modifiche apportate al codice penale e al codice di procedura penale dalla legge 3 agosto 1998, n. 269 (« Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù »), introducono l'importantissimo principio di extraterritorialità, in base al quale è punibile anche il reato commesso da un cittadino italiano all'estero, senza obbligo della doppia incriminazione.

Anche in questo caso, a fronte di un sistema di norme concepito in modo efficace, sono state alcune rilevate alcune difficoltà applicative: in mancanza di accordi bilaterali con i Paesi di destinazione del turismo sessuale, infatti, l'applicazione del principio di extraterritorialità e lo svolgimento delle relative attività investigative risultano

(5) L'articolo 33, comma 2, del Testo unico sull'immigrazione prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, sentiti i Ministri degli affari esteri, dell'interno e di grazia e giustizia, sono definiti i compiti del Comitato per i minori stranieri, concernenti la tutela dei diritti dei minori stranieri in conformità alle previsioni della Convenzione di New York. In particolare il Comitato stabilisce (lettera b)) le modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio dello Stato, nell'ambito delle attività dei servizi sociali degli enti locali e i compiti di impulso e di raccordo del Comitato stesso con le amministrazioni interessate ai fini dell'accoglienza, del rimpatrio assistito e del ricongiungimento del minore con la sua famiglia nel Paese d'origine o in un Paese terzo.

(6) Risulta infatti che un'interpretazione indebita della norma da parte delle autorità di pubblica sicurezza fa sì che l'inserimento nel programma di assistenza venga spesso subordinato alla collaborazione della vittima di sfruttamento all'attività investigativa e di contrasto.

scarsamente efficaci. Contestualmente, è di tutta evidenza che una seria attività di contrasto a questo gravissimo fenomeno, di cui sono vittima i soggetti più deboli dei Paesi più poveri del mondo, non può avere effetto se non è associata ad una efficace politica di cooperazione allo sviluppo, diretta verso questi stessi Paesi; risulterebbe altresì molto utile la diffusione di ampie campagne informative sul fenomeno attraverso il sistema scolastico⁽⁷⁾.

3. La natura e le cause del fenomeno.

La prostituzione minorile è un fenomeno estremamente complesso, spesso sommerso e in continua trasformazione: nonostante l'attenzione ad esso dedicata dai *media* e dai *policy makers* si vada progressivamente intensificando, permane una notevole difficoltà di definirne i contorni e le proprietà costitutive – a partire dalle fasce di età colpite – e soprattutto di individuarne idonei strumenti di contrasto⁽⁸⁾.

Per prostituzione minorile si intende la produzione forzata di servizi di natura sessuale da parte di soggetti in età minore, in cambio di una remunerazione. In tali casi uno o più adulti traggono vantaggio economico dall'abuso della propria posizione di dominio e di potere nei confronti di questi soggetti, che inducono alla prostituzione.

Lo sfruttamento sessuale del minore a fini economici e la caratterizzazione dell'attività come lavoro, pur rilevando per la particolare dimensione economica della problematica, non possono mettere in secondo piano il fatto che la prostituzione di bambini ed adolescenti, oltre ad essere una delle forme più drammatiche di violazione della loro integrità fisica e psicologica, e come tale origine di danni fisici e psicologici assai gravi, talune volte irreversibili, è espressione di una patologia sociale che la continua crescita del fenomeno sta trasformando in una vera e propria emergenza sociale⁽⁹⁾.

La Commissione si è trovata fin dal principio unita nella ferma condanna del fenomeno non attraverso un rifiuto della libertà sessuale degli adulti, che qui non rileva, ma attraverso la constatazione di una profonda ed inaccettabile lesione del diritto del minore ad avere uno sviluppo sessuale basato su caratteristiche proprie del minore stesso, non su quelle dell'adulto. Soprattutto, il carattere di inaccettabilità sociale del fenomeno deriva dal comprovato effetto di devastazione sulla personalità del minorenne anche a distanza di 10-15 anni dall'evento, cui si aggiunge una marcata caduta di ogni forma di

(7) Cfr. documentazione depositata agli atti dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC).

(8) Incidentalmente è anzitutto opportuno distinguere, sotto il profilo terminologico, il concetto di prostituzione minorile, normalmente riferita a minori dai quattordici anni in su, da quello di pedofilia, che invece riguarda generalmente minori sotto i quattordici anni, sebbene il confine tra i due fenomeni sia decisamente labile, quando non inconsistente (spesso i bambini della fascia di età preadolescente sono vittime preferite dai pedofili).

(9) Audizione del Ministro per le pari opportunità, del 9 ottobre 2008.

autostima da parte della vittima, che continua a percepire la propria persona come mero oggetto. Una terza conseguenza, spesso segnalata dai centri di accoglienza e dalle comunità alloggio, consiste nel desiderio del minore di annientarsi, di punirsi, di degradare con sé l'altro ripagando con la violenza sul cliente la violenza subita.

Il primo problema che si pone nello studio del fenomeno della prostituzione minorile in Italia, nell'individuazione delle sue cause, delle sue problematiche e dei suoi eventuali rimedi legislativi, consiste nel fatto che, come hanno evidenziato molti dei soggetti auditati dalla Commissione, pur costituendo un fenomeno grave e diffuso, non è sufficientemente studiata e monitorata dalle istituzioni, al punto che i dati a disposizione sul tema risultano piuttosto scarsi e discontinui. In questo senso, la Commissione fa proprie le osservazioni di quei soggetti auditati che nell'assenza di un meccanismo istituzionale di monitoraggio e *reporting* regolare individuano uno dei primi ostacoli all'attuazione di efficaci politiche di contrasto e prevenzione dello sfruttamento sessuale dei minori.

« Rispetto al passato, tale fenomeno sembra destare maggiore attenzione tra opinione pubblica, *media* e *policy makers*, sebbene l'approccio adottato sia soprattutto di tipo sensazionalistico e scarsamente mirato all'adozione di politiche e pratiche realmente rispondenti ai bisogni dei minori coinvolti. Spesso, infatti, si registra una confusione generalizzata, che non favorisce un corretto approccio alle questioni riguardanti il fenomeno. [...] Le poche conoscenze sulla prostituzione minorile nel nostro Paese derivano generalmente dagli studi effettuati sul tema della tratta e quindi sui percorsi migratori, di controllo e di sfruttamento subiti dalle donne straniere e quindi anche dai minori, con un approccio orientato soltanto alla conoscenza di una parte del più ampio fenomeno della prostituzione minorile »⁽¹⁰⁾.

