COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 MAGGIO 2009

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GABRIELLA CARLUCCI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Carlucci Gabriella, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA PROSTITUZIONE MINORILE

Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC.

Carlucci Gabriella, *Presidente* . 2, 6, 7, 8, 9, 10, 12

Bufo Marco, *Rappresentante CRC* . 3, 6, 7, 8, 10, 12

Capitanio Santolini Luisa (UDC) 10, 11

Saulini Arianna, *Rappresentante CRC* 2, 12

Zampa Sandra (PD) 9

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GABRIELLA CARLUCCI

La seduta comincia alle 13,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile, l'audizione di rappresentanti del Gruppo CRC. Do pertanto la parola ai nostri auditi.

ARIANNA SAULINI, *Rappresentante CRC*. Buongiorno. Farò solo una brevissima introduzione, per illustrare il percorso compiuto come Gruppo CRC e ringraziare la Commissione per l'invito odierno.

Come Gruppo, lo scorso gennaio abbiamo già avuto l'opportunità di avere un confronto con la Commissione infanzia, nel corso del quale avevamo presentato alcuni temi rilevanti contenuti nel rapporto di aggiornamento.

Il Gruppo CRC è un coordinamento composto oggi da ottanta associazioni italiane, che si occupano del monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. In questi anni, quindi, grazie all'attiva e numerosa partecipazione delle associazioni, è stato possibile garantire un monitoraggio continuo delle tematiche più rilevanti rispetto all'infanzia e ampliare annualmente il nostro campo di osservazione.

A gennaio, ci eravamo incontrati selezionando alcune delle tematiche prioritarie, relative alle misure generali di attuazione della CRC, in particolare in merito all'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia, all'affidamento familiare, altro tema principale, riguardante le politiche familiari per i minori fuori dalla famiglia, ai diritti dei minori con disabilità, anche in relazione alla ratifica, avvenuta nel 2008, della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Abbiamo invece rinviato un confronto sulle tematiche oggetto di specifica indagine da parte della Commissione infanzia, in particolare a temi di estrema attualità legati ai minori stranieri non accompagnati, alla prostituzione minorile e alla pedopornografia.

Oggi, ringraziamo per l'invito e per l'attenzione. Desideriamo illustrare la tematica della prostituzione minorile e dei problemi ad essa connessi, lasciando la parola al mio collega Marco Bufo dell'Associazione *On the Road*, che approfondirà questo specifico aspetto.

Il contenuto del 4° Rapporto di Aggiornamento si riferisce al maggio dell'anno scorso. Nel frattempo, il nostro monitoraggio è andato avanti ed è in fase di elaborazione il nuovo rapporto, che sarà pubblicato nel prossimo novembre, in occasione delle celebrazioni per il ventennale della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Credo quindi che il mio collega coglierà l'occasione per offrire uno spunto di riflessione su alcune questioni di attualità, che non sono contenute nel rapporto, ma sono già in corso di monitoraggio da parte del Gruppo.

BUFO MARCO, *Rappresentante CRC*. Buongiorno. Sono il direttore dell'Associazione *On the Road*, che dai primi anni '90 si occupa specificamente dei fenomeni della tratta, della prostituzione e quindi del coinvolgimento dei minori in essi.

Mi unisco al ringraziamento per l'opportunità di confronto offertaci in questa sede. Mi concentrerò sulla parte del rapporto del Gruppo CRC che riguarda la prostituzione minorile, ma con collegamenti e riferimenti anche alla parte che riguarda la tratta dei minori, trattandosi di fenomeni che, per quanto distinti, per molti aspetti sono sovrapposti e interrelati.

La prostituzione minorile è un fenomeno sociale molto complesso, che riguarda minori maschi e femmine, sia di nazionalità italiana, che straniera. 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.

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. La stima di un 7 per cento di minori che si prostituiscono in strada deriva dall'attività sul campo svolta dalle organizzazioni attraverso le unità di strada, con il loro lavoro di costante contatto con le persone coinvolte nel fenomeno. Siamo stati dunque in grado di ricavare queste stime, sebbene non esista un osservatorio sistematizzato su questi temi.

Sembra inoltre 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 costante del fenomeno della prostituzione minorile nelle sue numerose espressioni, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

Desidero delineare un quadro di alcuni componenti del fenomeno. La prostituzione minorile femminile straniera coinvolge minori provenienti soprattutto dalla Romania, dalla Nigeria, in parte anche dall'Albania e dalla Moldova. Molte di queste giovani ragazze sono vittime della tratta, tanto che il sistema di reclutamento, di assoggettamento e di sfruttamento risulta essere molto simile a quello utilizzato per le donne adulte dello stesso gruppo nazionale. Le modalità adottate differiscono a seconda del gruppo, ovvero di organizzazioni criminali nigeriane o rumene, ma si rileva un'uniformità tra le tecniche adottate a carico delle persone adulte e delle minori.

