

---

# ORDINANZE ANTI-PROSTITUZIONE

Rapporto di Monitoraggio

a cura delle **Unità di Strada**

---

7 luglio 2009

*Il Monitoraggio sulle ordinanze è stato promosso da: CNCA, Associazione On the Road, Coop. Dedalus, Movimento Identità Transessuale, Comitato per i diritti civili delle prostitute, Consorzio Nova e Asgi e vi hanno partecipato complessivamente 26 enti di cui 24 che gestiscono direttamente unità di strada di intervento sociale nel campo della prostituzione.*

*Il presente rapporto è stato redatto da: Fabio Sorgoni (Ass. On the Road), Marco Bufo (Ass. On the Road), Andrea Morniroli (Coop. Dedalus), Francesca Nicodemi (Asgi), Porpora Marcasciano (M.I.T.), Paolo Piazzesi (CNCA) .*

# SOMMARIO

## **Introduzione**

- 1. Impostazione metodologica del monitoraggio ed elenco degli Enti che hanno partecipato alla rilevazione**
- 2. Distribuzione territoriale e analisi giuridica delle ordinanze anti-prostituzione**
  - 2.1 *I contesti locali della rilevazione*
  - 2.2 *Analisi giuridica delle ordinanze e considerazioni critiche*
- 3. Coinvolgimento degli Enti sociali di settore nell'iter di emanazione delle ordinanze**
- 4. Azioni positive previste dalle ordinanze**
- 5. Cambiamenti nelle attività degli Enti sociali a seguito delle ordinanze**
- 6. Misure repressive applicate in relazione alle ordinanze o contestuali ad esse**
- 7. Ulteriori fattori deterrenti o repressivi rilevanti per le dinamiche che coinvolgono la prostituzione di strada**
- 8. Effetti delle ordinanze e delle altre misure repressive**
  - 8.1 *Numerosità, spostamento in altre zone, turn-over.*
  - 8.2 *Spostamento verso l'indoor*
  - 8.3 *Ipotesi sui cambiamenti di strategie delle reti criminali*
- 9. Effetti sulla condizione di vita del target**
  - 9.1 *Effetti trasversali*
  - 9.2 *Analisi delle condizioni di vita di gruppi-target specifici*

## **Conclusioni**

## **Introduzione**

*“Intorno alla prostituzione, e alla connessione con l’immigrazione, ciclicamente si accende il dibattito pubblico, soprattutto per via del disagio e dell’allarme che la prostituzione di strada suscita nei cittadini.*

*Un disagio e un allarme che devono essere ascoltati e considerati. Che però troppo spesso vengono enfatizzati, con l’effetto di alimentare la paura e la stigmatizzazione rispetto ad alcune “categorie” di persone, anziché facilitare la ricerca di soluzioni.*

*Guardare alla complessità della problematica e alle sue molteplici implicazioni è essenziale per intervenire adeguatamente:*

- *per ridurre le conflittualità sociali;*
- *per evitare le discriminazioni, ridurre il disagio, offrire alternative di inclusione sociale e lavorativa a chi si prostituisce;*
- *lottare contro lo sfruttamento e garantire l’accesso alla protezione e alla tutela previste per legge per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale.*

*Presupposto di tali interventi deve essere la consapevolezza che per incidere sulla percezione di insicurezza di parte della cittadinanza e di alcuni territori, occorre costruire la sicurezza sociale e dei diritti, costruire contesti sociali ed economici in cui tutte le persone che ne fanno parte vedano garantiti i propri diritti fondamentali, possano contare su opportunità di aiuto e di integrazione, siano protagoniste, partecipino, coltivino relazioni positive, abbiano una buona qualità della vita”.*

*Questo è l’estratto di una parte del **Documento “Prostituzione e Tratta, Diritti e Cittadinanza – Le proposte di chi opera sul campo”**, promosso da 10 tra i più significativi enti di settore<sup>1</sup> con l’adesione di 116 altri enti pubblici e non profit, impegnati nelle politiche e gli interventi sociali sulla prostituzione e sulla tratta.*

*Il Documento è stato inviato nel luglio del 2008 ai Ministri competenti, alla vigilia dell’elaborazione del Disegno di Legge governativo n. 1079 “recante norme contro la prostituzione”, allo scopo di offrire il punto di vista e le proposte di chi da oltre 15 anni opera a costante contatto con chi si prostituisce, con le vittime della tratta in vari ambiti di sfruttamento, con la cittadinanza, con le altre e diverse agenzie del territorio, con le istituzioni nazionali ed europee.*

*Considerazioni e proposte che ad oggi, sul piano nazionale, sono rimaste del tutto inascoltate, visto che il cosiddetto “DdL Carfagna” nel suo iter non è stato modificato, e rimane incardinato sul solo intento di proibire l’esercizio della prostituzione in luoghi pubblici e aperti al pubblico, non offrendo alcuna credibile proposta per la gestione complessiva*

---

<sup>1</sup> Asgi, Associazione Gruppo Abele, Associazione On the Road, Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (Cnca), Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute, Comune di Venezia, Consorzio Nova, Coop. Sociale Dedalus, Save the Children Italia

del fenomeno ed emarginando ancora di più chi vi è coinvolto e spingendo nell'invisibilità le vittime di tratta e sfruttamento.

Intanto, in virtù dei maggiori poteri attribuiti ai Sindaci dal c.d. "pacchetto sicurezza", in molte città italiane dall'estate del 2008 si è assistito all'emanazione di ordinanze contro la prostituzione di strada, che rappresentano di fatto una applicazione anticipata dell'impostazione di fondo del DdL "Carfagna".

Alcuni degli enti che hanno promosso il Documento<sup>2</sup> hanno pertanto deciso di realizzare un **Monitoraggio sull'effetto delle ordinanze** emanate da amministrazioni di centro-destra e di centro-sinistra in tante città, grandi, medie e piccole.

Il monitoraggio è stato effettuato sulla base dell'attività sul campo delle Unità di Strada<sup>3</sup>, che sono in costante contatto con le persone che si prostituiscono e con le agenzie del territorio, svolgendo una osservazione permanente sulle evoluzioni del fenomeno in relazione ai contesti e alle politiche messe in atto.

Con questo Rapporto di Monitoraggio sugli effetti delle ordinanze anti-prostituzione, offriamo una analisi ed una serie di proposte che speriamo possano ora essere oggetto di riflessione ed attenzione da parte dei decisori politici sul piano nazionale e locale.

---

<sup>2</sup> CNCA, Associazione On the Road, Coop. Dedalus, Movimento Identità Transessuale, Comitato per i diritti civili delle prostitute, Consorzio Nova e Asgi

<sup>3</sup> Sono 24 le Unità di Strada che hanno realizzato il monitoraggio sugli effetti delle ordinanze emanate in 46 comuni di 10 regioni italiane.

## **1. Impostazione metodologica del monitoraggio ed elenco degli Enti che hanno partecipato alla rilevazione**

Il monitoraggio degli effetti delle ordinanze anti-prostituzione è stato ideato e realizzato da alcuni degli Enti che hanno sottoscritto il Documento "Prostituzione e Tratta, Diritti e Cittadinanza – le proposte di chi opera sul campo" a cui si è in precedenza fatto riferimento. L'impostazione metodologica della rilevazione si è basata sui seguenti presupposti:

- ampliare il più possibile l'area della ricognizione per avere a disposizione un panorama di interventi ed effetti significativo e poter trarre sia conclusioni generalizzabili che relative a specifiche zone.
- raccogliere dati quantitativi (presenze in strada, turn-over, multe comminate) ed elementi di analisi qualitativi relativi alle dinamiche in atto (coinvolgimento degli Enti che lavorano con il target prostitutivo nel processo decisionale che ha portato i Comuni ad emettere l'ordinanza, condizione delle prostitute, cambiamenti occorsi nel lavoro delle Unità di Strada, ecc.)

La metodologia scelta per la rilevazione è stata quella del Questionario a domande aperte e con tabelle vuote da compilare, inviato ai referenti di Enti che operano a contatto con le persone che si prostituiscono.

Per rilevare l'andamento della numerosità del target abbiamo usato un coefficiente MCU (Media Contatti per Uscita), ovvero la media dei contatti che l'Unità di Strada fa in ogni uscita in riferimento ai singoli target group per paesi d'origine. La rilevazione chiedeva la variazione del MCU per paese di origine prima e dopo l'emissione delle ordinanze.

La maggior parte del questionario è composta da domande aperte dove i referenti degli enti sono stati chiamati ad esprimersi su questioni relative alla situazione della prostituzione (e di chi si prostituisce) osservata dalle Unità di Strada e sulle letture che il proprio Ente dava delle stesse situazioni.

Il periodo temporale coperto dalla rilevazione va da Febbraio 2009 a Giugno 2009.

I referenti contattati hanno fornito racconti, argomenti, opinioni e descrizioni di dinamiche locali che hanno riguardato il fenomeno della prostituzione nel periodo di applicazione delle ordinanze.

I limiti nella possibilità di questa rilevazione di fornire dati omogenei da un punto di vista statistico descrittivo del fenomeno che è stato messo sotto esame sono dipesi dai seguenti fattori:

- estrema differenziazione nella manifestazione del fenomeno a livello locale sia nella sua distribuzione territoriale (paesi, città, campagne, periferie industriali) che nelle sue dinamiche e composizione del target;
- differenziazione negli interventi degli Enti, modelli di raccolta dati non direttamente comparabili, periodi di interruzione di attività dovute a mancanza di finanziamenti;
- difficoltà a ricondurre ad opinioni collettive i pareri espressi in merito alle ordinanze, è stato però possibile nel presente rapporto riportare i punti di vista più diffusi, le

letture della situazione che utilizzano argomenti simili anche in contesti territoriali e di applicazione delle ordinanze differenti;

- le diversità nelle attività di repressione della prostituzione che sono state operate nei territori nel periodo preso in esame.

Tuttavia quanto emerso dalla rilevazione è significativo nella sua capacità di tracciare degli andamenti generali del fenomeno e molto prezioso per le descrizioni di dinamiche locali che sembrano convergere e assumere un significato interpretabile a livello nazionale.