La difficoltà di una precisa misurazione del dato quantitativo, deriva da due fattori: la forte mobilità della prostituzione minorile e il fatto che nel contesto europeo l'Italia è uno dei maggiori Paesi di transito per gli enormi traffici di persone che sottostanno allo sfruttamento sessuale minorile. Le regioni del nord e del centro sembrano comunque le più colpite da questo fenomeno.

Le informazioni vengono raccolte nel corso delle attività di prevenzione, informazione e supporto svolte dalle unità di strada delle organizzazioni non governative e del privato sociale che vengono in contatto con i minori dediti alla prostituzione nella loro attività di assistenza e dai programmi di protezione rivolti alle vittime di tratta e alle persone che si prostituiscono. Tali attività sono svolte attraverso specifici progetti di prevenzione e sensibilizzazione finanziate dagli enti locali e mediante i programmi di assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione e all'articolo 13 della l. 228/2003.

Le audizioni svolte dalla Commissione hanno poi posto in luce quelle che i soggetti auditati hanno indicato come le cause preminenti

(10) Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009.

del fenomeno, sotto il profilo sociale e individuale, ma che potrebbero meglio essere definite come connessioni significative con fenomeni contigui che facilitano l'insorgenza e la diffusione dello sfruttamento sessuale minorile.

La prima di queste connessioni è rappresentata dal fenomeno della violenza sessuale, al cui aumento sembra accompagnarsi un incremento delle vittime della prostituzione (adulta in generale e minorile in particolar modo). Una seconda connessione è costituita dall'assenza di un accompagnamento familiare nell'ambito dei flussi di irregolari di minori non accompagnati. Un terzo fattore è legato alla crescita della pornografia e del turismo sessuale, elemento fortemente connesso alla crescita della prostituzione all'interno dei Paesi da cui proviene la maggior parte dei turisti sessuali. Un quarto elemento scatenante è rappresentato dalle famiglie multiproblematiche e non assistite: dall'alcolismo o dal disagio mentale di un genitore alla tossicodipendenza di un figlio, di un fratello, tutti fattori che facilitano l'insorgere di fenomeni di prostituzione. Un ultimo fattore determinante deriva dalla diffusione di un consumismo spesso compulsivo, che spinge alcuni adolescenti ad utilizzare il proprio corpo come merce di scambio: ciò avviene principalmente nelle grandi città.

4. Tipologie di prostituzione minorile e caratteristiche del fenomeno.

La prostituzione minorile riguarda minori maschi e femmine, sia di nazionalità italiana, che straniera⁽¹¹⁾.

Il fenomeno della prostituzione femminile minorile straniera coinvolge prevalentemente ragazze rumene, nigeriane, albanesi e moldave⁽¹²⁾: esso è spesso intrecciato a gravi crimini quali la tratta o la riduzione in schiavitù di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, con l'aggravante – in questi casi – della minore età⁽¹³⁾. Il sistema di reclutamento di assoggettamento e di sfruttamento di molte

(11) « In base alle stime effettuate da ricerche recenti, le minorenni straniere rappresentano circa il 7 per cento di coloro che si prostituiscono nelle strade. In alcune aree del Paese quali Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Lazio, questa stima sale sino al 10-12 per cento. Mancano stime riguardanti la prostituzione al chiuso, realtà purtroppo molto diffusa. » (Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009). Le stime in questo caso sono state realizzate dalle unità di strada delle associazioni impegnate nel settore dell'assistenza alle vittime.

(12) In base a quanto rilevato dalle unità di strada della Comunità Papa Giovanni XXIII, alla data dell'audizione del Presidente svolta in Commissione il 22 febbraio 2011, si stimava la presenza di circa 75.000 ragazze straniere vittime della prostituzione, di cui il 40 per cento nigeriane, il 30 per cento rumene e il restante albanesi, cinesi, moldave, ucraine, russe, polacche, domenicane, brasiliane, bulgare e ungheresi.

(13) Su scala mondiale il fenomeno della tratta di essere umani è in continua crescita, ed è al secondo posto tra le attività criminali transnazionali, dopo il traffico di armi e di droga. Si segnala in proposito la relazione del Dipartimento di Stato USA *Trafficking in persons 2005*, nella quale si dimostra che circa l'80 per cento delle 800.000 persone vittime ogni anno del traffico di essere umani è costituito da donne e ragazze, considerando in particolare lo sfruttamento sessuale come obiettivo principale della tratta. La relazione dell'OIL per il 2005 afferma che l'80 per cento delle vittime della tratta sono donne e ragazze, stima che una percentuale oscillante tra il 40 e il 50 per cento di tutte le vittime sono minori e che il 98 per cento delle persone vittime del traffico a scopo sessuale sono donne e ragazze.

di queste giovani vittime di tratta risulta essere molto simile a quello utilizzato per le donne adulte dello stesso gruppo nazionale, anche se le modalità adottate differiscono a seconda del gruppo, ovvero di organizzazioni criminali nigeriane o rumene.

Su questo argomento la Commissione ha svolto alcune audizioni dai contenuti a volte drammatici. In particolare, nel corso dell'audizione del Presidente dell'Associazione Giovanni XXIII, svoltasi il 22 febbraio 2011, è stata raccolta la testimonianza diretta di una vittima di tratta e sfruttamento sessuale: la ragazza auditata ha delineato un quadro drammatico della condizione di molte sue coetanee che giungono nel nostro Paese con la falsa promessa di un lavoro, scompaiono (spesso irreversibilmente) nel circuito dello sfruttamento sessuale e delle ripetute violenze fisiche e psichiche, ridotte in uno stato di vera e propria schiavitù, che viene gestita a fini economici dalle reti della criminalità organizzata provenienti per lo più dall'Europa orientale.