Il livello di assoggettamento e di sfruttamento nel caso 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. Si prostituiscono anche in luoghi al chiuso, in particolare negli appartamenti e negli alberghi, non tanto nei *night clubs*, dove invece le donne adulte trovano uno spazio di lavoro, ma spesso anche di

sfruttamento. Dalle nostre osservazioni non risulta che nei *night* siano coinvolte minori.

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.

Da tempo è comprovata l'esistenza della prostituzione minorile straniera maschile, rivolta a clienti italiani uomini, esercitata da adolescenti o neomaggiorenni provenienti soprattutto dall'Europa dell'est, in particolare dalla Romania e dalla Moldova, e in misura inferiore dal Maghreb. Sono stati registrati casi di minori anche di otto o nove anni.

In base a recenti studi e all'osservazione sul campo che siamo in grado di condurre, si tratterebbe di un fenomeno in espansione, anch'esso connotato da questo velo di invisibilità, tanto che i principali luoghi di incontro con i potenziali clienti sono le aree di città medie o di grandi dimensioni in prossimità delle stazioni ferroviarie, in parchi pubblici o negli Internet café, nei cinema porno, nei centri massaggi, nelle saune e nelle abitazioni di clienti abituali.

Generalmente, i ragazzi si prostituiscono in maniera autonoma e sembrano non avere legami con le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta e lo sfruttamento di minori femmine. Sebbene generalmente si dichiarino estranei a forme di prostituzione coercitiva, alcuni minori possono cadere vittima dei circuiti di sfruttamento, a causa della condizione di alta vulnerabilità in cui si trovano. La mancanza di tutela e l'incapacità del sistema di rispondere ai loro bisogni porta i minori stranieri non accompagnati giunti in Italia a una condizione di vulnerabilità rispetto a eventuali situazioni di sfruttamento, tanto che si rilevano casi di adolescenti vittime di tratta e sfruttati anche per compiere attività illegali, che, risultati inadeguati a questa funzione, sono stati spostati verso la prostituzione, per essere sfruttati in questo ambito.

Sebbene gli approfondimenti in materia siano scarsi, si segnala l'esistenza di alcuni casi di transessuali minorenni stranieri in particolare provenienti dal Brasile, che sono stati obbligati ad assumere farmaci o a sottoporsi a trattamenti estetici per essere sfruttati nel mercato del sesso a pagamento.

Si parla poco di un altro aspetto del fenomeno, ovvero della prostituzione minorile italiana, che distinguiamo in due gruppi principali: da una parte bambini e bambine, ragazzi e ragazze appartenenti a famiglie molto problematiche, con condizioni sociali, economiche e culturali fortemente disagiate, che quindi utilizzano la prostituzione quale strategia di sopravvivenza per sé e per il proprio nucleo familiare; dall'altra ragazzi e ragazze che occasionalmente e autonomamente si prostituiscono per soddisfare bisogni non primari, quali l'acquisto di beni di consumo alla moda o sostanze psicotrope.

Sono quindi molteplici le modalità di sfruttamento della prostituzione minorile in Italia, che in questo articolato *continuum* vanno dalla riduzione in schiavitù a forme autonome o concordate di esercizio della prostituzione. In questo ambito, la discriminante più significativa è rappresentata dall'età, laddove il grado di sottomissione e di sfruttamento cui sono sottoposti dagli adulti è maggiore nei minori più giovani.

Gli interventi attuati per affrontare il fenomeno da parte degli organi competenti sono purtroppo ancora insoddisfacenti in termini di efficacia e di metodologie uti-

lizzate. Riteniamo che questo sia dovuto non solo a una scarsa conoscenza del fenomeno nelle sue articolazioni, ma anche alla mancanza di competenze adeguate da parte delle forze dell'ordine, della magistratura, dei servizi pubblici e dei servizi sociali privati *non profit* nell'identificare e tutelare adeguatamente questi minori. Si rileva quindi il mancato utilizzo di strumenti specifici per l'identificazione e la mancanza di un sistema di politiche preventive e di tutela realmente adeguate.

Vorremmo quindi suggerire alla Commissione alcune raccomandazioni che il Gruppo CRC ha elaborato e rivolto al Governo attraverso i Ministeri competenti, in particolare con riguardo alla necessità di sviluppare e implementare una strategia articolata di prevenzione della prostituzione minorile italiana e straniera 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 e che possono portare i minori e le minori a prostituirsi.

