

LEGGI DIETRO LE QUINTE: NORMATIVA E FENOMENI NEL TEMPO

Intervento di don Giancarlo Perego
Responsabile del Centro Documentazione
Caritas Italiana - Migrantes

Premessa: prospettive e limiti dell'analisi

Svilupperemo l'analisi del fenomeno della prostituzione e della tratta a partire da due parole chiave – cambiamento e complessità - e secondo tre livelli: storico, culturale-sociale, statistico, fermandoci in particolare ad analizzare, a questi livelli, la situazione italiana. Concluderemo con l'attualità della risposta sociale.

1. Analisi storica: la prostituzione e la tratta nell'Italia unita (1960-2008)

Sul piano storico l'analisi si ferma a indicare alcune date importanti che corrispondono a cambiamenti del fenomeno della prostituzione e della tratta nell' Otto- Novecento, con un'attenzione al contesto italiano e europeo.

1.1 Un primo periodo storico della prostituzione può essere qualificato come **l'età della reclusione-esclusione**. È l'età che va dal 1860 fino alla fine della seconda guerra mondiale, dove secondo una concezione borghese la prostituta serve alla società, purchè sana, pulita e separata.

1860. Il *Regolamento sulla prostituzione* di Cavour istituisce le "case chiuse", sull'onda dell'esperienza francese inaugurata da Napoleone nel 1802.

1888. Il ministro Crispi, valutando i problemi di ordine pubblico e di ordine sanitario della prostituzione, rivede i regolamenti, poi ulteriormente revisionati alla luce della legge sulla pubblica sicurezza (1889) e della legge della pubblica sanità (1891).

1900. L'on Luzzati fonda a Roma il Comitato nazionale della *Federation abolitioniste internazionale*. Inizia anche in Italia la battaglia per l'abolizione della tratta delle bianche. Mentre nel 1902 nasce a Torino la sede italiana dell'*Association catholique pour la protection de la jeune fille*, che mirava invece al recupero sociale delle donne nelle case chiuse: nascono case di fuga e prima accoglienza, case famiglia, segretariati sociali, anche un ufficio legale per denunciare i fatti delittuosi legati alla tratta e allo sfruttamento

1931. Il governo fascista nella legge sulla pubblica sicurezza passa da un concetto di regolamentazione della prostituzione a un concetto di tolleranza della prostituzione, forse sull'onda degli studi della Società delle nazioni (1923-1928) che aveva dimostrato un legame stretto tra tratta delle donne e case chiuse. Nel 1940, nel pubblicare i regolamenti si ritorna invece a parlare di autorizzazioni delle case di meretricio, inserendo per la prima volta sull'onda dei primi esperimenti francesi iniziati nel 1932 con il *Prophylatorium* - la tutela delle donne che esercitano il meretricio e che manifestano l'intenzione di redimersi (art.356 e segg.). Era il via al superamento della "fatalità congenita", tesi di Lombroso e Ferrero nella loro opera: *"La donna delinquente, la prostituta e la donna normale"*, ripubblicata ancora nel 1927, oppure del penalista Enrico Ferri.

1.2 La seconda età della prostituzione e della tratta possiamo chiamarla – prendendo in prestito il titolo di un noto volume di Norberto Bobbio – **l'età dei diritti**. È l'età del dopoguerra, del boom economico, ma anche del riconoscimento della dignità della donna, del riconoscimento delle libertà, che porta alla fine in Europa delle case chiuse.

1947. L'ONU, nella prima seduta della commissione per gli affari sociali (5 febbraio 1947), analizzando le cause della prostituzione, sancisce che "una delle misure più importanti da prendere contro la prostituzione consisterebbe nel chiudere le case di tolleranza e punire severamente i mezzani". Al tempo stesso veniva condannata la tratta delle bianche, fenomeno che, tra il 1944 e il 1948 aveva fortemente interessato anche donne italiane destinate a città portuali americane (Stati Uniti, Brasile, Argentina...), indiane, della Turchia e dell'Asia minore

1948. La Costituzione Italiana sancisce i diritti alla salute e i diritti alle donne. Il 6 agosto del 1948 inizia il percorso decennale del disegno di legge Merlin: "*Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*". In quella data avevano già abolito le case di tolleranza in Europa vari stati: Bulgaria, Cecoslovacchia, Danimarca, Finlandia: Francia, Germania, Gran Bretagna, Jugoslavia, Lussemburgo, Malta e Gibilterra, Olanda, Polonia, URSS, Svezia, Svizzera, Ungheria. Le donne autorizzate allora erano 5.540, di cui 3200 in 632 locali di meretricio. 20.000 erano considerate le prostitute vaganti e fuori controllo dello Stato. Circa 700.000 erano ogni anno le visite mediche. 15 miliardi di lire il ricavo dello Stato. Nello stesso anno l'ONU, nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, all'art. 4, afferma che "nessun individuo potrà essere tenuto in Stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma". Al tempo stesso l'ONU inviterà gli Stati membri a porre in atto "la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione".