La prostituzione dei minori maschi appare un fenomeno in consolidamento che presenta caratteristiche *sui generis*: rivolta a clienti italiani uomini, essa è esercitata da adolescenti o neomaggiorenni provenienti soprattutto dall'Europa dell'est, in particolare dalla Romania e dalla Moldova, e in misura inferiore dal Maghreb. Le poche ricerche recenti e l'esperienza sul campo indicano un buon grado di autonomia dei minori che svolgono questa attività, che però li mette fortemente a rischio, giacché non ammettono di esercitare la prostituzione ed ignorano le più elementari misure di tutela della salute, quali, ad esempio, l'uso del profilattico. In Italia poi si rilevano anche casi di sfruttamento in attività illegali forzate, ovvero di minori portati in Italia per essere sfruttati e garantire profitti alle organizzazioni criminali attraverso i furti: se tali minori non si dimostrano sufficientemente abili nello svolgere queste attività illegali, vengono indotti a prostituirsi.

« Nella situazione di grave vulnerabilità in cui si trovano molti di questi minori, la prostituzione diventa uno strumento di sopravvivenza, in cui vengono sfruttati dai propri pari o da adulti. In questa sfera di sfruttamento, che rappresenta una parte del fenomeno, si notano alcune differenziazioni: la riduzione in schiavitù, in cui la persona non ha alcuna possibilità di affrancarsi e non riceve nessuna parte del guadagno derivante dall'attività di prostituzione, e situazioni definibili come di grave sfruttamento, ma meno evidenti, nelle quali le organizzazioni criminali, per sfuggire al rischio che i minori si ribellino e li denuncino, per fidelizzarli concedono loro margini di libertà e parte dei guadagni, facendo sì che essi non si percepiscano come vittime di sfruttamento »⁽¹⁴⁾.

Esiste infine anche una prostituzione esercitata da minori italiani che riguarda essenzialmente due gruppi distinti di soggetti: *a)* minori appartenenti a famiglie disagiate economicamente culturalmente o socialmente, che utilizzano la prostituzione come mezzo di sussistenza per sé e per il proprio nucleo familiare. *b)* ragazzi e ragazze che occasionalmente si prostituiscono per soddisfare bisogni non primari

(14) *Ibid.*

(es. acquisto di beni di consumo o sostanze psicotrope)⁽¹⁵⁾. In questo caso tuttavia il livello di assoggettamento agli adulti sfruttatori è meno marcato o addirittura inesistente, motivo per cui le strategie di contrasto dovranno concentrarsi sul versante della cura del disagio culturale e sociale di cui questa attività è espressione.

Si registra infine una presenza significativa del fenomeno della prostituzione minorile anche all'interno delle comunità rom, maggiormente all'interno dei villaggi attrezzati, dove il tessuto familiare risulta spesso meno coeso, la struttura sociale particolarmente fragile e dove, in mancanza di luoghi educativi e formativi adeguati, la marginalità e l'esclusione sociale favoriscono fenomeni di devianza.

Riguardo invece alle modalità di svolgimento della prostituzione minorile, ancora una volta soccorrono le informazioni fornite dalle organizzazioni non governative e del privato sociale dediti all'assistenza dei minori che si prostituiscono, che parlano di circuiti di sfruttamento largamente ramificati e inestricabili dalla prostituzione degli adulti, sia pure con alcune minime differenze.

Risulta dai dati acquisiti che le minori si prostituiscono anche in luoghi al chiuso, in particolare negli appartamenti e negli alberghi, non tanto nei *night clubs*, dove invece trovano il proprio spazio di lavoro (spesso anche di sfruttamento) le donne adulte. In ogni caso è un dato di fatto che « il 98 per cento della prostituzione su strada è esercitata da donne straniere e clandestine, prive di documenti, gestite e controllate da organizzazioni criminali dediti al reclutamento e allo sfruttamento della prostituzione, tratta di essere umani e schiavitù. Il 90 per cento della prostituzione al chiuso è esercitata da donne straniere o clandestine, con permesso di soggiorno per ballerine facilmente concesso al fine di accedere a *night* e *privè*. Anch'esse sono destinate allo sfruttamento della prostituzione, spesso con modalità ancora più efferate, come la segregazione, le torture nel caso di ribellione o tradimento; tutte violentate e minacciate, a volte sfregiate e anche uccise »⁽¹⁶⁾.

Il livello di assoggettamento e di sfruttamento nel caso dei minori e delle minori può essere ritenuto più grave e più intenso proprio a causa della giovane età e dello scarso capitale sociale e culturale a disposizione, che può impedire loro di ribellarsi e di riconoscersi come vittime di un grave reato. Sembra oltretutto che negli anni vi sia stata una progressiva diminuzione dell'età media delle persone che si prostituiscono: non è però possibile indicare dati statistici esaustivi, a causa della mancanza di un dispositivo nazionale di monitoraggio, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. In assenza di tali dispositivi per il monitoraggio del fenomeno, l'individuazione della fascia di età maggiormente colpita è prevalentemente affidata dall'attività sul campo svolta dalle organizzazioni non governative, impegnate nel settore dell'assistenza alle vittime attraverso le unità di strada, con il loro lavoro di costante contatto con le persone coinvolte nel fenomeno.

(15) Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009.

(16) Audizione del Presidente della Comunità Papa Giovanni XXIII, del 22 febbraio 2011.

Dai dati ricavati in questo modo e presentati nel corso delle audizioni emerge che i più sfruttati nella prostituzione sono i minorenni stranieri, sia maschi sia femmine, e che la fascia di età interessata è quella tra i 15 e i 18 anni, riguardando soprattutto rumeni e rumeni rom – la cui età può essere anche sensibilmente più bassa – e in percentuale minore anche ragazzi provenienti dal Nord Africa, dai Balcani e dall’Albania.

5. La tratta di minori finalizzata allo sfruttamento sessuale.

La tratta riguarda bambini e adolescenti di ambo i sessi provenienti da Paesi in gravi difficoltà economiche, sociali e politiche, che si riverberano sulla condizione di questi minori spingendoli nella mani della criminalità organizzata che gestisce il traffico di esseri umani a livello internazionale. Esiste una sorta di specializzazione dei mercati di sfruttamento in base alle provenienze dei minori stranieri, per cui i minori provenienti dall’Africa sub-sahariana, e dal nord Africa, sono sfruttati nello spaccio di sostanze stupefacenti, e, in alcuni casi anche nei lavori agricoli e/o negli allevamenti intensivi, così come accade anche per gli adolescenti che provengono dall’India e dal Bangladesh. Operare alla radice del fenomeno per stroncarlo all’origine significherebbe agire su uno dei numerosi fattori che favoriscono il traffico di persone a fini di sfruttamento, molti dei quali sono al di fuori non soltanto dei poteri di indirizzo della Commissione, ma anche dei poteri di azione del Governo italiano e spesso anche degli organismi internazionali attivi nella lotta alla tratta di esseri umani.