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. 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 complesso fenomeno della prostituzione minorile italiana e straniera, è fondamentale promuovere continue attività di ricerca su di esso, al fine di acquisire informazioni costantemente aggiornate, vista la continua evoluzione di questo fenomeno, per migliorare le prassi di intervento e anche le norme e le politiche di settore: 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. Tale organismo purtroppo è venuto a mancare, mentre avrebbe potuto costituire senza dubbio uno strumento importante di monitoraggio sia sul fenomeno che sull'implementazione delle relative politiche di contrasto.

In collegamento al tema correlato della tratta dei minori, raccomandiamo anche l'elaborazione e l'adozione di un Piano nazionale antitratta, di cui l'Italia non è ancora dotata. Si tratta di una situazione paradossale, perché il sistema italiano di tutela per le vittime di tratta è considerato un modello di riferimento nel panorama europeo e internazionale ed è stato preso a riferimento anche per l'elaborazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta degli esseri umani, firmata dall'Italia nel maggio 2005, ma non ancora ratificata. Nello scenario europeo infatti alcuni Paesi, pur non avendo il livello di risposta di cui l'Italia è dotata, hanno tuttavia un sistema nazionale ben definito di contrasto alla tratta di persone, un Piano nazionale antitratta che invece manca in Italia. In questo senso, temiamo di rilevare un passo indietro del nostro Paese rispetto al livello di contrasto che negli anni siamo riusciti a costruire.

È perciò 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. È dunque fondamentale effettuare un salto di qualità rispetto al modo in cui si guarda ai minori coinvolti in tali attività, non limitandosi a considerarli dei criminali, bensì chiedendosi se siano coinvolti in fenomeni di sfruttamento e pertanto considerandoli innanzitutto minori da tutelare in quanto tali.

A questo proposito, sarebbe molto importante che l'Italia finalmente ratificasse la citata Convenzione del Consiglio d'Eu-

ropa sulla tratta di esseri umani, firmata a Varsavia nel maggio del 2005, considerato che ha già perso l'opportunità di far parte del gruppo di monitoraggio di dieci Paesi previsto dalla Convenzione stessa.

Infine, dati l'interesse e l'impegno della Commissione infanzia per la tutela dei minori stranieri, non possiamo non esprimere forti preoccupazioni rispetto alle misure relative ai minori stranieri non accompagnati previste all'interno del disegno di legge S 1079, presentato dal governo nel 2008 e recante misure contro la prostituzione, attualmente in discussione al Senato. Tali preoccupazioni non sono espresse nel 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, redatto dal Gruppo CRC per il biennio 2007-2008, ma risulteranno nel prossimo rapporto. In particolare, l'articolo 2, comma 2, di tale disegno di legge prevede che si stabiliscano, mediante regolamento, procedure accelerate e semplificate per l'adozione del provvedimento di rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati, che abbiano esercitato la prostituzione, affinché essi siano riaffidati alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese di origine o di provenienza.

Nel documento *Prostituzione e tratta, diritti e cittadinanza, le proposte di chi opera sul campo*, documento sottoscritto da 116 enti pubblici e *non profit* del settore, promosso da ASGI, gruppo Abele, *On the Road*, Charitas italiana, Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA), Comitato per i diritti civili delle prostitute, comune di Venezia, Consorzio Nova, Cooperativa sociale Dedalus e *Save the Children*, organizzazioni significative da tempo impegnate nelle misure antitratta, abbiamo ritenuto necessario evidenziare il comma 2 dell'articolo 2 del citato disegno di legge S. 1079.

Nel documento si dichiara infatti che « un minore dovrebbe essere rimpatriato nel proprio Paese d'origine soltanto se tale misura corrisponde alla realizzazione del suo superiore interesse. In tal caso, il rimpatrio deve essere effettuato in modo assistito e garantendo l'incolumità psicofisica e il benessere del minore. Nel determinare il suo superiore interesse, il minore deve essere ascoltato e la sua opinione deve essere tenuta in debito conto, considerati la sua età e il grado di maturità ».

Sarebbe inoltre necessario effettuare una valutazione dei rischi connessi all'eventuale rimpatrio del minore, della sua situazione familiare, sociale ed economica nel Paese di origine, considerando come spesso si tratti di minori privi di famiglia, che vivevano in orfanotrofio o in strada, o provenienti da famiglie non soltanto in situazioni di grave disagio, ma talvolta promotrici del percorso migratorio o persino della vendita del minore, nel caso della tratta.