Hanno partecipato alla ricognizione sulle ordinanze anti-prostituzione i seguenti enti<sup>4</sup>:

- 1- Arcisolidarietà Ora d'Aria, Perugia
- 2- Associazione Centro Donna Giustizia, Ferrara
- 3- Associazione Free Woman, Ancona
- 4- Associazione Gruppo Abele, Torino
- 5- Associazione Lule, Abbiategrasso (MI)
- 6- Associazione Mimosa, Padova.
- 7- Associazione On the Road, Martinsicuro (TE)
- 8- Associazione Piam Onlus, Asti
- 9- Associazione Tampep, Torino
- 10- Casa dei diritti sociali, Roma
- 11- Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute, Pordenone
- 12- Comune di Venezia
- 13- Comune di Reggio Emilia
- 14- Congregazione Figlie della Carità di S. Vincenzo de Paoli, Cagliari
- 15- Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione, Sesto San Giovanni (MI)
- 16- Cooperativa CAT, Firenze
- 17- Cooperativa Il Cerchio, Pisa
- 18- Cooperativa Il Cammino, Roma
- 19- Cooperativa Parsec, Roma
- 20- Cooperativa Magliana '80, Roma
- 21- Cooperativa Dedalus, Napoli
- 22- L.I.L.A. Trentino, Trento
- 23- Movimento Identità Transessuale, Bologna
- 24- Progetto La ragazza di Benin City

## **2. Distribuzione territoriale e analisi delle ordinanze anti-prostituzione.**

### **2.1 I contesti locali della rilevazione**

---

<sup>4</sup> Alla rilevazione hanno partecipato anche Enti sul cui territorio non sono state emesse ordinanze ma hanno rilevato cambiamenti dovuti ad una intensificazione delle attività repressive o ad un cambiamento dei comportamenti del target.

Il monitoraggio ha coperto 56 Comuni in cui sono state emesse ordinanze contro la prostituzione di strada ed interessano 23 Province e 11 Regioni italiane, come dalla seguente tabella.

<p>COMUNI CHE HANNO EMESSO ORDINANZE E IN CUI E' STATO EFFETTUATO IL MONITORAGGIO</p>	<p>Padova, Preganziol (TV), Mogliano Veneto (TV), Milano, Lonate Pozzolo (VA), Lonate Ceppino (VA), Appiano Gentile (CO), Cusago (MI), Opera (MI), Monza (MI), Ospitaletto (BS), Rho (MI), Pregnana Milanese (MI), Pieve Emanuele (MI), Vigevano (MI), Locate Triulzi (MI), Carpiano (MI), Asti, Alessandria, Lombardore (TO), Foglizzo (TO), Trofarello (TO), Carignano (TO), Villastellone (TO), Anzola Emilia (BO), Zola Predosa (BO), Firenze, Pisa, Viareggio, San Giuliano (PI), Vecchiano (PI), Roma, marino (RM), Ardea (RM), Anzio (RM), Falconara Marittima (AN), Fermo, Martinsicuro (TE), Controguerra (TE), Silvi Marina (TE), Montesilvano (PE), Porto Sant'Elpidio (FM), Porto San Giorgio (FM), Napoli, Olbia, Cagliari, Turbigo (MI), Sedriano (MI), Limbiate (MI), Paderno Dugnano (MI), Cornaredo (MI), San Donato Milanese (MI), Solaro (MI), Perugia, Verona (1), Verona (2), Montecatini (PT)</p>
<p>PROVINCE INTERESSATE</p>	<p>Verona, Padova, Treviso, Varese, Como, Brescia, Milano, Asti, Alessandria, Torino, Bologna, Firenze, Lucca, Pisa, Pistoia, Perugia, Roma, Ancona, Fermo, Teramo, Pescara, Napoli, Cagliari.</p>
<p>REGIONI INTERESSATE</p>	<p>Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto.</p>

## 2.2 Analisi giuridica delle ordinanze e considerazioni critiche

### Il panorama: le ordinanze anti-prostituzione emanate dai sindaci italiani

#### La fonte normativa

Le ordinanze c.d. "anti-prostituzione" trovano legittimazione e fondano il loro contenuto precettivo sui nuovi concetti di "incolumità pubblica e sicurezza urbana", termini inaugurati dal nuovo art. 54 del TUEL (D.Lgs. 267/00) così come modificato dal c.d. pacchetto sicurezza (DL 23 maggio 2008 n. 92, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2008 n. 125), integrato dalle specificazioni contenute nel Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008.

In virtù di quanto previsto dal riformulato comma 4 dell'art. 54 del D.Lgs. 267/00, oggi il sindaco può adottare con atto motivato provvedimenti "anche contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

La riformulazione della norma ha ampliato non poco tale potere sindacale, dando veste diversa ai provvedimenti che il primo cittadino oggi ha facoltà di emanare.

Innanzitutto si attribuisce al sindaco, quale Ufficiale di Governo, il potere di emettere tali provvedimenti, al di là dei presupposti d'urgenza e dunque anche in via ordinaria, con ciò allargando l'ambito di operatività di provvedimenti che un tempo, proprio perché privi di predeterminazione giuridica e dunque in deroga al principio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa (in base al quale ogni provvedimento amministrativo deve essere predeterminato dalla legge), erano legittimati solo in virtù dell'eccezionalità e dell'urgenza; inoltre i provvedimenti in questione possono non avere più efficacia temporalmente limitata ma sono suscettibili di mantenere la loro forza perdurando nel tempo; si è infine ampliato l'ambito di competenza delle ordinanze: dalla materia dei "gravi pericoli per l'incolumità fisica dei cittadini" al più generico ambito della "tutela della incolumità pubblica e sicurezza urbana".

Il Decreto Ministeriale del 5 agosto 2008, all'art. 1, tenta di fornire una definizione di tali concetti, intendendo per "incolumità pubblica" "l'integrità fisica della popolazione" e per "sicurezza urbana" "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

Il successivo art. 2 del Decreto Ministeriale individua poi cinque ambiti di intervento del nuovo potere sindacale. Essi sono:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralci alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

#### I contenuti delle ordinanze

I provvedimenti emanati sino ad oggi in materia di prostituzione si differenziano tra di loro – sebbene molti abbiano contenuto analogo evidentemente perché gli uni ispirati agli altri – per le motivazioni addotte in premessa, per il comportamento sanzionato, per i destinatari e gli ambiti (temporali e spaziali) di intervento.

*In ordine alle motivazioni contenute nella premessa, nella quasi totalità dei casi si richiamano, seppur con sfumature diverse, i concetti espressi nell'art. 2 del DM 5 agosto 2008.*

*Nelle ordinanze vengono frequentemente citate:*

- le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali, tra gli altri, lo sfruttamento della prostituzione (art. 2 lett. a);*
- le situazioni che impediscono la fruibilità del patrimonio pubblico e privato e determinano lo scadimento della qualità urbana (art. 2 lett. b);*
- le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità (art. 2 lett. C);*
- i comportamenti che, "come la prostituzione su strada", possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi (art. 2 lett. e).*

*Ben quattro dei cinque ambiti di intervento che il decreto ministeriale ha individuato per l'attribuzione del potere di ordinanza al sindaco, dunque, trovano sede nei provvedimenti emessi in materia di prostituzione.*

*Si ritiene pertanto che il fenomeno della prostituzione di strada incida negativamente sui beni giuridici quali la "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana", poiché capace di creare situazioni di degrado che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, impediscono la fruibilità del patrimonio, creano disagio sotto il profilo della circolazione stradale e offendono la pubblica decenza.*

*Si vedano, a titolo di esempio, l'ordinanza del sindaco di Roma, in base alla quale "l'esercizio della prostituzione, che si manifesta spesso con atteggiamenti indecorosi e indecenti, offende la pubblica sensibilità e genera episodi di tensione nella cittadinanza; produce gravi situazioni di turbativa alla sicurezza stradale a causa dei comportamenti gravemente imprudenti di coloro che sono alla ricerca di prestazioni sessuali; produce situazioni igienico-sanitarie pericolose per la collettività, stante i rifiuti e i residui organici che vengono reperiti nei luoghi abitualmente frequentati dalle persone dedite alla prostituzione".*

*L'ordinanza del sindaco di Milano richiama anch'essa situazioni di disturbo alla quiete pubblica, di offesa alla pubblica decenza, di degrado igienico e urbano.*

*Nell'ordinanza del sindaco di Pisa si legge, in premessa, che il " fenomeno della prostituzione, per le modalità del suo esercizio, offende la pubblica decenza; turba gravemente il libero esercizio degli spazi pubblici rendendo difficoltosa la fruizione degli stessi; favorisce il verificarsi di situazioni igienico-ambientali pericolose per la salute pubblica; costituisce grave pregiudizio per la circolazione stradale; crea disagio e allarme nella popolazione perché idoneo a facilitare l'insorgenza di gravi fenomeni criminosi, quali sfruttamento, omicidi, atti di violenza e rapine".*

*L'ordinanza di Verona attribuisce al fenomeno addirittura "effetti devastanti" per la sicurezza urbana, conclamati da episodi criminali legati allo sfruttamento e conseguenze*

sulla circolazione stradale, stanti i comportamenti imprudenti e imprevedibili di coloro che, alla guida di veicoli, sono alla ricerca di prestazioni sessuali.

Molte ordinanze fanno espresso riferimento al fenomeno dello sfruttamento della prostituzione, ritenendo peraltro che il divieto imposto nell'ordinanza possa costituire un deterrente e favorire la cessazione del fenomeno stesso e addirittura la fuoriuscita delle vittime mediante l'accesso ai programmi di assistenza ed integrazione sociale ex art. 18 D.Lgs. 286/98. In tale caso resta da vedere se, in seguito all'emanazione delle ordinanze in tali territori, siano in effetti aumentati gli accessi delle persone straniere ai programmi di assistenza e integrazione sociale previsti dall'art. 18.

I comportamenti sanzionati sono in gran parte analoghi.

Nella maggior parte dei casi il divieto si rivolge a coloro che intendono usufruire delle prestazioni sessuali, e dunque ai clienti, vietando loro di "contrattare o concordare prestazioni sessuali a pagamento, ovvero intrattenersi anche dichiaratamente solo a chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di meretricio o che per l'abbigliamento o le modalità comportamentali ne manifestano l'intenzione". In alcuni casi si vieta addirittura di fermare il veicolo per contattare o comunque intrattenersi con soggetti che sostano ed occupano prolungatamente gli spazi pubblici con atteggiamenti congruenti allo scopo di offrire prestazioni di meretricio.

Talvolta il divieto è rivolto anche a coloro che offrono la prestazione sessuale: in linea generale si vieta di assumere atteggiamenti, modalità comportamentali o di indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di adescare o di esercitare l'attività di meretricio. In altri casi il divieto è ancor più generale, proibendo a tutti i soggetti di sostare e occupare prolungatamente gli spazi sulla strada.

Dunque in definitiva, alcune ordinanze hanno come destinatari solo i clienti, altre tanto questi quanto coloro che esercitano la prostituzione.