Povertà, disoccupazione, distribuzione dei redditi fortemente ineguale, inadeguate politiche di impiego, depravazione culturale, privazione di un ambiente familiare adeguato, fallimentari o assenti politiche migratorie, crisi umanitarie, conflitti regionali, disastri ambientali, discriminazione su base di genere o appartenenza etnica, assenza di sistemi di welfare adeguati, crescente domanda di lavoro sottopagato, domanda di servizi sessuali commerciali: sono tutti elementi scatenanti o favorevoli ai traffici di persone a fini di sfruttamento, la maggior parte dei quali risiedono nelle realtà di profondo degrado economico e sociale di Paesi non necessariamente distanti geograficamente dal territorio dell’Unione europea⁽¹⁷⁾.

Gli ambiti in cui i minori vengono sfruttati una volta entrati in Italia sono quelli dell’accattonaggio, dei furti negli appartamenti, dello spaccio di sostanze stupefacenti, dei borseggi, ma soprattutto il circuito della prostituzione. Con specifico riguardo al fenomeno dell’accattonaggio minorile sul territorio italiano, i minori coinvolti dal fenomeno sono principalmente di etnia Rom provenienti dai Paesi dell’ex Jugoslavia e dalla Romania. In diminuzione rispetto al passato risulta essere il coinvolgimento di minori provenienti dal Marocco, dal Bangladesh e dall’Africa sub-sahariana. Una peculiarità dell’accattonaggio riguarda le caratteristiche di genere: le femmine sono solita-

(17) Cfr. documentazione depositata dai rappresentanti del Gruppo CRC, che tratta diffusamente l’argomento.

mente più numerose dei maschi, perché la tradizionale divisione dei ruoli nei gruppi Rom prevede che i ragazzi, dopo i 14 anni, si dedichino alla raccolta del rame. È opportuno segnalare che la Commissione europea ha intrapreso uno *Studio sulle tipologie di accattonaggio minorile e relativi interventi e politiche*.

Accanto a tali fenomeni da ultimo citati, il circuito della prostituzione rappresenta il fenomeno maggiormente rilevante nell'ambito dello sfruttamento di minori a fini economici. La tratta di minori a scopo di sfruttamento sessuale pertanto coinvolge soprattutto soggetti arruolati, trasferiti in Italia e controllati da potenti organizzazioni criminali: in tal senso: esso rappresenta una delle sfide umanitarie più urgenti a livello mondiale e richiede un impegno coordinato tra Paesi di origine, di transito e di destinazione. Per comprenderne adeguatamente la portata, è necessario mettere il fenomeno in relazione con il più ampio scenario migratorio, nel quale si svolge la mobilità umana *tout court*. In questo senso la mobilità, particolarmente quella espressa dai migranti e dai richiedenti asilo, rappresenta una chiave di lettura essenziale della prostituzione minorile.

Il fenomeno ha una sua specificità preoccupante, che le audizioni svolte in Commissione dai soggetti che svolgono attività di supporto alle vittime di questo drammatico commercio hanno descritto con molta evidenza, soffermandosi sul carattere di particolare « invisibilità » di questo tipo di sfruttamento.

« Le organizzazioni criminali gestiscono questo redditizio settore di sfruttamento utilizzando modalità organizzative e gestionali finalizzate a massimizzare i profitti e a ridurre al minimo i potenziali rischi. L'alta mobilità, un articolato supporto logistico-organizzativo e un severo controllo sono le tecniche adottate per evitare di essere intercettati dalle forze di polizia. Per sfuggire alle sanzioni penali, gli sfruttatori, oltre a obbligare le minori a dichiarare sempre la maggiore età – l'identificazione dei minori coinvolti nella prostituzione costituisce uno dei problemi principali –, tendono a spostarle ripetutamente sia all'interno della stessa città, che in altre aree geografiche italiane e anche in diversi luoghi all'aperto, come le strade, o al chiuso come gli appartamenti, generando quindi un fenomeno in gran parte sommerso, invisibile »⁽¹⁸⁾.

L'evoluzione del mobilità umana e l'interconnessione esistente fra sfruttamento di questi minori e politiche migratorie è stato efficacemente messo in luce nel corso di alcune audizioni svolte dalla Commissione, in cui è emerso che questi bambini « invisibili », spesso avviati alla prostituzione già nel Paese di origine, diventano sin dall'inizio prede privilegiate dei trafficanti che li trasferiscono in altri Paesi al solo scopo di aumentare i propri guadagni criminali.

« Al contempo, nel Paese di destinazione, il progressivo assottigliarsi delle politiche di *welfare* e di tutela dei migranti, sia adulti che minori, spinge ulteriormente al margine situazioni di fragilità, aumentando la possibilità che stranieri, anche regolari, come cittadini

(18) Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009.

comunitari o richiedenti asilo o rifugiati diventino vittime di tratta e di sfruttamento, avviando un circolo vizioso difficile da affrontare »⁽¹⁹⁾.

Non esistono dati quantitativi e qualitativi sufficienti a delineare adeguate politiche di contrasto e prevenzione del fenomeno, sulla base di un quadro approfondito dei fenomeni di tratta in Italia e della tipologia dei servizi forniti e dei percorsi di assistenza attivati a favore delle vittime; tuttavia la Commissione ha potuto rilevare quanto segue.

Il nostro Paese dispone di una legislazione estremamente avanzata sul punto che tuttavia meriterebbe qualche ulteriore messa a punto. In particolare, a fronte dell'aumento progressivo della copertura geografica dei progetti di protezione sociale previsti dalla legge a favore delle vittime di tratta e del numero degli enti locali e delle ONG interessate, non sono corrispondentemente aumentate le risorse finanziarie a disposizione, né è stata realizzata l'annunciata creazione di un Fondo sulle misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio⁽²⁰⁾. Anche il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di esseri umani, che dovrebbe fornire da strumento di supporto e da luogo di confronto con il Governo, non risulta funzionante.