Raccomandiamo quindi fortemente di sopprimere il comma 2, dell'articolo 2, del disegno di legge S. 1079, attualmente in discussione al Senato, presso le Commissioni riunite giustizia e affari costituzionali, dichiarandoci disponibili anche a svolgere eventuali approfondimenti delle varie questioni illustrate.

PRESIDENTE. Si potrà eventualmente presentare un emendamento nel corso dell'esame in Assemblea del disegno di legge S. 1079.

MARCO BUFO, *Rappresentante CRC*. Riteniamo che il disegno di legge governativo S. 1079, in considerazione del divieto della prostituzione di strada, della mancanza di misure per governare il fenomeno e per favorire l'inclusione sociale a supporto di chi è coinvolto nella prostituzione, compresi i minori, nonché per tutelare le vittime di tratta, potrebbe aggravare fortemente la condizione di disagio delle persone coinvolte, compresi i minori ed anche la violazione dei loro fondamentali diritti, contribuendo a rendere il fenomeno ancora più sommerso.

Mancano dati rispetto alla prostituzione dei minori in luoghi chiusi, fenomeno grave e diffuso, che in tal modo si svilupperà ulteriormente, rendendo i minori meno raggiungibili non soltanto dagli operatori sociali, ma anche dalle forze dell'ordine.

PRESIDENTE. L'argomento dovrebbe essere approfondito in tutti gli aspetti da lei trattati, ma mi interessava in particolare un punto. Poiché lei ha sottolineato la mancanza in Italia di un Piano nazionale antitratta, vorrei sapere se lo abbiate elaborato per linee-guida e quali sarebbero gli interventi urgenti da realizzare. Come componenti della Commissione Infanzia, infatti, stiamo cercando di avanzare proposte di legge, emendamenti, impegni formali da far assumere al Governo, per colmare le nostre lacune, laddove, benché le nostre leggi siano le più avanzate e moderne, evidentemente mancano di strumenti attuativi, di osservatori in grado di fornire dati certi e continuativi, per delineare la situazione nazionale del fenomeno. Non possedere dati riguardanti la prostituzione minorile al chiuso appare infatti una notevole mancanza.

Vorrei quindi conoscere le vostre eventuali proposte su questo Piano nazionale antitratta, in modo da velocizzarne l'*iter* anche attraverso l'attività della Commissione.

Per quanto riguarda l'articolo 2 del disegno di legge S. 1079 contro la prostituzione, credo che un analogo riferimento sia contenuto nel disegno di legge C. 2180, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, che oggi giunge in Aula alla Camera. Potremmo quindi valutare la possibilità di inserire in questo testo l'elemento dell'ascolto del minore e della considerazione delle conseguenze del suo eventuale rimpatrio nel Paese d'origine.

Oggi, a seguito della legge 8 febbraio 2006, n. 54, sull'affidamento condiviso, è in atto la discussione sul ruolo fondamentale dell'ascolto del bambino, diritto volto a tutelare il suo futuro e che deve essere garantito non solo per mezzo di giudici, magistrati e avvocati, ma anche attraverso personale idoneo all'ascolto psicologico di un minore. Ciò sarebbe dunque ancor più opportuno in caso di rimpatrio di minori che, tornati nel loro Paese, vivrebbero in condizioni peggiori di quelle da cui sono stati salvati, probabilmente dalla strada. Vorrei sapere quindi se esistano strumenti per tutelarli, qualora rimangano in Italia.

MARCO BUFO, *Rappresentante CRC*. Certamente sì. Garantire al minore di esprimersi e di essere ascoltato adeguatamente ed effettuare la valutazione del rischio, dell'eventuale situazione familiare e delle condizioni nel proprio Paese d'origine richiedono tempo. Il primo punto è dunque l'ascolto e l'accoglienza del minore, aspetto su cui sarebbe opportuno lavorare, in maniera che l'Italia sia sempre più all'altezza di realizzare un sistema in grado di offrire questo tipo di servizio ai minori.

Il rimpatrio è una delle opzioni, in base alla nostra esperienza spesso non praticabile nell'interesse superiore del minore. Nel caso in cui fosse l'opzione più giusta, gli strumenti già esistono, per cui ci sembra opportuna la soppressione del comma 2 dell'articolo 2 del citato disegno di legge S. 1079.

Per quanto riguarda il Piano nazionale antitratta, possiamo offrire un contributo, dei documenti e la possibilità di una consultazione specifica su questo tema. Sarebbe fondamentale che la Commissione infanzia potesse dare un impulso alla Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, compresi i minori, poiché è necessario un piano nazionale per affrontare adeguatamente un fenomeno così complesso e ampio.