Nella maggior parte dei casi il divieto si estende su tutto il territorio comunale, mentre alcune ordinanze delimitano l'ambito di applicazione ad alcune zone e strade della città (a titolo di esempio, l'ordinanza di Roma si estende a tutte le aree soggette a pubblico passaggio con particolare riferimento alle vie consolari dove è maggiore il rischio di incidenti stradali; l'ordinanza di Pisa si sofferma in particolare sulla SS1 "Aurelia").

In virtù di quanto oggi consentito dopo la riforma dell'art. 16 della l. 689/1981, per cui l'entità della sanzione può essere determinata con minimi edittali diversi da quelli in generale previsti per le sanzioni amministrative, le sanzioni irrogate, in relazione all'importo in misura ridotta, variano di comune in comune, da 25,00 euro a 500,00 euro.

Nella quasi totalità dei casi le ordinanze non prevedono termini finali, per cui, così come consentito dalla nuova normativa, hanno un ambito temporale illimitato.

### Considerazioni critiche

In base ai dati forniti dalla ricerca effettuata da ANCI-Cittalia, risulta che, delle circa 600 ordinanze reperite tra quelle emesse sul territorio nazionale in virtù del novellato art. 54 del D.Lgs 267/00, circa il 16% riguarda la materia della prostituzione.

Sebbene quanto emerge dalla ricerca stessa abbia evidenziato che la prostituzione non rientra tra i fenomeni che maggiormente creano allarme sociale nella cittadinanza, essendo situata soltanto al sesto posto in ordine decrescente, in una graduatoria creata sulla base di quanto emerso da un'indagine effettuata presso i sindaci, questi ultimi hanno ritenuto di intervenire prioritariamente in tale settore, perseguendo l'obiettivo di limitare o ridurre la diffusione del fenomeno sulle strade.

Al di là delle considerazioni attinenti le ricadute pratiche delle ordinanze anti prostituzione, di cui si dirà in seguito, sotto un profilo strettamente giuridico le perplessità relative alla legittimità di simili strumenti adottati, nello specifico, per tentare di dare soluzione ad un problema complesso e delicato come quello della prostituzione di strada, sono molteplici.

Sebbene il Decreto Ministeriale del 5 agosto 2008 abbia tentato di fornire una definizione dei beni giuridici "creati" dal nuovo art. 54 della "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" e addirittura di riempirli di contenuto, specificando gli ambiti di intervento che sarebbero espressione concreta degli stessi (art. 2), tali nuovi concetti sono caratterizzati da una eccessiva genericità ed indeterminatezza.

Ne consegue una inevitabile eccessiva discrezionalità del sindaco sia relativamente all'opportunità di adottare simili ordinanze sia in ordine al contenuto da attribuire loro, tale da sollevare seri dubbi di legittimità costituzionale della norma contenuta nel riscritto art. 54 TUEL, con particolare riferimento al principio di legalità dell'azione amministrativa e dunque in particolare agli artt. 23 e 97 della Costituzione.

Inoltre il mero richiamo, nelle motivazioni delle ordinanze emesse sino ad oggi in materia di prostituzione, agli ambiti di intervento disciplinati dall'art. 2 del DM 5.08.08, conferma la difficoltà di "giustificare" il fine pubblico perseguito dai provvedimenti stessi.

Ci si limita ad invocare, perché appunto richiamati dal decreto ministeriale, concetti quali la sicurezza stradale –bene giuridico peraltro già adeguatamente protetto mediante opportuni e adeguati interventi normativi – e la pubblica decenza – concetto la cui appropriata definizione non può che sfuggire in relazione a precisi canoni ricollegabili a norme positive dell'ordinamento giuridico – senza mai discostarsi, almeno nella maggior parte dei casi, da quanto indicato dal legislatore nazionale. Raramente si entra nel merito di quei "gravi pericoli" alla incolumità pubblica e sicurezza urbana, posti in essere nel caso specifico dal fenomeno della prostituzione, motivando adeguatamente in ordine all'attività istruttoria esperita nel contesto territoriale di riferimento.

Infine l'eccessiva indeterminazione della previsione normativa a monte e conseguentemente delle prescrizioni contenute nelle ordinanze, non può che determinare conseguenze degne di rilievo sotto il profilo della legittimità delle singole contestazioni: appare evidente che il comportamento sanzionato sia suscettibile di un'applicazione dei provvedimenti stessi eccessivamente discrezionale da parte degli agenti accertatori, i quali sono chiamati a verificare se una persona che si intrattenga sulla strada stia effettivamente "contrattando" una prestazione sessuale o comunque, ove anche stia solo chiedendo informazioni, si stia rivolgendo ad una persona che esercita attività di meretricio (e in tal caso se il malcapitato ne fosse a conoscenza).

La conseguenza che ne deriva non è certo la dissuasione dal reiterare il comportamento sanzionato – il cliente cercherà la prestazione sessuale altrove, la prostituta si limiterà a

gettare il verbale di contestazione essendo nella maggior parte dei casi irregolare e dunque irreperibile – bensì, come in effetti si è verificato nella prassi, una opposizione dinanzi all'Autorità Giudiziaria avverso l'ordinanza ingiunzione che seguirà il verbale di contestazione.

### **3. Coinvolgimento degli Enti sociali di settore nell'iter di emanazione delle ordinanze**

Quello che emerge con chiarezza ed in modo omogeneo indipendentemente dalla collocazione geografica dei progetti, è una quasi totale assenza di confronto tra enti locali e i soggetti che lavorano sul campo con le unità mobili e più in generale con il sistema di servizi integrati rivolti alla prostituzione e alla tratta.

Alcune considerazioni:

- Anche quando le stesse amministrazioni erano, e sono, coinvolte direttamente nei progetti art. 18 D.Lgs. 286/98 e/o art. 13 L. 228/2003 o perché proponenti, o perché partner o perché co-finanziatori, non hanno coinvolto gli enti non profit che realizzano tali interventi.
- Quasi ovunque a prevalere è la rincorsa alle logiche securitarie, e l'incapacità di affrontare i conflitti fuori dall'ambito repressivo.
- Su quasi 100 amministrazioni locali (grandi e piccole) competenti sui territori indagati dalla presente ricognizione sugli effetti delle ordinanze, solo in una decina di situazioni si sono svolti incontri più o meno formali.
- Solo in sei situazioni (Porto Empedocle in provincia di Agrigento, Porto Sant'Elpidio in provincia di Fermo, Viareggio in provincia di Lucca e in tre piccoli comuni della provincia di Milano gli incontri ci sono stati su richiesta delle amministrazioni, mentre negli altri casi gli stessi sono avvenuti per la pressione degli enti e delle associazioni attive sul territorio).
- Solo in due casi, Viareggio e Porto Sant'Elpidio, il confronto ha orientato i contenuti dell'ordinanza inserendo nella stessa una serie di azioni positive rivolte alle persone che si prostituiscono o sono costrette a farlo.

### **4. Azioni positive previste dalle ordinanze**

Il tema delle azioni positive è presente in pochissime delle ordinanze analizzate, in cui al massimo si fa riferimento all'aiuto alle vittime di tratta e sfruttamento ma mai all'inclusione sociale di chi, pur non essendo sfruttata intenda abbandonare l'attività prostitutiva, né tanto meno ad azioni di mediazione dei conflitti o alla formazione delle forze dell'ordine e della polizia municipale riguardo all'individuazione delle persone sfruttate e trafficate.

Inoltre, il riferimento all'aiuto alle vittime di tratta e sfruttamento non trova quasi mai un indirizzo concreto nelle ordinanze stesse, poiché non contengono indicazioni effettive o

risorse adeguate per rendere certo per così dire, il passaggio dalle intenzioni alla concretezza del fare.

Insomma, è chiaro che, almeno nella stragrande maggioranza delle situazioni, non solo non si è registrato nessun coinvolgimento degli enti né sul senso, né sui contenuti, né sulla stessa opportunità di emettere le ordinanze, ma si registra una sostanziale lontananza culturale tra amministrazioni ed enti che realizzano interventi sociali nel settore, anche quando, almeno sulla carta, vi sono collaborazioni consolidate.

Piuttosto che il desiderio di conoscere, di essere orientati da chi in questi anni ha costruito saperi competenti, ha raccolto informazioni, ha indagato e conosce il fenomeno, ha sostenuto le persone trafficate nel processo di affrancamento dallo sfruttamento e nella intrapresa dei programmi di assistenza e integrazione sociale, ha sostenuto le persone che si prostituiscono per migliorare la loro qualità di vita, sembra prevalere tra gli amministratori la paura di perdere consenso; sembra non esserci il coraggio di affrontare e "frequentare" terreni complessi ed oggettivamente complicati come quello della prostituzione e della tratta; sembra esserci, in termini più generali, un atteggiamento che vive l'integrazione pubblico-privato sociale più come delega al privato di questioni oggettivamente poco affrontabili dal sistema pubblico dei servizi e non invece come ambito di confronto e sperimentazione comune con cui definire modelli di welfare locale capaci di farsi carico delle nuove forme del disagio, delle marginalità urbane, dell'emarginazione di fasce della popolazione, dello sfruttamento delle persone.

## **5. Cambiamenti nelle attività degli Enti sociali a seguito delle ordinanze**

Molti enti sottolineano come le loro attività di strada, pur rimanendo sostanzialmente invariate in termini di materiali e tipologia di intervento, registrano oggi maggiori difficoltà soprattutto a causa del fatto che le ordinanze hanno determinato una notevole spinta verso il sommerso e nello stesso tempo una forte mobilità territoriale delle persone prostitute e soprattutto di quelle costrette a prostituirsi. Infatti:

- è più difficile incontrare/contattare le persone perché più nascoste, diffidenti e in continua tensione per la paura di possibili interventi da parte delle forze dell'ordine;
- è più difficile stabilire relazioni stabili, e quindi fiduciarie, con le persone in strada perché estremamente mobili sul territorio e a volte discontinue nella loro attività (tempi, luoghi, ambiti differenti ed intrecciati) al fine di essere meno esposte ai controlli;

## **6. Misure repressive applicate in relazione alle ordinanze o contestuali ad esse**

Va subito sottolineato come in molte situazioni gli enti non abbiano un quadro chiaro, o comunque hanno informazioni ridotte e imprecise sul numero di multe effettivamente comminate alle persone prostitute o ai loro clienti. In alcuni casi, gli stessi comandi delle polizie municipali, pur interrogati in tal senso, non hanno fornito i dati.

Quello che invece risulta evidente è come in tutte le situazioni le ordinanze abbiano determinato un aumento dei controlli, delle azioni deterrenti<sup>5</sup>, delle retate con conseguenti espulsioni, degli abusi da parte delle forze dell'ordine, soprattutto delle polizie municipali.