6. I minori stranieri non accompagnati.

Il fenomeno della tratta di persone a fini di sfruttamento sessuale appare strettamente connesso, come si è detto, alle problematiche dei flussi migratori che giungono nel nostro Paese provenendo dall'Europa orientale, dall'Asia centrale e dal Nord Africa. Nella massa di questi migranti una posizione di particolare fragilità è occupata dai minori non accompagnati, cioè quei minori che giungono sul nostro territorio privi di riferimenti familiari e spesso già controllati dalle reti criminali che gestiscono la tratta di persone. Secondo i dati del Comitato Minori Stranieri (CMS), i minori non accompagnati presenti in Italia al 31 agosto 2010 erano 4.866.

Con l'insorgere dell'emergenza migratoria connessa alle rivolte politico-sociali nordafricane della cosiddetta « primavera araba », la già difficile situazione dell'accoglienza e della gestione dei minori stranieri non accompagnati che sbarcano in Italia si è ulteriormente aggravata, accendendo i riflettori dell'opinione pubblica sul dramma dello sfruttamento minorile gestito dalle reti della criminalità con base in alcuni Paesi subsahariani. Tra questi spicca il gravissimo fenomeno della prostituzione femminile proveniente dalla Nigeria, che spesso interessa minori di età e che presuppone l'esistenza di ingenti traffici di persone indirizzate allo sfruttamento sessuale sin dalla partenza dal loro Paese di origine.

(19) *Ibid.*

(20) Si segnala peraltro che le competenze in materia di contrasto di fenomeni di tratta sono state trasferite al Ministro della cooperazione internazionale e dell'integrazione.

In particolari contesti geografici, soprattutto nell'Europa orientale, accade poi che i minori che emigrano spesso clandestinamente siano « non accompagnati » (cioè privi di ambiente familiare) già nei Paesi di origine, talvolta a causa della migrazione volontaria o forzata dei loro stessi genitori. Si tratta del vasto fenomeno dei bambini cosiddetti « *left behind* », ovvero lasciati indietro dalla migrazione degli adulti, che si registra in particolare in Paesi colpiti massicciamente dalla migrazione femminile come la Moldova, l'Ucraina, la Romania e la Bulgaria.

« Il fenomeno dei bambini lasciati indietro va connesso non solo alla migrazione, spesso irregolare, dei genitori che non possono perciò procedere al ricongiungimento familiare a causa del loro stato di irregolarità, ma anche all'irrigidimento delle politiche a sostegno del ricongiungimento familiare per gli stranieri irregolari nel Paese di destinazione che, rendendo la riunificazione familiare sempre più onerosa, comporta un aumento della vulnerabilità dei figli lasciati in patria ». (21)

Anche sulla base delle informazioni acquisite nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati, la Commissione ha potuto concludere che la condizione di particolare vulnerabilità di questi minori rispetto alla piaga dello sfruttamento sessuale è da addebitare in gran parte alla loro situazione di clandestinità che li rende del tutto privi di ogni tutela di fronte a sfruttatori e trafficanti, oltre sostanzialmente invisibili alle stesse forze dell'ordine e ai servizi sociali che dovrebbero prenderli in carico.

Soffermandosi sulle possibili strategie di contrasto allo sfruttamento di questi minori, la Commissione ha inteso ribadire le risultanze dell'indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati, come illustrate nel documento recentemente approvato, nel quale si afferma che la priorità assoluta per garantire i diritti fondamentali di questi minori ed assicurare la loro incolumità è costituita dalla loro rapida identificazione, sulla base di procedure certe e uniformi da applicare su tutto il territorio nazionale.

A questo scopo tra le proposte conclusive dell'indagine citata la Commissione ha espressamente indicato l'opportunità di creare una sorta di *task force*, formata da personale specializzato e rappresentanti delle ONG accreditate, in grado di procedere tempestivamente all'identificazione dei minori stranieri non accompagnati fin dal momento della prima accoglienza, nonché la necessità di dettare una procedura certa e uniforme su tutto il territorio nazionale, attestata dal rilascio di un vero e proprio documento d'identità e registrata nelle banche dati degli organi competenti alla gestione delle presenze dei minori stranieri, che si avvalga inoltre di tecnologie non invasive, utilizzate da personale specializzato, come il riconoscimento biometrico del minore straniero non accompagnato.

(21) Spesso accade che questi bambini lasciati indietro perdano la propria identità, non essendo più presente l'adulto che ne ha la tutela, che possa firmare in loro vece la documentazione per il rilascio del certificato di nascita o di identità e per l'iscrizione scolastica (audizione del Capo Missione dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni – OIM, del 5 aprile 2011).

Per i minori stranieri non accompagnati vittima di tratta o di sfruttamento opera il già citato articolo 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in materia di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, nonché l'articolo 13 della l. 223/2008 (*Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale*).

Tuttavia la prima misura non appare sufficiente nel lungo periodo: su questo versante del problema, infatti, tutti i soggetti auditì si sono trovati d'accordo sulla necessità di porre in essere a livello normativo più efficaci percorsi di integrazione ed inclusione lavorativa a lungo termine di questi minori, unici strumenti in grado di incentivare l'uscita dai circuiti della prostituzione. Ogni restrizione degli accessi a questi percorsi o anche eventuali ipotesi di rimpatrio assistito di tali minori, sia pure disposto nel rispetto del loro superiore interesse e del diritto di ascolto, sono stati respinti dagli operatori del settore come inadatti a stroncare il fenomeno, mentre sarebbe opportuno valorizzare ulteriormente le pratiche di lavoro sociale già applicate in alcune regioni a favore di questi minori.

7. Possibili strumenti di contrasto del fenomeno.

Date le caratteristiche complesse del fenomeno, radicate in realtà di grave disagio economico e culturale, quando non sottosviluppo o miseria, le opinioni degli operatori attivi nel settore dell'assistenza alle vittime che la Commissione ha raccolto nel corso dell'indagine segnalano una vasta panoplia di strumenti di contrasto possibili, nessuno dei quali però appare risolutivo del problema se non affiancato da una efficace attività di prevenzione su tutti i fronti menzionati sinora.