Disponiamo di pratiche eccellenti in alcuni territori del nostro Paese, dove l'associazione *On the road* opera direttamente attraverso servizi di unità mobile, sportelli di ascolto, case di accoglienza in Abruzzo, Marche e Molise. Con la Procura di Teramo abbiamo elaborato un protocollo per l'identificazione delle vittime di tratta, indirizzato a tutte le forze dell'ordine (Carabinieri, Polizia e Guardia di finanza), in cui sono considerati anche gli aspetti dello sfruttamento lavorativo. Oltre alle organizzazioni *non profit* accreditate come *On the road*, stiamo includendo anche le direzioni provinciali del lavoro, per garantire un approccio condiviso a questo fenomeno, pur nella distinzione dei reciproci ruoli.

PRESIDENTE. Vorrei conoscere i risultati del vostro lavoro in questo territorio circoscritto.

MARCO BUFO, *Rappresentante CRC*. Si è rilevato un aumento dei casi di identificazione di minori assoggettati allo sfruttamento e alla tratta e una notevole riduzione dei casi di persone che, pur trovandosi in questa condizione, sono state semplicemente rimpatriate ed espulse, come solitamente accade sul territorio italiano. Mancano infatti ancora la cultura e gli strumenti necessari per considerare queste persone vittime di sfruttamento e non semplicemente stranieri irregolarmente presenti sul nostro territorio o addirittura criminali, nel momento in cui commettono attività illegali forzate o qualora dovesse entrare in vigore il disegno di legge recante misure contro la prostituzione. Per questo motivo, siamo fortemente preoccupati degli effetti che potrà avere sulla condizione delle persone sfruttate.

Riteniamo che uno degli aspetti fondamentali che il Piano nazionale dovrebbe contenere sia l'identificazione delle vittime di tratta da parte delle diverse agenzie che hanno responsabilità in materia. Questo significa non soltanto stabilirlo sulla carta, ma dare anche direttive chiare, permettendo al personale che lavora sul territorio di impadronirsi di questi strumenti di lavoro.

È quindi necessaria una formazione continuativa specifica per Carabinieri e Polizia, ma anche una multiagenzia, inducendo i diversi soggetti a collaborare e condividere conoscenze sul fenomeno e procedure di raccordo, sempre nella distinzione dei ruoli, per tutelare le vittime di sfruttamento e di tratta e aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto. Le persone individuate come sfruttate o vittime di tratta forniranno infatti agli organi inquirenti informazioni utili a contrastare adeguatamente le organizzazioni criminali.

È necessario lavorare anche per il miglioramento del sistema di assistenza e di tutela delle persone vittime di sfruttamento e di tratta. In Italia, abbiamo un sistema di eccellenza, che però può essere migliorato. Le disposizioni di cui all'articolo 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), che prevedono programmi di assistenza e di integrazione sociale, sono state integrate operativamente a partire dal 2007 con i progetti di prima assistenza previsti dall'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone: sono questi i due dispositivi di tutela delle persone vittime di tratta, rispetto ai quali vi può essere un'indicazione da parte della Commissione Infanzia alla Commissione interministeriale, perché rivolga un'attenzione particolare alle misure di assistenza specificamente dirette ai minori.

Questo però significa prestare attenzione alle risorse effettivamente disponibili, laddove il fondo previsto per l'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione è invece rimasto invariato dal 2008, sebbene il fenomeno si sia ampliato, giacché prima si parlava soltanto di sfruttamento nell'ambito della prostituzione, mentre il Governo si è accorto di quanto sia importante affrontare anche le altre forme di sfruttamento. Sono aumentate la capacità di risposta e le competenze del sistema, ma le risorse sono rimaste invariate. In un momento di crisi come l'attuale, in cui ci sono meno risorse e per cui si taglia il fondo sociale, questa è un'azione *boomerang*, giacché proprio a causa della crisi aumentano le situazioni di vulnerabilità e di sfruttamento e la possibilità che le persone divengano vittime di tratta e di sfruttamento.

Al di là di quanto descritto nel rapporto, sarebbe importante considerare queste linee guida per una politica di effettiva tutela delle persone vittime di tratta, che renda di nuovo l'Italia un punto di riferimento nella scena europea e internazionale.