Altro dato generale è che le persone prostitute non pagano le multe mentre i clienti sì, probabilmente per paura che il mancato adempimento determini iter amministrativi che rischiano di rendere pubblico il loro essere clienti.

Dai dati emersi dalla rilevazione emerge anche che:

- le multe variano dai 25 ai 500 euro, ma nella maggior parte dei casi il minimo edittale è fissato in misura molto elevata;
- la città dove sono state elevate più contravvenzioni è la città di Roma, con quasi mille multe alle prostitute e 53 ai clienti (circa 200.000 euro), seguita dalla zona Pisana con circa 70 multe e dalla zona di Padova con 64 verbali.

Tornando al generale, l'impressione è che la multa, più che praticata sia usata come deterrente, come pretesto per le azioni repressive, come strumento di costruzione di consenso.

## **7. Ulteriori fattori deterrenti o repressivi rilevanti per le dinamiche che coinvolgono la prostituzione di strada**

Contestualmente all'applicazione delle ordinanze sono stati registrati altri fattori che hanno determinato l'instaurarsi di un clima repressivo, percepito dalla popolazione come l'ennesima conferma che il pericolo alla propria sicurezza arrivi dalla popolazione immigrata e, fra questa, dalle persone che sono coinvolte in situazione di forte emarginazione.

Questo clima è stato fortemente percepito anche dalle persone che si prostituiscono incontrate dalle Unità di Strada e testimoniato dalle moltissime richieste di informazioni rispetto a progetti di provvedimenti legislativi (spesso annunciati dai media come già approvati) o da altri indicatori.

Alcuni dei provvedimenti che hanno provocato più reazioni sia nel target che nell'opinione pubblica e hanno contribuito a creare un clima repressivo sono stati:

---

<sup>5</sup> A Napoli una sera l'unità mobile ha incontrato una pattuglia dei carabinieri che stava schedando le ragazze dicendo che il censimento sarebbe servito per poter meglio fare le retate ed eseguire le espulsioni appena approvata la legge Carfagna.

- l'annuncio del ddl Carfagna che punisce sia la prostituta che esercita in strada che il cliente
- il timore (in parte oggi infondato, stante lo stralcio di alcuni emendamenti nel ddl sicurezza) causato dall'annuncio di modifiche normative relative alla possibile segnalazione alle Forze dell'Ordine degli immigrati irregolari che si rivolgono ai servizi pubblici
- la decisione delle Forze dell'Ordine a livello locale e nazionale di operare più controlli, fermi e retate anche in zone dove non sono state emesse ordinanze, durante le quali vengono fermate molte persone irregolari e viene notificato loro un decreto di espulsione. Nel caso si tratti di persone già espulse possono essere condotte presso nei c.d. CIE (Centro di Identificazione ed Espulsione) e, in alcuni casi, rimpatriate.

Alle misure repressive reali, spesso applicate "a macchia di leopardo" e secondo logiche episodiche e non miranti ad un continuo presidio di un territorio, si sono affiancate campagne mediatiche che hanno proposto l'equiparazione tra immigrato irregolare e deviante insieme all'equazione prostituta-deviante. L'effetto è stato quello di proporre al cittadino (utente dei media) una lettura dove la presenza di prostitute (specie se straniere e irregolari) è di per se associabile alla presenza di delinquenza pericolosa per la sicurezza delle persone che vivono nelle zone dove ci sono prostitute.

La condanna della prostituzione di strada come elemento di insicurezza da parte della cittadinanza trova una sua origine più da queste logiche comunicative che non dall'effetto reale che la prostituzione di strada ha in quartieri o periferie di città e paesi.

La pressione dell'opinione pubblica locale etero-diretta ha spinto molte amministrazioni ad emanare ordinanze anti-prostituzione.

## **8. Effetti delle ordinanze e delle altre misure repressive**

### **8.1 Numerosità e turn-over**

#### Analisi delle tendenze nei territori oggetto dell'indagine

L'analisi dettagliata dei cambiamenti occorsi dall'emanazione delle ordinanze nei vari territori non era un obiettivo che questa ricerca si era posta per la difficoltà che esso avrebbe presentato in considerazione delle diverse modalità di raccolta dati e attività dei diversi progetti e l'impossibilità di comparare dati provenienti da contesti territoriali completamente diversi tra loro.

Dall'analisi dei dati pervenuti è stato possibile individuare alcune tendenze territoriali che possono mettere in evidenza dati e situazioni- tipo rispetto a cambiamenti nella declinazione locale del fenomeno.

#### Area Metropolitana Bolognese:

Le ordinanze sono state emanate nel Dicembre 2008.

Per quel che riguarda la situazione post-ordinanza si rileva una tendenza che per alcuni target evidenzia:

- una forte diminuzione delle presenze nelle zone oggetto di ordinanza (Nigeriane - 33% Romene -50% ; Ex Jugoslavia -50%);
- uno spostamento nelle zone limitrofe non interessate dalle ordinanze ;
- una forte diminuzione dei contatti rispetto al target transessuale italiano dovuto principalmente al timore dei clienti di essere identificati e multati.

#### Area Metropolitana Fiorentina:

Il nuovo Regolamento di Polizia Municipale é entrato in vigore in Agosto 2008.

Si rileva rispetto alla situazione post-regolamento una tendenza che evidenzia per alcuni target:

- una diminuzione dei contatti con alcuni target: Nigeriane -60%, Romene -40%. Per le Romene si é assistito inoltre ad un turn-over molto elevato dovuto a ridurre il rischio di identificazione e multate;
- uno spostamento massiccio del target nigeriano in zone limitrofe non interessate al provvedimento;
- la scomparsa delle donne russe in strada e alcune informazioni specifiche desunte da contatti telefonici in merito al fenomeno fanno ipotizzare uno spostamento dell'attività in modalità indoor.

#### Area Metropolitana Napoletana

L'ordinanza del Comune Napoli è stata emanata nell'Ottobre 2008

Si rileva rispetto alla situazione post-ordinanza una tendenza che evidenzia:

- lo spostamento delle donne Rumene Nigeriane e Albanesi dall'area urbana alle zone di provincia;
- l'aumento di ragazze rumene giovanissime, minorenni o poco più che maggiorenni.

#### Aree Metropolitane di Venezia - Treviso

L'ordinanza nel Comune di Preganziol (TV) è stata emanata nell'Agosto del 2008, nel Comune di Mogliano (TV) è stata emanata già nel 2007.

- Non sono state rilevate modificazioni significative a seguito dell'ordinanza del Comune di Preganziol.
- Si registrano solo alcune modificazioni temporanee legate all'effetto annuncio di leggi o ordinanze;
- La tendenza delle persone che si prostituiscono è, comunque, di modificare transitoriamente gli orari di lavoro posticipandoli ad ore notturne inoltrate.

- Non si rileva un aumento significativo del turn-over.

#### Area Metropolitane Milano, Varese, Sondrio, Como, Brescia

Date emissione ordinanze area Lombarda: Milano 4/11/2008, Lonate Pozzolo 6/11/2008, Lonate Ceppino 7/10/2008, Appiano Gentile 14/10/2008, Cusago 10/12/2008, Opera 25/12/2008, Ospitaletto 10/07/2008.

- I contatti con donne nigeriane nelle Province di Varese, Sondrio, Como, Brescia, Milano sono rimasti pressoché invariati. Quelli con le donne dell'Europa dell'est e hanno subito un calo del 25%. Il contatto con persone di nazionalità sudamericana è calato anche del 60% ma per un breve periodo.

#### Area Metropolitana Romana

L'ordinanza nel Comune di Roma è stata emanata nel Settembre 2008. Numerose le ordinanze emesse anche dai piccoli comuni della provincia di Roma.

Si rileva rispetto alla situazione post-ordinanza una tendenza che evidenzia per alcuni target:

- rapida diminuzione dell'effetto deterrente dei provvedimenti amministrativi;
- invariato numero di presenze in strada;
- alta mobilità del target nel tentativo di evitare le zone con maggiore presenza di FF.OO ed operazioni legate a provvedimenti amministrativi e azioni repressive del fenomeno.

#### Area costa centrale adriatica da Ancona a Pescara

Le ordinanze sono state emesse lungo un arco temporale di circa un anno in molti comuni della costiera adriatica da Ancona a Pescara e da comuni della prima fascia collinare dove è presente il fenomeno della prostituzione di strada.

Nell'area di Porto Sant'Elpidio e a Pescara l'ordinanza prevede la multa sia alla prostituta che al cliente, nella Bonifica del Tronto (Teramo) ad essere multati sono solo i clienti.

A Pescara è diminuita la prostituzione in strada in zone centrali ed è quasi scomparso in un primo periodo il target nigeriano. Le giovani donne dell'est sono invece aumentate. I nuovi contatti fatti anche dopo le ordinanze sono molti. Le ragazze non pagano le multe, ad essere scoraggiati sono soprattutto i clienti.

Nell'area della Bonifica del Tronto (territorio quasi interamente compreso nella provincia di Teramo) si è assistito ad un debole calo delle donne dell'est e un aumento consistente (anche del 50 %) delle presenze nigeriane. In questa zona l'Unità di Strada contatta anche 60-70 nigeriane per ogni uscita.

#### Considerazioni generali

Il dato più evidente che emerge complessivamente dalla rilevazione è che il numero delle presenze in strada di persone che si prostituiscono è correlato con l'applicazione di sanzioni

o altre forme di repressione rivolte contro lo specifico Target group. Le donne nigeriane diminuiscono non per le ordinanze o le multe (che comunque non pagano) ma in seguito a retate, fermi di polizia ed espulsioni (o il rischio di finire in un CIE o di essere rimpatriate). Quando finiscono le retate tornano nei luoghi dove erano prima. Quelle arrestate sono sostituite. Per altri target, come quello rumeno, la multa è un deterrente modesto in quanto spesso non viene pagata.

Le dinamiche osservate da molte Unità di Strada sono:

- la presenza di persone che si prostituiscono in strada nei territori dove sono state emesse ordinanze e dove sono state messe in atto politiche più repressive da parte delle forze dell'ordine, in alcuni territori è quasi scomparsa, in altri è molto diminuita, in altri è rimasta inalterata, in altri ancora è addirittura aumentata;
- un dato generale è quello di una brusca diminuzione, ma spesso solo temporanea, non appena le ordinanze sono state emesse e, soprattutto, quando sono cominciate le multe e i continui fermi;
- una volta che le forze dell'ordine hanno allentato la forte pressione e i controlli sul territorio le presenze sono tornate a crescere fino a raggiungere e talvolta superare, il numero di presenze precedente alle ordinanze.