1953-1958. Su un primo finanziamento di 100 milioni di lire iniziano a Milano, Torino, Genova, Brescia, Cremona, Cagliari le prime esperienze di case di accoglienza per le donne che desiderano lasciare la prostituzione: non un collegio, né un carcere, ma una casa dove le ospiti entrano ed escono con libertà, domina il rispetto, sono accompagnate da educatrici per lo più donne consacrate. Abbiamo, ad esempio i dati di Cagliari: su 200 ragazze accolte, 85 si sono sposate e sono diventate madri di famiglia, 40 sono rientrate in famiglia, altre sono state accolte in altre famiglie, 22 sono diventate operatrici nelle case di accoglienza. Solo 2 su 200 hanno lasciato la casa per ritornare a prostituirsi (1 %).

1958. Dopo dieci anni discussione, la Camera approva la legge Merlin (385 favorevoli e 115 contrari), grazie al contributo di parlamentari come Scalfaro, Boggiano Pico, Terracini, Merzagora, Lombardi. La legge Merlin, la parlamentare socialista e cattolica che condusse una lunga battaglia per la dignità delle donne prostitute, segna la fine delle "case chiuse" gestite dallo Stato e inaugura un percorso di accompagnamento sociale e di integrazione che, dal 1958 ai primi anni '80, interesserà 40.000 donne.

1965-1968. La stagione del rinnovamento del Concilio Vaticano II (1963-1965) segna un'attenzione nuova della Chiesa in Italia e nel mondo contro ogni forma di tratta e prostituzione che coinvolge in particolare donne e giovani (Costituzione *Gaudium et spes* n.27). Al tempo stesso il movimento del '68 segna una stagione nuova del femminismo e dei diritti che coinvolge anche la libertà sessuale. Sono anni in cui cresce la pornografia come via alla prostituzione (dalla Danimarca, agli Stati Uniti, alla Svezia)

1970. Gli anni Settanta vedono vedono coniugarsi il binomio droga e prostituzione. Protagoniste sono le giovani italiane, soprattutto studenti.

1.3 La terza età che possiamo considerare è '**l'età della globalizzazione della prostituzione**', a cui corrisponde alla mobilità crescente (200 milioni di persone che ogni anno lasciano la propria terra e casa, di cui 130 milioni attraverso le vie del traffico degli esseri umani) una consapevolezza europea e sempre più globale della prostituzione come un fenomeno di tratta che si accompagna ad altre nuove esperienze di sfruttamento e tratta degli esseri umani (per lavoro, turismo, adozioni illegali, accattonaggio, trapianti illeciti...).

1980-90. L'immigrazione e la povertà africana e albanese alimentano anche un volto nuovo della prostituzione. Al tempo stesso inizia la stagione pornografica italiana che accompagna una nuova prostituzione d'élite.

1992. La nuova ondata migratoria dei Paesi dell'Est (Romania, Moldavia, Ucraina) porta molte donne ad affiancarsi alle prostitute africane e albanesi, aumentando il numero e, talora, sostituendole soprattutto nel Nord Italia. La prostituzione viene alimentata dal traffico e dalla tratta degli esseri umani: sono le "nuove rotte degli schiavi".

1996. Grazie alla sensibilità e all'impegno dei rappresentanti del Belgio e dell'Italia in Parlamento europeo si approva il primo 'Libro bianco sulla tratta'.

1998. In Italia si approva la Legge sull'immigrazione e il Testo unico che comprende il noto art. 18: l'offerta della protezione sociale alle vittime della prostituzione e della tratta. Nello stesso anno iniziano anche i programmi europei per la lotta alla tratta, con adeguati finanziamenti (programmi STOP, DAFNI) e l'impegno sul versante del contrasto alla criminalità, che vedrà la prima tapa significativa con il Consiglio d'Europa in Tampere (Finlandia).

2000. Viene presentato il protocollo ONU di Palermo contro la tratta, che allarga il concetto dalla prostituzione alla tratta e distingue il traffico degli esseri umani dalla tratta. Il protocollo oggi è stato ratificato da 116 Paesi del mondo. Nello stesso anno a Nizza il Consiglio d'Europa approva la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dove si afferma la condanna di ogni forma di schiavitù, impegnandosi successivamente (2002) a Bruxelles in misure concrete di prevenzione e contrasto alla tratta..