Una menzione particolare va fatta a proposito dell'istituto del rimpatrio assistito, disciplinato dal citato articolo 33 del Testo unico sull'immigrazione e (per quanto riguarda i minori cittadini dell'Unione europea che esercitano la prostituzione) dall'articolo 1, c. 29, della legge 15 luglio 2009, n. 94. Su questo punto infatti la Commissione ha registrato le posizioni critiche di molti operatori attivi nel settore dell'assistenza alle vittime di sfruttamento sessuale.

In particolare un'accelerazione e semplificazione delle procedure di rimpatrio assistito dei minori stranieri vittima di sfruttamento sessuale è prevista anche dal disegno di legge presentato dal Governo Berlusconi IV, di iniziativa del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro della Giustizia (S. 1079) recante « Misure contro la prostituzione », di cui il Senato ha avviato l'esame del novembre 2008, il cui obiettivo specifico è il contrasto del fenomeno della prostituzione di strada e del suo sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali. Il disegno di legge infatti prevede che il minore sia rimpatriato nel proprio Paese d'origine soltanto se tale misura corrisponde alla realizzazione del suo superiore interesse; che il rimpatrio debba essere effettuato in modo assistito e garantendo

l'incolumità psicofisica e il benessere del minore; che a tal fine il minore sia ascoltato e la sua opinione tenuta in debito conto, considerati la sua età e il grado di maturità.

Alcuni dei soggetti auditati dalla Commissione hanno evidenziato il fatto che, prima di procedere all'eventuale rimpatrio assistito del minore straniero vittima di tratta e sfruttamento sessuale sarebbe assolutamente necessario effettuare una valutazione dei rischi connessi a tale rimpatrio, inclusa la situazione familiare, sociale ed economica del minore nel Paese di origine: occorre infatti considerare che spesso si parla di minori privi di ambiente familiare, che nel proprio Paese vivevano in orfanotrofio o in strada, o provenienti da famiglie in situazioni di grave disagio, talvolta promotrici del percorso migratorio o persino della vendita del minore, nel caso della tratta⁽²²⁾. Rimpatriati in contesti nei quali non vi sono quindi sistemi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza efficaci, senza adeguate forme di protezione e reali opportunità di reintegrazione, vi è un rischio notevole che tali minori intraprendano nuovi viaggi pericolosi verso l'Europa e divengano nuovamente vittime di tratta e di sfruttamento. Ulteriormente preoccupante inoltre sarebbe qualsiasi ipotesi di rimpatrio assistito verso il Paese non di origine ma di provenienza del minore, ipotesi che presuppone l'impossibilità del ricongiungimento familiare e che perciò stesso priverebbe il minore del fondamentale diritto alla protezione, sancito dalla Convenzione di New York.

A questo proposito, può essere interessante sapere che «spesso la spinta migratoria del minore è il risultato non tanto di una decisione individuale quanto di un progetto familiare, se non dell'intera comunità di appartenenza. La pressione che la famiglia esercita sulla decisione di emigrare irregolarmente non solo si fonda sulla scommessa rispetto alla più ampia capacità dei giovani di adattarsi al nuovo contesto di destinazione, ma è anche causata dalla progressiva limitatezza del canale migratorio legalmente percorribile dagli adulti. L'attuale irrigidimento delle politiche migratorie per la forza di lavoro adulta comporta perciò un aumento della pressione su minori e adolescenti sia maschi che femmine, affinché possano beneficiare della tutela a loro favore per costruire un futuro migliore per sé e la loro famiglia.»⁽²³⁾

È opportuno ricordare che la Commissione Europea era giunta già in occasione dell'individuazione di raccomandazioni più specifiche sull'implementazione della direttiva 2008/115/CE (la cosiddetta Direttiva rimpatri) ad importanti conclusioni. In particolare, la Commissione riconosce che:

il rimpatrio è solo una delle possibili soluzioni di lungo termine per un minore straniero non accompagnato, e tale individuazione dovrebbe basarsi su una valutazione del superiore interesse del minore;

(22) Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009.

(23) Audizione del Capo Missione dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), del 5 aprile 2011.

l'assistenza dovrebbe cominciare appena il minore viene intercettato («*at the earliest point of time*»), includendo dunque anche la fase di identificazione del minore in quanto tale.

Pertanto, oltre a migliorare e velocizzare le procedure di identificazione dei minori stranieri non accompagnati, in modo di sottrarli al circuito dell'invisibilità che porta illegalità e sfruttamento, è assolutamente necessario esercitare gli strumenti dell'ascolto del minore e della valutazione del rischio di un suo eventuale rimpatrio per individuare con un ragionevole margine di certezza il suo superiore interesse, riducendo al minimo i casi di rimpatrio. Inoltre, è importante diffondere, soprattutto fra le forze dell'ordine, la cultura e l'abitudine a considerare questi minori anzitutto come vittime di tratta e sfruttamento prima che come stranieri irregolari o clandestini.

È indispensabile che tutti i soggetti che hanno la responsabilità di identificare le vittime di tratta agiscano in modo efficace, sulla base di direttive chiare e uniformi sul territorio nazionale, avendo a disposizione strumenti di lavoro congrui rispetto a questo scopo. Non solo dunque sarebbe necessario istituire presso le questure delle unità operative specializzate permanenti, composte da agenti della Polizia, adeguatamente formati nell'ambito del contrasto allo sfruttamento sessuale e minorile, ma è assolutamente fondamentale che le ragazze fermate per i controlli dalle Forze dell'ordine, qualora si dichiarino minorenni – oppure vi sia motivo di ritenere che siano minori di 18 anni – siano sottoposte a specifici accertamenti sulla loro età, quali per esempio la radiografia al polso, sebbene occorra tener presente che tale esame ha comunque un margine di errore fino a due anni. Spesso infatti si accertano situazioni di minorenni più volte fermate dalle Forze dell'ordine nell'esercizio della prostituzione, senza che per questo siano attivati i programmi di protezione per loro previsti, in quanto erroneamente ritenute maggiori di età: addirittura talvolta il loro rilascio viene eseguito sulla base di mere dichiarazioni sull'età anagrafica da loro stesse fornite, ovviamente sotto minaccia degli sfruttatori, senza una verifica, nonostante la totale mancanza di documenti attestanti l'età e le manifeste condizioni fisiche⁽²⁴⁾.