#### Turn-over

- Si registrano in molti territori numerosi nuovi arrivi, soprattutto giovani donne nigeriane, rumene e moldave.
- In molti territori, dopo le ordinanze e nonostante le politiche dissuasive e repressive, le Unità di Strada hanno incontrato decine di giovani donne appena arrivate dai paesi di origine con livelli di istruzione più bassi e capacità di autodeterminazione e indipendenza minimi (stretto controllo da parte degli sfruttatori, conoscenza dell'italiano quasi nulla, conoscenza del territorio minima).
- Molti di questi nuovi arrivi sono stati contattati poche volte dalle Unità di Strada perché le persone vengono spostate continuamente su diversi territori.
- Il fatto che, nonostante l'inesperienza, le basse conoscenze del territorio, delle normative e della lingua le giovani donne appena arrivate fossero capaci di trovare rapidamente case dove vivere e/o prostituirsi, fa pensare ad un forte legame con organizzazioni che forniscono questi servizi e controllano l'attività prostitutiva.

## **8.2 Spostamento verso l'indoor**

Molti progetti che hanno partecipato alla rilevazione affermano che l'aumento della repressione in strada ha contribuito ad una tendenza già in atto da diversi anni in Italia: lo spostamento dell'offerta prostitutiva dalla strada al chiuso.

Questo fenomeno è in atto fin dall'inizio del decennio in particolare per le donne provenienti dall'Europa dell'Est. Anche la prostituzione transgender ha subito la stessa tendenza, anche se con modalità completamente diverse.

*In questa fase di repressione della prostituzione di strada molti nuovi arrivi, soprattutto giovani donne rumene, bulgare e moldave, entrano immediatamente in circuiti prostitutivi al chiuso che vedono spesso coesistere l'esercizio in appartamenti o alberghi con l'aggancio del cliente in locali notturni. I locali notturni non sono più solo i night club o le sale massaggio (nel caso del target cinese), ma sono anche lap-dance, sexy bar o semplici discoteche e ristoranti. Le giovani donne dell'est appena arrivano in Italia vengono convogliate anche in altri locali come Country House o Agriturismi. Ogni territorio ha le sue specifiche dinamiche rispetto alla prostituzione in-door. A Bologna c'è un aumento di ragazze dell'est che affittano locali, esibendo documenti di iscrizione all'Università, dove poi si prostituiscono. A Napoli l'impoverimento delle prostitute le spinge ad affittare locali malsani nei quartieri più degradati e nei c.d. "bassi".*

*Nella costa adriatica è forte la tendenza da parte di chi si prostituisce (o più spesso da intermediari/sfruttatori in accordo con le agenzie immobiliari o semplici privati) ad affittare appartamenti destinati ai turisti nella stagione estiva.*

*La paura dei clienti di essere multati in strada li spinge a preferire l'offerta in-door.*

*L'esercizio in casa prevede dei costi aggiuntivi che vanno dall'affitto dell'appartamento alla pubblicazione di annunci. Solo chi ha molti clienti e lavora con il passaparola può non mettere annunci, ma questa non è la situazione delle molte ragazze arrivate da poco in Italia.*

*L'ingresso nel circuito dei locali notturni prevede la mediazione di figure quali impresari e gestori che potrebbero, e in molti casi lo fanno, pretendere una parte del guadagno in cambio della possibilità di lavorare. Anche gli ingressi in Italia con permessi di soggiorno "per spettacolo" (la cui durata limitata è vincolata alla volontà del datore di lavoro di mantenere il contratto) crea, nel caso di night club e simili, una situazione di dipendenza che a volte è foriera di episodi di sfruttamento.*

*In ogni caso, la spinta verso il sommerso sta determinando forti problemi ai progetti di intervento sociale e soprattutto pesanti ricadute negative sulla qualità della vita delle persone prostitute nel loro complesso, indipendentemente dai loro livelli di autonomia, emancipazione o coinvolgimento in situazioni di tratta e sfruttamento.*

*Le principali conseguenze che si possono elencare in ordine all'aumento della prostituzione al chiuso sono le seguenti:*

- *aumento del livello di dipendenza dalla rete di sfruttamento per il controllo che quest'ultima ha rispetto al reperimento di appartamenti e all'ingresso al lavoro nei night (legami tra la rete di sfruttamento e i gestori dei night);*
- *aumento dei costi dell'esclusione sociale: infatti, non tutte le persone che si prostituiscono in strada possono permettersi un appartamento dove lavorare;*
- *diminuzione delle possibilità di contatto con operatori sociali e forze dell'ordine, con una conseguente riduzione delle tutele, dell'informazione e dell'orientamento alle opportunità territoriali, a costruire le condizioni necessarie a sostenere la fuga o l'uscita dai circuiti di prostituzione;*
- *un aumento dei rischi connessi alla salute, in quanto lo spostamento nelle zone nascoste, soprattutto nel caso delle nigeriane, produce una concentrazione di*

donne nella stessa area con un conseguente abbassamento delle opportunità di contrattazione con il cliente che spesso porta le ragazze, soprattutto le più giovani e inesperte, poco preparate e pressate dal debito da restituire, a non rispettare anche le più elementari norme di protezione nei rapporti sessuali con i clienti.

### **8.3 Ipotesi sui cambiamenti di strategie delle reti criminali**

L'aumento del turn-over e altri elementi raccolti da testimonianze di operatori e persone che si prostituiscono fanno pensare ad una risposta delle reti di controllo e sfruttamento rispetto al mutamento in atto su più livelli:

- differenziazione dell'offerta per il cliente (in base al budget, al luogo, all'ora del giorno, alle preferenze di etnia);
- rafforzamento dei canali e delle procedure di controllo della prostituzione al chiuso (rafforzamento legami con gestori locali, agenzie immobiliari, singoli proprietari);
- reclutamento e utilizzo differenziato (persone indirizzate dall'organizzazione verso l'attività in strada o al chiuso in relazione alla domanda, al rischio, alle caratteristiche della persona reclutata);
- investimento sul breve termine (giovani nigeriane con debito minore ma da restituire più velocemente, risultato da ottenere attraverso una intensificazione di minacce e violenze – cfr. condizioni di vita delle persone che si prostituiscono);
- rafforzamento sistema di pressione (violenze, minacce) per evitare che le persone in mano alle forze dell'ordine denunciino trafficanti e sfruttatori.

## **9. Effetti sulla condizione di vita del target**

### **9.1 Effetti trasversali**

#### Crisi economica

In concomitanza all'emanazione delle ordinanze anti-prostituzione altri elementi sono intervenuti e hanno influenzato le dinamiche della prostituzione di strada e la situazione degli attori sociali in essa coinvolti.

Molti progetti che hanno partecipato alla rilevazione affermano che la crisi economica che ha investito sia l'Italia che i paesi di provenienza del target ha contribuito al peggioramento della situazione delle persone che si prostituiscono. Le dinamiche economiche hanno causato:

- minor disponibilità di soldi da parte dei clienti, in particolare da parte di coloro i quali rappresentano la domanda delle prestazioni più economiche, quelle offerte in strada, composta in buona parte da uomini a medio e basso reddito. L'eventualità di incorrere in una multa che può arrivare anche a 500 euro aumenta la precarietà economica di questi soggetti;

- *abbassamento del numero delle prestazioni giornaliere e dei prezzi delle prestazioni con conseguente impoverimento delle prostitute e allungamento dei tempi di pagamento del debito da parte del target nigeriano (altre conseguenze sulle condizioni di vita del target verranno analizzate in seguito);*
- *modificazioni nell'organizzazione dell'offerta prostitutiva (strada, appartamenti, locali notturni, sale massaggi) da parte di singole professioniste e organizzazioni criminali.*

*Ovviamente anche la debolezza economica del target va a rafforzare il potere delle reti criminali e la loro riorganizzazione di cui sopra analizzavamo le possibili strategie.*

*Anche le multe comminate alle persone che si prostituiscono o sono costrette a farlo, indipendentemente dal fatto che le persone stesse decidano di pagarle o meno, generano problemi contingenti e possono creare i presupposti per gravi problemi in eventuali processi futuri di fuoriuscita dalla prostituzione e/o per le persone migranti, di regolarizzazione della propria posizione in relazione alla normativa sul soggiorno.*

## **9.2 Analisi delle condizioni di vita di gruppi-target specifici**

### Donne italiane

*La presenza di donne italiane non è mai scomparsa in alcuni territori nonostante i molti cambiamenti degli ultimi 20 anni e l'arrivo della prostituzione straniera.*

*Molte delle persone che le Unità Mobili incontrano hanno un'età piuttosto avanzata (sopra i 40 o 50 anni).*

*Molte di queste persone hanno un passato e un presente di emarginazione, soffrono per disagi fisici e psicologici e si prostituiscono in zone poco visibili spesso con vecchi clienti fissi. Le multe di 400-500 euro che queste persone prendono, spesso non possono essere pagate e vanno ad aggravare situazioni di precarietà e a diminuire la possibilità di integrazione sociale.*

*In altri casi le donne italiane in strada hanno una vita normale con figli e mariti e secondi lavori (spesso part-time, precari) e non possono permettersi di affittare una casa dove prostituirsi e tanto meno di portare i clienti a casa propria.*

### Transgender

*Numerosi i casi di transessuali e travestiti che sono stati fermati e multati anche se trovati a lavorare in zone in cui non rappresentavano né ostacoli per la circolazione né offesa al "comune senso del pudore".*

*In un caso, a Montesilvano in provincia di Pescara, è stato applicato il Regio Decreto del 1932 contro il Mascheramento.*

*Molte persone transessuali affrontano la difficile transizione tra lavoro prostitutivo e altro tipo di lavoro. Il percorso è reso difficile da molti fattori, i primi dei quali sono le poche competenze lavorative e la stigmatizzazione e discriminazione che subiscono.*

*In questo momento di difficoltà economica prendere multe di 500 euro per persone che, dopo molti anni di attività sono riuscite a comprarsi una casa (italiane o stranieri regolari), significa doverla pagare (cosa non obbligatoria per chi non possiede nulla). Questo costituisce un ulteriore elemento di discriminazione che rende ancora più precaria la situazione di molte persone transessuali.*