Faccio parte del gruppo di esperti istituito dalla Commissione europea con funzione consultiva sulla tratta di persone , costituito da 21 rappresentanti di diversi Stati e di diversi tipi di organizzazione,

ONG come *On the road*, ma anche forze dell'ordine, autorità giudiziaria, mondo universitario. Il processo di revisione della decisione quadro del Consiglio del 2002, relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani, ha avuto inizio il 25 marzo di quest'anno e si trova adesso nella fase di negoziazione con gli Stati membri.

L'Italia deve quindi mantenere lo standard della decisione quadro attualmente vigente, in cui sono contenuti riferimenti al modello italiano, quali l'assistenza incondizionata: l'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione prevede infatti che la persona venga assistita e tutelata indipendentemente dalla propria volontà di sporgere una formale denuncia. Spesso, infatti, queste persone non possono sporgere una formale denuncia semplicemente perché temono per se stesse o per i propri familiari nel Paese d'origine, per le ritorsioni che potrebbero subire e che spesso subiscono. Il percorso sociale previsto nell'articolo 18 consente quindi l'accesso al programma di assistenza e la nostra esperienza testimonia come l'aver rassicurato la persona tutelandone i diritti la induce a voler collaborare con la giustizia, fornendo informazioni utili agli organi inquirenti.

Questo approccio, considerato non soltanto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, ma anche dalla nuova decisione quadro, può provocare la diffidenza di molti Stati. L'Italia può dimostrare quanto invece esso sia vincente, non solo per l'obbligo ivi previsto di tutelare le persone che subiscono violazioni dei loro diritti fondamentali, ma anche per l'azione di contrasto.

L'Italia dovrebbe quindi giocare un rilevante ruolo nel migliorare l'assetto attuale della citata decisione quadro, la quale prevede anche la clausola di non punibilità, che attualmente manca nel nostro Paese (non è giusto infatti contemplare la possibilità di punire una persona che abbia compiuto attività illegali di tipo amministrativo o penale a causa della propria condizione di assoggettamento). Questo è uno dei contenuti della nuova decisione quadro, che rappresenta un notevole progresso ed auspichiamo venga ulteriormente migliorata: è questa dunque la richiesta che possiamo formulare nella sede odierna.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

SANDRA ZAMPA. Grazie, mi scuso per essere arrivata in ritardo e aver potuto ascoltare solo una parte di questa preziosissima testimonianza, anche per i tempi molto pressanti imposti dall'imminente esame del disegno di legge C. 2180 sulla sicurezza, che arriverà in Aula della Camera questo pomeriggio.

Per quanto riguarda la questione del rimpatrio forzato di minori stranieri, è necessario rilevare come l'articolo 53 del disegno di legge C. 2180 sulla sicurezza proponga esattamente lo stesso intervento da lei denunciato con preoccupazione con riferimento all'articolo 2, comma 2, del disegno di legge S. 1079, recante misure contro la prostituzione. Questo provvedimento sulla sicurezza pubblica è stato esaminato dalla Commissione Politiche dell'Unione europea, della quale faccio parte, dove ha ottenuto il voto contrario del Partito Democratico e delle altre forze di opposizione, essendo palesemente in contrasto con la normativa europea in materia.

Vorrei che lei tornasse su un punto che confesso di non conoscere, cioè la ricordata decisione quadro del 25 marzo, che va in direzione contraria rispetto all'idea dell'assistenza incondizionata, prevedendo il rimpatrio coatto per eliminare ogni nostra responsabilità: provvedimento che, pur ispirato ad una logica della sicurezza, è certamente discutibile sul piano dell'efficacia, perché, sebbene miri a colpire il mercato, reca un danno al minore, che probabilmente verrà mandato altrove a svolgere la stessa attività. Lei giustamente ricordava infatti come questi minori provengano da famiglie che li hanno messi sulla strada, o da un orfanotrofio, o da analoghe situazioni di degrado. Il supremo interesse del minore, che siamo chiamati a tutelare secondo quanto l'Italia, sottoscrivendo la Conven-

zione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si è impegnata a fare, viene dunque violato palesemente.

In questo caso, mi interessava anche ritornare sulla violazione della normativa europea, perché questa potrebbe essere una strada adatta per espungere forzosamente questo articolo, qualora oggi fosse previsto un voto di fiducia sullo stesso.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Ringrazio anch'io e sottolineo rapidamente alcuni aspetti.

Lei afferma che la prostituzione maschile è in espansione. Vorrei sapere però se questi ragazzi che arrivano alla prostituzione seguano lo stesso percorso delle femmine perché venduti da organizzazioni criminali, oppure se vengano autonomamente, perché in quanto maschi riescono più facilmente a fuggire di casa o a trovare strade alternative: se siano quindi individui abbandonati a sé stessi o facciano parte di un'organizzazione, che li usa per accattonaggio o attività criminali e, non considerandoli idonei, li costringe a esercitare la prostituzione. Non ho capito se i due fenomeni siano diversi o abbiano la stessa origine, perché lei ha sottolineato come i più giovani siano maggiormente sfruttati.