2003. Viene approvata in Italia la legge contro la tratta degli esseri umani, in cui l'art.13 che allarga la possibilità di protezione sociale dalle vittime di tratta per sfruttamento sessuale alle altre vittime di tratta (il regolamento d'attuazione sarà approvato solo nel 2005). Cresce la consapevolezza non solo della globalizzazione del fenomeno della tratta, ma anche della sua complessità.

2004. È l'anno dell'immigrazione cinese, ma anche di fenomeni nuovi di tratta e prostituzione etnica. Emerge anche il fenomeno rom e della prostituzione maschile.

2007. È ormai evidente sul piano socio-statistico la globalizzazione della prostituzione: oltre 50 Paesi del mondo nella prostituzione italiana. Dalla prostituzione si passa alla tratta: nuove forme di sfruttamento (traffico e sfruttamento dei lavoratori, accattonaggio, traffico di minori, traffico di organi). Aumenta il peso della mobilità del cliente sul piano internazionale: reale (turismo sessuale) e virtuale (sexo e internet).

2008. Il forum dell'ONU a Vienna in febbraio dichiara il fenomeno della tratta degli esseri umani uno dei fenomeni più gravi in ordine alla tutela dei diritti umani del nostro tempo e che è alimentato dal traffico degli esseri umani che interessa 130 milioni di persone al mondo, 10 volte di più del numero di persone che ha interessato la tratta degli schiavi negri dal 1519 al 1867¹. Il 1 febbraio entra anche in vigore la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta degli esseri umani –approvata nel maggio 2005 – aperta alla firma degli stati membri, che prevede tra l'altro la costituzione di un Gruppo d'esperti (da un minimo di 10m a un massimo di 15) in azioni contro il traffico di esseri umani (GRETA). Le prime dieci nazioni che l'hanno ratificata sono: Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Georgia, Moldavia, Romania e Slovacchia. Per Bosnia ed Erzegovina, Francia e Norvegia entrerà in vigore dal 1 maggio 2008. L'Italia, ieri tra le prime nazioni a sostenere una lotta alla tratta, oggi attende a ratificare la Convenzione.

Il DDI Carfagna, in discussione nelle prossime settimane, di fronte al fenomeno della prostituzione e della tratta che è cambiato, aderendo e alle ordinanze avviate da alcuni sindaci, propone come novità l'abolizione dell'incontro prostituzionale sulle strade, con la pena dei clienti e la pena delle prostitute. Si apre la strada al ritorno della regolamentazione, che non sappiamo dove porterà.

¹ O. P. GRENOUILLEAU, *La tratta degli schiavi. Saggio di storia globale*, Bologna, il Mulino, 2006, pp.164-166.

2. Analisi sociale-culturale: dieci indicatori di lettura del fenomeno della prostituzione e della tratta

L'analisi storica può essere accompagnata, per dare una più chiara rilevanza al fenomeno, da un'analisi sociale che identifica alcuni indicatori attorno ai quali leggere la prostituzione e la tratta.

2.1 Prostituzione e violenza. La prostituzione nasce e cresce nella violenza indicata non solo dalle percosse, che arrivano fino alla mutilazione, alle limitazioni e alla morte, ma anche dagli stupri. È una forma pesante di collegamento e condizionamento che cresce anche in Italia, che ha registrato in questi ultimi anni 700.000 casi di violenze con protagonisti soprattutto donne e bambini.

2.2 Prostituzione chiusa e prostituzione mobile. Anche dalle visite pastorali della fine Ottocento e dei primi decenni del Novecento in Italia si ricava che spesso oltre alle case chiuse presenti soprattutto nelle città, in quartieri precisi, il sabato e la domenica o in alcuni periodi dell'anno nei paesi di provincia sostavano prostitute che si muovevano con i carri o affittavano alcune stanze. La doppia forma di prostituzione permane anche in questi decenni.

2.3 Prostituzione e lavoro femminile dislocato. La dislocazione di donne in particolare da alcune zone del Paese ad altre soprattutto sul piano agricolo (mondine) o agroalimentare (raccolta frutti e confezionamento prodotti), come anche lo spostamento nel dopoguerra dalle campagne alla città e dal Sud al Nord hanno portato nei primi decenni del '900 al verificarsi di fenomeni gravi di violenza alle donne, di sfruttamento sul lavoro e anche di sfruttamento sessuale.