*A causa dei diversi interventi repressivi sulla prostituzione di strada, la sopravvivenza per queste persone è diventata estremamente difficile e in alcuni casi impossibile. La precarietà è diventata molto più di una costante, incidendo profondamente sulla qualità della vita, sulla salute fisica e psicologica di queste persone. Gli interventi repressivi, dei quali le diverse ordinanze comunali sono solamente la più eclatante e recente espressione, hanno fatto riemergere il problema dell'esclusione in tutta la sua tragica portata. Il MIT, Libellula e le altre associazioni trans che si occupano attivamente della questione, denunciano un aumento spropositato delle richieste di sostegno, richieste che arrivano da tutto il paese ma specialmente da quelle aree dove più radicata era la prostituzione transessuale. Se ai problemi classici che una persona transessuale deve affrontare si aggiungono quelli legati all'immigrazione e all'irregolarità, il quadro si complica e, come segnalano gli enti che maggiormente lavorano con questo target, rischia di esplodere in tutta la sua tragicità, una vera e propria bomba sociale che prima o poi esploderà con relativi problemi e costi di gestione. Quelle più frequenti sono le richieste di aiuto economico, di inserimento lavorativo, di abitazione. Contemporaneamente è calato sensibilmente l'accesso ai servizi socio-sanitari, un calo che va associato all'isolamento delle persone trans irregolari dal territorio in cui vivono, un isolamento che i progetti di "riduzione del danno" avevano cercato faticosamente di superare.*

*Ad esercitare in strada (anche nei luoghi dove insistono le ordinanze) sono prevalentemente transessuali immigrate irregolari, tutte quelle persone cioè che non avendo documenti regolari e neanche un domicilio non sono assolutamente contrastate dalla notifica di una multa. Persone spinte ai margini dalla precarietà, e che le fa diventare vittime di violenza e di sfruttamento. Paradossalmente tutti gli interventi repressivi tesi a garantire sicurezza, oltre a non averne garantita ai cittadini, ha reso molto più deboli ed esposte le fasce deboli della popolazione come le persone transessuali, che in Italia subiscono un livello di violenza tra i più alti del mondo. Dai dati raccolti ogni anno per il TDOR – Transgender Day of Remembrance, l'Italia risulta essere al primo posto.*

*Rispetto alla mappatura della prostituzione transessuale, si potrebbero qui citare numerosi esempi positivi e negativi di gestione, intervento e mediazione, utili alla comprensione dei fenomeni. Nel territorio coperto dal Progetto Artemide, progetto di riduzione del danno del Comune di Bologna gestito dal MIT, ben due comuni che finanziano l'intervento hanno emanato ordinanze contro la prostituzione in strada, una posizione a nostro avviso contraddittoria poiché prevede contemporaneamente due tipologie di intervento tra loro in antitesi che possono annullare o neutralizzare tutte le azioni svolte dagli operatori nel loro intervento in strada. Nei comuni di Anzola Emilia e Zola Predosa, dove sono state effettuate le ordinanze, il fenomeno non risulta scomparso ma semplicemente meno concentrato, perché i numeri dei contatti e delle presenze risulta invariato.*

#### *Donne est-europa (in particolare Romania e Moldavia)*

*Per queste donne la proibizione di lavorare in strada significa lavorare in case o locali messi a disposizione da una rete criminale in combutta con agenzie immobiliari e gestori di locali.*

*I costi sono più alti e i guadagni più bassi.*

*Al costo della casa (fino a 500 euro a settimana) si aggiunge l'annuncio (fino a 100 euro al giorno sui quotidiani e fino a 200 a settimana sulle riviste specializzate) e la spesa per il fotografo.*

*Il lavoro in casa porta a situazioni di isolamento e solitudine. Le giovani donne passano la giornata aspettando le telefonate dei clienti senza vedere nessun altro, escono poco e non conoscono il territorio.*

*Al contrario di quelle che lavorano in strada hanno scarsa possibilità di incontrare operatori sociali che le aiutano nei loro problemi sanitari e le informano circa i loro diritti o forze dell'ordine che possono individuare vittime di tratta.*

*Molte sono rientrate in patria, ma fra quest'ultime, molte sono già tornate perché la situazione nei loro paesi non è sostenibile o sono ricadute nella rete della tratta.*

*La mancanza di canali dedicati per l'inserimento socio-lavorativo per chi abbandona la prostituzione senza essere (o voler/poter ammettere di essere) vittima di tratta, è uno dei limiti degli interventi rivolti alle persone che si prostituiscono.*

*Le multe prese da queste persone non vengono quasi mai pagate. Ciò implicherà grosse difficoltà economiche da affrontare quando queste persone decideranno o si troveranno nella condizione di decidere di inserirsi nella società italiana. Le multe non pagate oggi diventeranno debiti e pendenze giudiziarie domani, impedendo futuri processi di inserimento e creando così sacche di marginalità croniche.*

### Donne Nigeriane

*Riportiamo alcune dichiarazioni che riguardano in misura prevalente il target nigeriano fatte dai responsabili dei progetti nella compilazione del questionario relativo a questa indagine.*

*“Temiamo l'allontanamento delle persone irregolari e clandestine dai Servizi Sanitari; in queste circostanze è possibile che aumenti il ricorso all'automedicazione, con farmaci provenienti dai paesi di origine; molti si rivolgeranno ad ambulatori clandestini che spesso esigono il pagamento di somme ingenti e non danno alcuna garanzia sanitaria. In questo quadro le condizioni di vita e di salute sono destinate a peggiorare e condurranno a maggiore invisibilità di persone già marginali.” - Comune di Venezia - Free Woman Project*

*“Le ragazze africane raccontano nei luoghi di contatto hanno un enorme difficoltà ad arrivare a fine mese, quando incombe la scadenza dell'affitto, delle bollette e dove viene sacrificata la situazione alimentare. Notiamo infatti che in questi periodi con ingordigia si nutrono delle poche cose che noi riusciamo ad offrire, sinonimo questo di una dieta obbligata.*

*Relativamente a Sassari, la situazione è molto più precaria, infatti le ragazze nigeriane abitano nella zona vecchia e degradata della città in case fatiscenti, dove per assurdo il costo dell'affitto è esorbitante, dove sono comunque relegate ai margini della società per condividere con gli ultimi la loro quotidianità. E' palese la condizione psico-fisica degradata delle ragazze africane considerando gli abiti succinti e talvolta inesistenti da*

loro indossati durante il periodo invernale; le violenze verbali e fisiche che subiscono ad opera di gruppi di giovani che le scelgono come bersaglio per una serata goliardica o da parte di clienti che pretendono da loro le più ignominiose prestazioni, salvo pestarle subito dopo e derubarle di quanto guadagnato fino ad allora" - *Sardegna/ Congregazione Figlie della Carità di S. Vincenzo de Paoli.*

"Già da tempo abbiamo registrato, non una riduzione dell'esercizio della prostituzione, ma solo lo spostamento delle ragazze in luoghi più isolati e dunque maggiormente insicuri. Inoltre, in quest'ultimo periodo c'è un incremento della presenza di ragazze nigeriane giovanissime e in alcuni casi minorenni, che lavorano in zone di campagna della provincia di Napoli.

Le conseguenze dannose di questi spostamenti sono diverse: si è reso più difficile raggiungere, contattare e riuscire ad ottenere la fiducia delle donne da parte degli operatori che lavorano a sostegno delle vittime di tratta e di sfruttamento; si è reso più difficile portare avanti una politica di riduzione del danno; lavorare in zone più isolate rende le persone più deboli rispetto alla capacità di contrattare con il cliente, perché essendo tutte concentrate negli stessi luoghi, i prezzi delle prestazioni calano così come aumenta il rischio di lavorare senza protezione, con gravi conseguenze sia sulla salute delle donne che su quella della cittadinanza; le zone più isolate danno alle ragazze meno possibilità di curare la propria igiene e l'igiene di quello che mangiano (in campagna infatti non è possibile avere acqua perché non ci sono negozi nelle vicinanze, ci è capitato di vedere ragazze che si lavavano le mani o lavavano i recipienti del cibo nelle pozzanghere); inoltre, le zone isolate rendono le donne facili vittime di abusi e violenze poiché soggette continuamente ad intolleranza, violenze fisiche, scippi e rapine.

Una parte delle persone prostitute o prostituite sono state spinte in luoghi chiusi come bassi, locali notturni e alberghi, questo fa sì che gli sfruttatori abbiano un maggiore controllo sulle vittime che hanno meno possibilità di tutela e sostegno e di essere contattate da persone diverse dai clienti. Anche in questo caso è più difficile il lavoro degli operatori, in quanto una donna chiusa in un appartamento non è facilmente raggiungibile" - *Napoli / Dedalus Cooperativa Sociale.*

"Le ragazze vengono invitate ad accettare rapporti senza preservativo (spesso richiesto dal cliente che è disposto a pagare molto di più del prezzo del rapporto protetto) e le gravidanze indesiderate sono molto più diffuse. Alcune ragazze nigeriane assumono farmaci che hanno effetti abortivi e vanno incontro a problemi che possono pregiudicare in modo permanente la loro salute.

Il ricambio frequente delle ragazze in strada rende loro impossibile stabilire un legame seppur minimo con il territorio, la comprensione dell'accesso ai servizi socio-sanitari (già difficilmente accessibili per i limiti del servizio stesso) e rende più difficile la creazione di legami che possano aiutarle ad uscire dalla situazione in cui si trovano.

La creazione di un rapporto di fiducia con gli operatori delle Unità Mobili è resa molto problematica sia dal turn-over (persone nuove, scarsa conoscenza dell'italiano), che dall'atmosfera di paura che regna in strada.

Infine la fretta dei clienti nella contrattazione (per paura di essere multati) diminuisce il tempo per la prostituta di capire se il cliente è affidabile o è un pericolo e sono aumentati i casi di aggressioni e violenze nei confronti del target oppure le ragazze non vengono

riportate nel luogo da dove sono partite (sempre per la paura dei clienti di essere intercettati dalle forze dell'ordine) ma abbandonate in aperta campagna.

Durante le frequenti retate molte prostitute nigeriane hanno riportato ferite e contusioni procuratesi durante le fughe notturne."- Marche-Abruzzo /Associazione On the Road.