Adesso, abbiamo il problema del disegno di legge C. 2180, con tutto ciò che ne consegue, e cercheremo quindi di limitare i danni del rimpatrio dei minori, previsto dal citato provvedimento, che mi sembra davvero una follia. Per quanto riguarda invece la prostituzione in strada, mi pare di aver capito che lei non sia d'accordo nell'eliminare la prostituzione di strada, rendendo invisibili questi minori. Poiché autorevoli associazioni sostengono che la prostituzione di strada non debba essere combattuta per il moralismo dei perbenisti, ma eliminata attraverso contatti diretti con le prostitute, nascondendole in luoghi protetti e cercando di salvarle dal loro destino, in modo che denuncino il *racket* e siano sottratte al circuito della tratta, vorrei conoscere la vostra opinione, dal momento che la prostituzione di strada è un problema che deve essere affrontato. Personalmente, sono contraria ai quartieri a luci rosse.

PRESIDENTE. Do la parola al rappresentante CRC, Marco Bufo, per la replica.

MARCO BUFO, *Rappresentante CRC*. A livello di normativa europea, è attualmente in atto il processo di revisione di due decisioni quadro, quella sulla tratta delle persone e quella sullo sfruttamento sessuale dei minori, nelle quali la preminenza data alla tutela del minore e del suo superiore interesse evidenzia l'inadeguatezza e l'inopportunità di quanto contenuto sia nel disegno di legge recante misure contro la prostituzione, sia in quello contenente disposizioni sulla sicurezza pubblica. Queste due decisioni possono quindi rappresentare ulteriori richiami al rispetto delle normativa europea, sebbene sia già più che sufficiente, in questa materia, la Convezione per i diritti dell'infanzia è dell'adolescenza.

Per quanto riguarda invece la questione della prostituzione maschile, siamo di fronte a un complesso problema nell'ambito del più ampio fenomeno della prostituzione in generale e minorile nello specifico. Non si può quindi prescindere dalla complessità della problematica e dall'esigenza di comprendere realmente le situazioni che ne sono alla base. Il fenomeno della prostituzione maschile è poco conosciuto anche perché, contrariamente alla prostituzione femminile straniera, che si svolge in strade riconoscibili e ben individuate, nel caso dei maschi essa avviene in maniera molto velata, presso le stazioni o in parchi pubblici, dove l'attività di prostituzione non è identificabile a prima vista.

Riguardo alla prostituzione dei minori maschi, le poche ricerche recenti e l'esperienza sul campo indicano un buon grado di autonomia nello svolgere questa attività, che però mette questi minori 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. Sarebbe quindi necessario raggiungerli attraverso le unità di strada, ma in Italia

mancano le risorse per svolgere questo lavoro. È tanto più importante perciò evidenziare come nel disegno di legge S. 1079 non sia previsto nulla che vada in questa direzione.

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.

Per alcuni minori in situazione di grave vulnerabilità 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.

Si evidenziano così la difficoltà di affrontare il fenomeno e l'esigenza di operare interventi sociali volti a raggiungere queste persone e a promuoverne i diritti. L'intervento non può essere soltanto sociale, ma deve essere comunque teso alla tutela di questi soggetti. È dunque necessaria un'adeguata formazione, affinché le forze dell'ordine imparino sempre più a riconoscere la condizione dei minori, quindi a tutelarli adeguatamente. Con riferimento al documento *Prostituzione e tratta, diritti e cittadinanza*, solo alcune realtà significative operano in questo settore.

Riteniamo che la prostituzione sia un problema complesso e che manchino evidenze a livello europeo rispetto alla minore o maggiore efficacia del sistema per governare il fenomeno; peraltro, una misura che prevede soltanto la proibizione della prostituzione di strada si rivelerà disastrosa per la condizione di chi si prostituisce ed in termini di sicurezza, perché richiede un esorbitante impegno delle forze dell'ordine, come testimoniano le ordinanze di molti sindaci, laddove, senza un presidio continuativo ed estremamente oneroso, il fenomeno si ripresenta sulla strada. Lo spostamento al chiuso della prostituzione genererà inoltre problemi di sicurezza e di disagio nei condominî e in alcuni quartieri. Non è quindi possibile prevedere un approccio unilaterale ed esclusivamente repressivo.