Sarebbe opportuno procedere ad una formazione continuativa e specifica per Carabinieri e Polizia, in grado di indurre i diversi soggetti coinvolti a collaborare e condividere con le forze dell'ordine le proprie conoscenze sul fenomeno, rafforzando le procedure di raccordo fra minori sfruttati e organi inquirenti, pur nella reciproca distinzione dei ruoli, per tutelare le vittime di sfruttamento e di tratta e aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto. Solo in questo modo infatti le persone individuate come sfruttate o vittime di tratta potranno fornire informazioni utili a contrastare adeguatamente le organizzazioni criminali. Per raggiungere questo scopo è necessario poi lavorare per il miglioramento della rete dell'assistenza sociale deputata alla presa in carico del minore vittima di tratta, nonché in generale per

(24) Audizione del Presidente della Comunità Papa Giovanni XXIII, del 22 febbraio 2011.

potenziare il sistema di accoglienza e di tutela dei minori vittime di sfruttamento e di tratta.

Data la natura transnazionale delle reti criminali coinvolte nello sfruttamento sessuale dei minori, la Commissione ritiene infine che sia quanto mai necessaria una duplice azione, di prevenzione e di repressione. La prima deve essere volta a rimuovere le cause economiche e sociali del problema attraverso il reperimento di risorse da destinare a progetti di cooperazione o di aiuto dallo sviluppo nei Paesi da cui proviene il flusso di prostituzione minorile; la seconda deve invece orientarsi ad una repressione più efficace di questi stessi reati, rafforzando a questo scopo la cooperazione bilaterale con i Paesi di origine del fenomeno e gli strumenti multilaterali nelle sedi idonee.

Le politiche di cooperazione e di aiuto allo sviluppo, dirette ad alleviare le condizioni di disagio economico e sociale da cui originano gli enormi flussi di migranti che approdano in Europa alla ricerca di un futuro migliore, si trovano attualmente nel nostro Paese su un binario morto, a causa della indisponibilità delle risorse. Sarebbe invece quanto mai necessario avviare progetti di cooperazione volti a rimuovere le cause economiche che in molti Paesi stranieri spingono le minori sulla strada o in mano ai trafficanti di persone, spesso per iniziativa della stessa famiglia.

L'azione di contrasto dei traffici legati alla prostituzione (non solo) minorile deve tenere presente, come si è detto, della natura transnazionale del crimine e delle caratteristiche quasi « sommerse » del fenomeno: dal primo profilo consegue la necessità di individuare strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia con i diversi Paesi, sul secondo versante rileva la necessità di concepire azioni repressive molto specifiche, nonché misure di contrasto particolarmente attente alla salvaguardia dell'incolinità delle persone coinvolte, oltre che alla priorità del loro immediato recupero psico-fisico.

Il citato disegno di recante « Misure contro la prostituzione », attualmente fermo all'esame del Senato, conteneva alcune novità interessanti ma anche controverse: il testo in particolare puniva in eguale misura chi si prostituisce per strada e colui che si avvale della prestazione; introduceva il reato di associazione a delinquere finalizzato allo sfruttamento della prostituzione, mirando a colpire gli sfruttatori in tutte le fasi della loro attività; infine considerava rientrante nell'ambito della prostituzione minorile il compimento di atti sessuali con un minore in cambio di qualsiasi utilità, anche economica e anche soltanto promessa. A questo proposito il disegno di legge inaspriva le pene per i clienti di prostitute minorenni e favoriva – come si è detto – le procedure di rimpatrio assistito, nell'interesse dei minori.

La Commissione ha potuto rilevare che l'identificazione degli strumenti più adatti a stroncare il fenomeno è particolarmente ardua, al punto che molte delle soluzioni individuate di volta in volta dalla legge, dall'applicazione che ne viene data da parte delle forze dell'ordine e con i provvedimenti amministrativi adottati dagli enti locali, non di rado incontra significative obiezioni da parte degli

operatori del settore e dalle associazioni che prestano assistenza alle vittime della prostituzione non solo minorile.

Dalle audizioni svolte è emerso che un rimedio frequentemente individuato ed apparentemente sensato come il divieto di svolgere la prostituzione per strada, introdotto da alcune amministrazioni comunali, non solo non risolve il problema, ma sembra anzi complicare il fenomeno, poiché lo ricaccia negli spazi invisibili delle case, dei night club o di altri luoghi difficilmente controllabili dalle forze dell'ordine, dove le possibilità di riduzione in schiavitù di molte di queste ragazze risultano facilitate, anziché contrastate⁽²⁵⁾.

Un altro elemento che sembra emergere dalle informazioni acquisite nel corso delle indagini è che l'approccio punitivo nei confronti dei clienti, pur essendo da molti esperti indicato come una via obbligata per stroncare la prostituzione minorile sin dalla manifestazione della domanda di mercato, dall'altro si ripercuote spesso negativamente sulle vittime minorenni dello sfruttamento sessuale. Infatti, quando magistratura e polizia si concentrano sulla politica punitiva degli adulti clienti, tale approccio non di rado colpisce anche i minori, spesso erroneamente identificati come maggiorenni, poiché mancano anche in questo campo procedure standardizzate per l'identificazione del minore con la fissazione di un ragionevole margine di errore⁽²⁶⁾.

In ogni efficace strategia di contrasto alla prostituzione minorile è pertanto necessario effettuare un sensibile salto di qualità rispetto al modo in cui si guarda ai minori coinvolti in tali attività, non limitandosi a considerarli dei criminali, bensì chiedendosi anzitutto se siano vittime dei fenomeni di sfruttamento e pertanto identificandoli prioritariamente come soggetti deboli da tutelare in quanto tali.