*La minor presenza di clienti non ha scoraggiato le reti criminali che controllano la prostituzione di strada nigeriana, è solo cambiata la strategia di mercato.*

*Prima la nuova ragazza era un investimento a medio-lungo termine dalla quale ci si aspettava un ritorno economico di 60-70 mila euro in 4-6 anni. Di conseguenza era accettata, anzi promossa, una certa cura della persona. Una malattia o una gravidanza indesiderata poteva incidere sui guadagni. Oggi la politica sembra essere più quella del guadagno immediato: farne arrivare tante, farle lavorare di più e spostarle continuamente da una zona all'altra. Se una scappa ne arriva un'altra, alle minacce seguono i fatti così da terrorizzarle e dare l'esempio alle altre. Soprattutto in vista di una possibile legge che vieti la prostituzione di strada le reti dei trafficanti e sfruttatori stanno utilizzando al meglio il tempo rimasto. Dalle informazioni che abbiamo dalle ragazze e dalle Forze dell'Ordine, le persone nuove arrivate (spesso minorenni) vengono picchiate più spesso di prima perché non guadagnano abbastanza, costrette a stare in strada per 10-15 ore, a volte viene loro impedito di tornare a casa se non hanno guadagnato abbastanza. Ci sono stati alcuni casi di giovani nigeriane che hanno subito vere e proprie torture.*

*Molte ragazze nigeriane appena arrivate o alle quali manca ancora molto per finire di pagare il debito con le "maman", esprimono il desiderio di scappare ma hanno paura delle conseguenze che avrebbe una loro denuncia nei confronti degli sfruttatori su loro stesse e sui loro familiari in Africa. La prostituzione in-door del target nigeriano è soprattutto rivolta a clienti della stessa nazionalità. Non esistono annunci su giornali, ma dai contatti svolti dalle Unità Mobili negli appartamenti sembra sia una realtà in crescita.*

## Conclusioni

Si rileva innanzitutto l'incongruenza dei presupposti giuridici e di senso delle ordinanze anti-prostituzione emanate dai Sindaci. Esse si fondano infatti sui concetti di "incolumità pubblica e sicurezza urbana" introdotti dal "pacchetto sicurezza", ma vengono applicati alla prostituzione che di per sé non li compromette, tanto che le ordinanze richiamano questioni già altrimenti disciplinate (come la sicurezza stradale) o di difficile ed opinabile interpretazione (come la nozione di "pubblica decenza").

La contraddittorietà delle ordinanze sindacali risulta peraltro da un'indagine effettuata da ANCI-Cittalia. Sebbene quanto emerge dalla ricerca abbia evidenziato che la prostituzione non rientra tra i fenomeni che maggiormente creano allarme sociale nella cittadinanza, essendo situata in graduatoria soltanto al sesto posto in ordine decrescente, i sindaci hanno ritenuto di intervenire prioritariamente in tale settore, perseguendo l'obiettivo di limitare o ridurre la diffusione del fenomeno sulle strade.

Le ordinanze appaiono in sostanza come interventi di facciata, volti a rassicurare la cittadinanza più sul piano mediatico che nei fatti, concepiti e realizzati in una sorta di scollamento tra le amministrazioni e la realtà del fenomeno e le esperienze degli enti che operano nel settore.

Come emerge dalla ricognizione effettuata sul campo dalle Unità di Strada, "nella stragrande maggioranza delle situazioni, non solo non si è registrato nessun coinvolgimento degli enti né sul senso, né sui contenuti, né sulla stessa opportunità di emettere le ordinanze, ma si registra una sostanziale lontananza culturale tra amministrazioni ed enti che realizzano interventi sociali nel settore, anche quando, almeno sulla carta, vi sono collaborazioni consolidate.

Piuttosto che il desiderio di conoscere, di essere orientati da chi in questi anni ha costruito saperi competenti, ha raccolto informazioni, ha indagato e conosce il fenomeno, ha sostenuto le persone trafficate nel processo di affrancamento dallo sfruttamento e nella intrapresa dei programmi di assistenza e integrazione sociale, ha sostenuto le persone che si prostituiscono per migliorare la loro qualità di vita, sembra prevalere tra gli amministratori la paura di perdere consenso; sembra non esserci il coraggio di affrontare e "frequentare" terreni complessi ed oggettivamente complicati come quello della prostituzione e della tratta".

### **Le ordinanze anti-prostituzione: inefficaci, controproducenti, ingiuste**

Dal monitoraggio dell'impatto delle ordinanze anti-prostituzione emerge dunque chiaramente che si tratta di risposte inefficaci, controproducenti, ingiuste.

**Risposte inefficaci**, perchè molto costose e dagli effetti solo temporanei:

- visto che la prostituzione di strada riemerge nei luoghi di applicazione delle ordinanze non appena si allenta la morsa dell'onerosa macchina dei controlli (che è insostenibile mantenere costante);
- visto che contemporaneamente la prostituzione di strada si sposta in comuni limitrofi o in aree meno controllate e più periferiche ed insicure;
- visto che aumenta la tendenza al radicamento e alla diversificazione della prostituzione legata ai luoghi chiusi (appartamenti, night club, altri tipi di locali), generando un sommerso impenetrabile e incontrollabile.

**Risposte controproducenti**, poiché sviano l'attività delle forze dell'ordine dal compito di perseguire trafficanti e sfruttatori, poiché hanno prodotto un turn-over accelerato delle persone coinvolte nella prostituzione, determinando arrivi di donne e ragazze sempre più giovani e con minori strumenti di auto-tutela ed ancor più assoggettate alle reti criminali, determinando di fatto un aumento del livello di insicurezza dei territori, in strada e nei luoghi al chiuso.

**Risposte ingiuste**, poiché si stigmatizzano e criminalizzano le persone che si prostituiscono, in forte disagio o vittime di sfruttamento e tratta. Non si offre infatti alcuna opportunità alternativa alla prostituzione attraverso azioni di promozione dei diritti e dell'inclusione sociale e lavorativa per chi intenda abbandonarne l'esercizio. Non solo non si prevedono misure volte ad incentivare l'accesso delle vittime di sfruttamento e tratta ai programmi di protezione sociale, ma esse vengono spinte in un sommerso di invisibilità ed isolamento, lasciate alla mercè delle reti criminali, depotenziando e svuotando il sistema di tutela in essere nel nostro Paese grazie all'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione e all'articolo 13 della Legge contro la tratta. Un sistema di assistenza basato sul principio della tutela dei diritti umani che ha ispirato le più recenti normative internazionali ed europee, che hanno preso il "modello italiano" a riferimento.

#### **L'aggravamento degli effetti delle ordinanze a causa delle politiche nazionali su prostituzione, sicurezza, immigrazione**

Il quadro sopra delineato è destinato a modificarsi ulteriormente in senso peggiorativo sotto il profilo della tutela delle persone che si prostituiscono, in particolare di quelle straniere vittime di situazioni di grave sfruttamento e tratta.

Le norme recentemente approvate in materia di sicurezza e quelle attualmente in esame al Senato in materia di prostituzione non avranno altro effetto se non quello di rendere più difficoltosa, se non impossibile, una efficace tutela e protezione di una delle categorie maggiormente vulnerabili di migranti quali le vittime di tratta. Non soltanto: si vanificheranno anche le finalità perseguite dalle norme oggi esistenti sotto il profilo della repressione del crimine organizzato.

Destano, in particolare, forte preoccupazione:

- La recente introduzione dell'illecito penale dell'ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, con le molteplici implicazioni che ne derivano sotto il profilo dell'obbligo di segnalazione all'Autorità di p.s. da parte di determinate categorie di soggetti; le vittime saranno fortemente timorose di farsi avvicinare dagli operatori e di recarsi ai servizi pubblici.
- La modifica dell'art. 6 comma 2 del T.U. Immigrazione recante l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno anche per gli atti di stato civile, tra cui le dichiarazioni di nascita e gli atti di riconoscimento; la norma colpirà in particolare le donne vittime di sfruttamento, alle quali frequentemente viene sottratto il passaporto dagli sfruttatori e che dunque non potranno richiedere e ottenere un permesso di soggiorno per motivi di cure mediche durante la gravidanza.
- La modifica relativa al rimpatrio assistito dei minori comunitari dediti alla prostituzione, misura che nella maggior parte dei casi non risponde certo al

prioritario interesse del minore stesso ma che condurrà al minor accesso ai programmi di protezione e ad un aumento delle fughe dalle comunità.

- L'estensione del lasso di tempo in cui è possibile trattenere gli stranieri nei C.I.E.. Al di là delle considerazioni generali sulla legittimità di una simile previsione normativa, l'invio delle vittime di tratta nei centri di identificazione ed espulsione, stante anche l'assenza nel nostro ordinamento del periodo di riflessione di cui alla direttiva CE 2004/81, determina l'impossibilità per le stesse di accedere ai programmi di assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98 e, al contrario, ha come conseguenza il probabile rimpatrio nel proprio paese di origine – probabilità oggi alta, stante il lasso di tempo a disposizione delle Autorità per procedere – con evidente danno per l'incolumità fisica e talvolta per la vita della vittima stessa.
- L'eventuale introduzione del divieto contenuto nell'art. 1 nel D.D.L. 1079, recante misure contro la prostituzione, comporterà le conseguenze già oggi verificatesi in seguito all'emanazione delle ordinanze dei sindaci. Si avrà in definitiva l'effetto di vanificare le misure oggi esistenti a protezione delle vittime di tratta e di quelle finalizzate alla repressione del crimine; sotto quest'ultimo profilo, lo spostamento delle persone dedite alla prostituzione in luoghi chiusi si tradurrà in un ostacolo insormontabile per il lavoro della polizia giudiziaria e della magistratura inquirente.
- L'eventuale introduzione dell'art. 2 comma 2 del D.D.L. 1079, che prevede l'adozione di misure accelerate e semplificate di rimpatrio per i minori stranieri non accompagnati dediti alla prostituzione avrà anch'esso l'effetto di creare gravissimo pregiudizio ad una categoria estremamente vulnerabile quale quella dei minori vittime di sfruttamento e tratta.

In definitiva, le misure di protezione oggi esistenti, in particolare quelle di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98 e art. 13 L. 228/03, avranno un'applicazione estremamente limitata, a causa del minor accesso delle vittime ai servizi, della minor fiducia di queste negli operatori delle unità mobili, del maggior numero di rimpatri. Con conseguente venir meno dell'Italia agli obblighi disposti dalle oramai molteplici fonti internazionali ed europee in materia di protezione e tutela delle vittime di tali gravi crimini.

In conclusione, quello che avevamo previsto con il documento "Prostituzione e Tratta, Diritti e Cittadinanza – Le proposte di chi opera sul campo" si è avverato con le ordinanze e peggiorerà in caso di approvazione del Disegno di Legge "Carfagna". Una legge nazionale che interviene in una materia così complessa come la prostituzione, attraverso la repressione dell'esercizio in strada e il rimpatrio accelerato dei minori, senza peraltro prevedere misure di aiuto e di inclusione sociale per le persone che si prostituiscono in difficoltà o sfruttate e rinunciando ad un approccio di gestione del fenomeno nella sua globalità e molteplici implicazioni, è dannosa ed inutile.