L'azione sociale è fondamentale, perché permette non solo di tutelare i diritti di chi è in difficoltà o di chi è sfruttato, ma anche di mediare, poiché spesso l'allarme sociale è un effetto di percezione mediatica da parte dei cittadini, non reale. Anche questa connessione tra insicurezza e presenza della prostituzione è spesso solo uno slogan, perché dove c'è prostituzione spesso non si rileva un livello maggiore di insicurezza. È dunque necessario un approccio globale, perché è inaccettabile l'intento di eliminare soltanto dalla vista ciò che dà fastidio.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Il problema è che quasi tutte le prostitute sono schiave, nessuna decide di fare la libera professionista, come qualcuno afferma in televisione, fornendo un'informazione distorta e forzata, rappresentandole come se fossero contente di sé, dichiarandosi libere professioniste e desiderose di pagare le tasse, titolari di appartamenti, considerando la propria come una qualunque attività professionale. Queste sono poche e rappresentano un singolo aspetto da incasellare nella complessità del fenomeno, mentre la maggioranza delle prostitute sono schiave.

Il problema dunque è quello di non rassegnarsi all'idea che la prostituzione sia il male più vecchio del mondo: slogan che mi infastidisce, giacché le donne non sono condannate ad abortire e ad essere prostitute, come se avessero questa condanna sulla testa da millenni. Non condivido questo approccio e quindi non mi rassegno

all'idea che tanto questo fenomeno è sempre esistito e che non si può far nulla per eliminarlo.

Non dobbiamo toglierci dalla vista ciò che provoca fastidio, perché questa è un'ipocrisia assolutamente inaccettabile, ma neppure rassegnarci, poiché abbiamo la consapevolezza che le prostitute sono quasi tutte schiave.

MARCO BUFO, *Rappresentante CRC*. Per quanto riguarda il concetto di « togliere » dagli occhi o dalla strada le persone sfruttate, l'esperienza dimostra che portarle forzatamente via dalla strada non può ottenere il risultato di tutelarle: queste persone hanno infatti bisogno di essere rassicurate, ma l'intervento repressivo non garantisce questo effetto.

Il documento che citavo prima è frutto del lavoro di organizzazioni che svolgono quest'opera di contatto. *On the Road*, ad esempio, fa intervento di unità mobile non soltanto in strada, ma, per quanto a fatica e con maggiori rischi, anche negli appartamenti, esperienza unica in Italia. Si tratta di un lavoro di costruzione della fiducia, che richiede tempo, presenza continuativa, accordo con le forze dell'ordine, per lavorare in modo coordinato, nel rispetto dei propri ruoli. Lei faceva forse riferimento all'associazione Papa Giovanni XXIII, che è una voce assolutamente isolata nel panorama di chi lavora in questo settore. In quel documento rappresentativo che citavo, firmato da 116 organizzazioni pubbliche e private, viene prevista una politica completamente diversa. Non condividiamo il tipo di approccio cui anche lei fa riferimento, perché l'esperienza dimostra che non funziona.

In base ai dati del sistema ufficiale, fondato sull'articolo 18 del citato Testo unico sull'immigrazione, migliaia di persone non compaiono: mi chiedo dunque quale tutela abbiano avuto a livello di permesso di soggiorno.

ARIANNA SAULINI, *Rappresentante CRC*. Mi permetto di concludere brevemente. Lei chiedeva giustamente di avere indicazioni concrete su come proseguire: si tratta di una logica da noi condivisa, motivo per cui nel rapporto sono inserite tre raccomandazioni concrete, cui auspichiamo che la Commissione Infanzia possa fare riferimento nell'ambito dell'apposita indagine conoscitiva.

L'ascolto del minore rappresenta un diritto trasversale, riconosciuto al minore in vari campi: sarebbe opportuno che la Commissione Infanzia lo considerasse con riferimento ai princìpi generali della Convenzione di New York, *in primis* l'ambiente e l'ascolto del minore, il superiore interesse dello stesso e il principio di non discriminazione. Le citate norme dei disegni di legge in materia contrasto alla prostituzione e di sicurezza pubblica si pongono infatti come fortemente discriminatorie nei confronti di un gruppo di minori particolari, che si prostituiscono, mentre per la sua maggiore vulnerabilità tale gruppo richiederebbe una più intensa tutela.

Riteniamo dunque importante sollecitare i membri della Commissione Infanzia affinché, nel corso dell'esame dei citati disegni di legge, tengano conto di questi elementi critici, sollecitando l'approvazione di eventuali emendamenti o soppressioni.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli auditi per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 22 giugno 2009.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35

16STC0004100