Infine tutti i soggetti auditati dalla Commissione hanno concordato sulla necessità di potenziare gli strumenti di ascolto, il percorso di accompagnamento attraverso una tempestiva presa in carico da parte dei servizi sociali, la rete di accoglienza complessiva e in generale gli istituti dell'integrazione sociale e lavorativa di questi minori sul territorio italiano, individuando in una politica migratoria meno restrittiva nei confronti degli stranieri irregolari uno dei possibili strumenti di soluzione del problema.

8. Conclusioni e proposte di intervento.

La Commissione intende perciò sottolineare anzitutto che una strategia articolata di prevenzione della prostituzione minorile italiana e straniera deve operare attraverso politiche di interventi che tengano in debito conto le situazioni di disagio, di vulnerabilità, di marginalità e di devianza e i complessi fattori di rischio che le determinano.

(25) Mancano dati rispetto alla prostituzione dei minori in luoghi chiusi, fenomeno grave e diffuso, che rischia di svilupparsi ulteriormente, rendendo i minori meno raggiungibili non soltanto dagli operatori sociali, ma anche dalle forze dell'ordine.

(26) Cfr. le audizioni di rappresentanti del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009, e del Presidente della Comunità Papa Giovanni XXIII, del 22 febbraio 2011.

A tal fine, è necessaria da parte dei Ministeri competenti l'erogazione regolare e continua di moduli formativi al proprio personale, affinché apprendano le necessarie tecniche di identificazione dei minori che si prostituiscono o dei gruppi sociali a rischio. In particolare, si ritiene importante procedere all'adozione di procedure per l'accertamento dell'età che siano sempre rispettose della dignità dei minori e che si basino su metodi di indagine che considerino adeguatamente lo sviluppo fisico e psicologico del minore.

È anche necessario promuovere l'implementazione a livello locale di protocolli di intesa tra forze dell'ordine, magistratura, servizi pubblici e privati, al fine di adottare procedure standardizzate di raccordo operativo per fornire supporto e tutela ai minori e alle minori che si prostituiscono.

In considerazione della scarsa conoscenza del fenomeno, è inoltre essenziale promuovere continue attività di ricerca su di esso e costruire un sistema di monitoraggio e di *reporting* a livello nazionale e istituzionale, al fine di acquisire informazioni costantemente aggiornate, data la continua evoluzione di questo fenomeno⁽²⁷⁾. Il monitoraggio, da svolgere in collaborazione con le associazioni attive nell'assistenza alle vittime maggiormente rappresentative sul piano nazionale, dovrebbe puntare a una misurazione sia quantitativa sia qualitativa, per consentire di migliorare le prassi di intervento e anche le norme e le politiche di settore.

Facendo proprie le osservazioni del Gruppo CRC⁽²⁸⁾, la Commissione raccomanda anche l'elaborazione e l'adozione di un Piano nazionale antirtratta, di cui l'Italia non è ancora dotata. In particolare, ritiene necessario definire un sistema di *referral* per le vittime di tratta, compresi i minori coinvolti nel fenomeno, che non riguarda soltanto la prostituzione, ma anche altre forme di sfruttamento, quali l'accattonaggio, le attività illegali forzate, come scippi, furti o spaccio di sostanze stupefacenti.

La Commissione ritiene che per stroncare il fenomeno della prostituzione sia necessario interrompere la catena della domanda e dell'offerta, che alimenta direttamente il fenomeno, operando una vera e propria svolta culturale e legislativa da individuare nella lotta alla domanda, facendo tuttavia attenzione che nella criminalizzazione del cliente non risulti in alcun modo coinvolta la figura del minore vittima.

Sul versante delle politiche della prevenzione, da rivolgere soprattutto ai minori italiani e per scoraggiare fin dall'istruzione scolastica la domanda di prostituzione, la Commissione raccomanda altresì l'attuazione di un piano di azione nazionale contro la prostituzione minorile attraverso la prevenzione e la promozione di campagne di sensibilizzazione nazionale, in collaborazione con le associazioni di volontariato maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

(27) Ad esempio, attraverso la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, o la riattivazione dell'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, istituito dal Ministero dell'Interno nel gennaio 2007.

(28) Cfr. audizione del Gruppo CRC, del 5 maggio 2009.

L'azione dovrà svolgersi soprattutto nelle scuole e nei diversi ambiti in cui si esplica la vita familiare, al fine di:

a. formare e sensibilizzare i minori, renderli consapevoli del fenomeno e fornire loro strumenti di prima difesa;

b. organizzare programmi di informazione nelle scuole, volti a diffondere la conoscenza dei fenomeni di tratta e riduzione in schiavitù delle persone vittime di sfruttamento sessuale, anche attraverso testimonianze dirette, allo scopo di produrre un atteggiamento culturale di distanza dalla prostituzione;

c. pubblicare un manuale da diffondere gratuitamente, che si occupi dei fenomeni della prostituzione e della tratta, dello stupro, della pornografia e di ogni tipo di violenza sessuale, di atteggiamenti verso le giovani donne, dello sfruttamento sessuale su *internet*, delle diverse modalità di adescamento anche via *internet*, in modo da sensibilizzare a questi fenomeni sia le giovani generazioni sia potenziali consumatori adulti della prostituzione e dell'industria pornografica su *internet*.

Sul versante delle politiche di assistenza alle vittime minori di tratta e sfruttamento sessuale, la Commissione sottolinea la necessità di potenziare l'accesso gratuito a terapie e percorsi di ausilio psicologico per le ragazze soggette a protezione sociale, che consenta loro di rielaborare e superare l'esperienza vissuta.

Sul tema del rimpatrio assistito, di cui all'articolo 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, è opinione della Commissione che, nella valutazione dell'adozione di un eventuale provvedimento di rimpatrio potrebbe essere utile affiancare al Comitato minori stranieri (titolare del provvedimento) anche l'intervento di un'autorità giurisdizionale.

La Commissione auspica inoltre l'approvazione definitiva del disegno di legge Atto Senato 1969 recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno, il cui esame da parte delle Commissioni Giustizia ed Esteri della Camera è stato concluso lo scorso 5 luglio 2012.

Infine, la Commissione chiede che il Parlamento ratifichi al più presto il nuovo Protocollo opzionale alla Convenzione ONU, che prevede la possibilità per i minori di denunciare al Comitato ONU fenomeni di abuso o violazione di propri diritti.

PAGINA BIANCA