Lo scenario che si presenta in relazione alla prostituzione e ai fenomeni correlati, è quello di un complesso di risposte sul piano delle norme e delle politiche a livello nazionale e locale che in nome della sicurezza, della legalità, del decoro, della rassicurazione della cittadinanza, crea capri espiatori da colpire e allontanare. Ma questi capri espiatori sono persone, straniere ed italiane, che vivono una condizione di vulnerabilità, di esclusione, di sfruttamento, di discriminazione. Una condizione che, in nome di illusorie risposte di sicurezza all'opinione pubblica e alle comunità locali, verrà aggravata, spingendo queste

persone ancora più ai margini e lasciando chi è sfruttato ancora di più assoggettato al controllo delle reti criminali. Dall'altra parte tali risposte aumentano le fratture, le disuguaglianze e l'insicurezza sociale, il cui costo nell'immediato ricade sulla pelle degli "indesiderati" (di coloro che vengono vissuti ipocritamente come "altro da noi"), ma che nel tempo andrà a ricadere sul complesso di una società sempre più divisa, più esclusiva, escludente ed ingiusta, con un arretramento culturale e sociale nel segno della restrizione dei diritti umani e civili.

### **Considerazioni finali e proposte**

In relazione agli effetti derivanti dalla applicazione delle ordinanze dei sindaci si può fare una considerazione conclusiva generale. Le ordinanze sono legittimate dalla presunzione che vadano a contenere/risolvere situazioni che causano insicurezza. La proibizione della prostituzione sulle strade dei comuni viene giustificata con argomenti legati alla sicurezza stradale, al degrado ambientale e all'offesa al comune senso del pudore. Sporco e comune senso del pudore non sono questioni legate direttamente alla sicurezza urbana. La proposta di individuare aree dove la prostituzione può essere praticata con un minor impatto sui contesti locali, risulta rafforzata dalle motivazioni addotte dalle ordinanze: fuori da queste aree dedicate non si avrebbero né intralci al traffico, né degrado ambientale e "morale". Si potrebbero pertanto ricercare le soluzioni a livello locale, tenendo conto delle istanze di tutti i soggetti interessati, attraverso un confronto il più possibile libero dalla ricerca di soluzioni emergenziali, letture pregiudiziali, moralistiche e opportunistiche.

In relazione alle politiche locali e alle ipotesi di politiche nazionali sulla prostituzione, **si possono così riprendere le analisi e le proposte del Documento "Prostituzione e Tratta, Diritti e Cittadinanza"**.

L'esperienza evidenzia come vietare la prostituzione in strada e prevedere interventi unicamente repressivi contro prostituzione e immigrazione irregolare significa:

- non considerare che la prostituzione di strada riguarda in buona parte donne e minori stranieri di entrambi i sessi vittime di sfruttamento;
- non considerare che la lotta allo sfruttamento non si realizza con l'eliminazione della prostituzione di strada, visto che violenza, sfruttamento, riduzione in schiavitù già sono presenti in una parte della prostituzione al chiuso esercitata negli appartamenti o tramite i locali notturni;
- non considerare che chi si prostituisce non commette reati contro terzi ma spesso li subisce (violenze, stupri, rapine, sfruttamento, riduzione in schiavitù);
- criminalizzare le vittime e non gli sfruttatori;
- sottrarre le risorse delle forze dell'ordine alle attività di indagine e contrasto verso il crimine e congestionare ulteriormente gli uffici giudiziari;
- far percepire i rappresentanti delle forze dell'ordine da parte di chi si prostituisce come nemici e non come riferimenti in cui riporre fiducia e cui poter chiedere eventualmente aiuto;
- soprattutto spostare "il problema" (e spesso solo temporaneamente) da un luogo ad un altro: da un comune a quello vicino, dalla città alla periferia, verso luoghi più insicuri, dalla strada ai luoghi chiusi;
- correre il rischio che ancora di più le reti criminali organizzino lo sfruttamento della prostituzione al chiuso, in palazzine dedicate;

- rendere più difficili le attività di contatto, informazione, sensibilizzazione ed accompagnamento che svolgono le unità di strada;
- stigmatizzare e discriminare ancora di più le persone che si prostituiscono;
- rendere ancora più vulnerabili le persone trafficate perché irraggiungibili dagli operatori sociali ma anche dalle forze dell'ordine, riducendo quindi drasticamente le loro possibilità di accedere ai programmi di assistenza di cui all'articolo 13 della Legge contro la tratta (n. 228/2003) e all'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 286/98);
- ridurre le possibilità di accesso delle vittime di grave sfruttamento e tratta ai programmi art. 13 e art. 18, significa anche ridurre le probabilità che esse collaborino con forze dell'ordine e magistratura nel perseguire trafficanti e sfruttatori;
- il rimpatrio forzato significa il più delle volte immettere una seconda volta le vittime nel circuito dello sfruttamento in una condizione di vulnerabilità ancora maggiore e se queste misure riguardano i minori, sono in palese violazione degli obblighi che lo Stato italiano ha assunto in base alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che sanciscono il principio del superiore interesse del minore, che certamente non può essere preservato con misure di rimpatrio sommario ed accelerato.

### Proposte

Sulla base dell'esperienza sul campo dei 10 enti promotori il Documento e dei 116 enti che vi hanno aderito, vengono formulate proposte sulle politiche da mettere in campo, ponendo al centro la tutela e la promozione dei diritti umani (come sanciti a livello internazionale, europeo e nazionale), il lavoro con le comunità locali per il miglioramento della qualità della vita e l'abbassamento delle conflittualità sociali, la condivisione delle responsabilità tra gli attori, un approccio integrato e multidisciplinare nel rapporto tra livello locale e livello nazionale e tra istituzioni e società civile.

Guardare alla complessità della problematica e alle sue molteplici implicazioni è essenziale per intervenire adeguatamente:

- per ridurre le conflittualità sociali;
- per evitare le discriminazioni, ridurre il disagio, offrire alternative di inclusione sociale e lavorativa a chi si prostituisce;
- lottare contro lo sfruttamento e garantire l'accesso alla protezione e alla tutela previste per legge per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

Su queste linee direttrici, le seguenti sono alcune delle più significative proposte avanzate:

- **Considerare il sentimento di insicurezza nei territori in cui si manifesta e gestire i problemi, attraverso tavoli di concertazione e attività di mediazione.**

Essere dalla parte della cittadinanza significa non creare e colpire dei capri espiatori, bensì costruire contesti sociali in grado di capire le questioni e gestirle. Le associazioni e gli enti da sempre sono disponibili a ragionare coi contesti per individuare strade percorribili. Dove si è chiesto il loro aiuto ed hanno lavorato insieme, le situazioni più critiche sono state gestite e risolte. **Proponiamo** quindi:

- Tavoli Territoriali di Concertazione che vedano la partecipazione di Amministrazioni locali, Organizzazioni non profit, Unità di Strada, Forze dell'Ordine, rappresentanze della comunità locale e delle persone che si prostituiscono;
- la presenza di unità di strada che promuovano la tutela individuale e collettiva della salute e che offrano informazione e orientamento ai servizi e promozione dei diritti e delle opportunità;
- azioni di sensibilizzazione e informazione rivolte alla cittadinanza e alle agenzie territoriali;
- la negoziazione sociale e la riduzione della conflittualità;
- la mediazione con le persone che si prostituiscono ai fini dello spostamento verso luoghi a minore impatto sociale;
- il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

⇒ **Avviare una politica ed un sistema di interventi per l'inclusione sociale e lavorativa di chi si prostituisce.**

E' importante attuare politiche ed interventi che riescano a realizzare per tutte le persone che vogliono lasciare la prostituzione, un buon inserimento sociale e lavorativo, **prevedendo:**

- attività di contatto e promozione dei diritti;
- orientamento, formazione di base e professionale;
- misure di accompagnamento all'inserimento lavorativo e di sostegno all'inclusione sociale.

⇒ **Garantire il pieno accesso alle tutele previste per le vittime di grave sfruttamento e tratta e incentivare la lotta alle reti criminali.**

**Proponiamo** quindi:

- la definizione di un Piano Nazionale d'Azione contro la Tratta;
- l'attivazione di un Sistema di Referral Nazionale per l'emersione, il riconoscimento e l'assistenza delle persone trafficate a cura di tutti i soggetti in campo (dalle forze dell'ordine ai servizi sociali);
- la promozione del Numero Verde Nazionale in aiuto alle vittime di tratta, 800.290.290;
- la piena ed omogenea applicazione all'art. 18, sia sul piano della concessione dei permessi di soggiorno per il percorso "giudiziario" che per il percorso "sociale" (così come prescritto dalle circolari dei Ministri dell'Interno Pisanu nel gennaio 2006 e Amato nel maggio 2007);
- tempi celeri di concessione dei permessi di soggiorno e di revoca dei decreti di espulsione;
- promuovere l'introduzione del tema del grave sfruttamento e della tratta nei curricula formativi delle diverse agenzie che hanno responsabilità in materia (magistratura, le diverse forze dell'ordine, servizi sociali, ispettorati del lavoro ecc.) e promuovere in maniera sistematica la formazione congiunta multi-agenzia;
- una revisione della disciplina delle espulsioni che tenga conto della necessità di sospendere il provvedimento di espulsione nei casi in cui vi siano fondati elementi per ritenere che la persona straniera sia stata assoggettata ad una situazione di violenza o grave sfruttamento di cui è stata vittima nel territorio nazionale;

- l'esclusione della punibilità per i reati e le infrazioni relative alla condizione di soggiorno illegale commessi dalla persona straniera in condizioni di assoggettamento alla violenza e al grave sfruttamento.

➤ **Assicurare le speciali tutele dovute per i minori.**

**E' fondamentale** assicurare la piena tutela dei minori coinvolti in attività prostitutiva o vittime di sfruttamento, tratta, riduzione in schiavitù.

Tale prioritaria tutela va assicurata da parte di tutte le agenzie impegnate ed in tutte le fasi degli interventi, dalla emersione, all'accoglienza e all'inclusione sociale.

Ciò riguarda anche l'eventualità del rimpatrio. 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 psico-fisica ed il benessere del minore. Nel determinarne il suo superiore interesse, il minore deve essere ascoltato e la sua opinione deve essere tenuta in debito conto, considerati la sua età e grado di maturità.

➤ **Assumere un metodo di lavoro congiunto.**

**Prevedere** che, quando si affrontano temi delicati e complessi come tratta e prostituzione, e si lavora per definirne le politiche di intervento, debbano essere coinvolti i diversi attori istituzionali e non interessati sia sul piano locale che nazionale, creando spazi di lavoro congiunto permanenti.

Queste considerazioni e queste proposte sono formulate congiuntamente dalla quasi totalità degli enti che in Italia realizzano interventi sociali nella prostituzione e nella tratta degli esseri umani.

Si chiede che finalmente questa voce venga ascoltata, nella disponibilità al confronto e a lavorare per realizzare interventi sensati e condivisi.