2.4 Prostituzione e guerra. Nei periodi delle due guerre del '900 (15-18 e 40-45) la prostituzione viene organizzata nei luoghi di concentrazione dei militari². Un fenomeno a cui assistiamo anche in epoca moderna laddove esistono forti contingenti militari (Vietnam e Cambogia anni '70; alcuni Paesi del Centro-Africa negli anni '80; in Israele negli anni '90; in Iraq nel 2000). Anche oggi le 29 guerre registrate nel mondo sono segnate profondamente anche da stupri di massa, violenze, ma anche da sfruttamento sessuale di donne e minori.

2.5 Prostituzione e immigrazione. Le migrazioni hanno portato con sé anche uno sfruttamento del mondo femminile in particolare nell'ambito della prostituzione, oltre che nuovi fenomeni di sfruttamento sul lavoro, in casa, per strada, con il commercio di organi, la vendita di neonati, i matrimoni costruiti... che possono qualificarsi come una nuova tratta che ambigualmente coniuga illegalità e sfruttamento, forzature e consenso.

2.6 Prostituzione e grandi eventi. Anche alcuni grandi fenomeni di massa (pensiamo alle Olimpiadi), ma anche a eventi emergenziali (pensiamo allo tsunami del 2005) possono generare una specifica particolare organizzazione della prostituzione (come è stato denunciato da Caritas Europa alle ultime Olimpiadi e dalle ONG per la Thailandia e l'Indonesia dopo lo tsunami).

2.7 Prostituzione e denaro. La prostituzione va letta anche nelle pieghe tra povertà, debito e nuove dipendenze. Sul piano sociologico merita anche l'attenzione che la povertà (mancanza di denaro per la vita) e il debito dei Paesi in via di sviluppo, le dipendenze (bisogno di denaro per droga, gioco, alcol, lusso ...), le risorse (disponibilità economica con la quale comprare anche il sesso) hanno legato strettamente prostituzione, tratta e denaro e aumentato gravemente fenomeni quali il turismo sessuale o la pornografia di

² E. FRANZINA, *Casini di guerra. Il tempo libero dalla trincea e i postriboli militari nel primo conflitto mondiale*, Gaspari, Udine, 1999.

massa, incrementata dal sesso virtuale. I governi di alcuni Paesi del mondo trovano in queste nuove forme un grande introito (per l'Olanda è stimato il 5% del PIL, per il Giappone tra il 2 e il 3% del PIL, per la Thailandia si arriva al 12% del PIL).

2.8 Prostituzione, cultura e sessualità. La prostituzione segue alcune dinamiche legate alla visione del corpo: il dualismo (corpo e anima), lo spiritualismo, l'utilitarismo, il personalismo, la nuova sessualità di genere (omosessualità e Lgbt -lesbiche, gay, bisessuali, transgender e transessuali).

2.9. Prostituzione e comunicazione. Non possiamo negare che i nuovi strumenti di comunicazione di massa e in particolare oggi Internet favorisce una nuova forma di prostituzione che passa attraverso nuove industrie del sesso dislocato in paradisi fiscali e attraverso forme nuove, anche violente, di sesso che vede protagonisti molte volte i minori.

2.10. Prostituzione e feticismo. Alcuni fenomeni rituali e magici (come il noto *voodoo*), ma anche fenomeni di condizionamenti di massa legati alle nuove sette possono generare forme di dipendenza che avviano a percorsi gravi di sfruttamento anche sessuale.

È evidente la connessione tra il fenomeno della prostituzione con la tratta, con la violenza, la povertà, lo sfruttamento.

3. Analisi statistica

3.1 I numeri. Le vittime di tratta per scopi sessuali giunte sul territorio italiano tra il 2000 e il 2007 sono stimate in circa 80.000. Oltre 54.000 hanno raggiunto in qualche modo i servizi sociali, legali, sanitari presenti sul territorio. Attualmente (31 dicembre 2007) presenti sul territorio sono stimate circa 25-30.000 donne prostitute secondo alcuni, 20-40.000 secondo altri. Metà di queste è ancora sulla strada, l'altra metà ormai ha scelto come luoghi di incontro la casa, il pub, il giardino, il night, e come strumenti di appuntamento il telefono, internet.

3.2 Le nazionalità. Sessantuno sono i paesi di origine delle persone vittime di tratta, nel 99,9% donne, che hanno beneficiato dei permessi di soggiorno per protezione sociale. La stragrande maggioranza delle donne, però, pari all' 80%, proviene da cinque nazioni: Nigeria 23,3%, Romania 18,7%, Moldavia 15,1%, Albania 12,2% e Ucraina 10,2%. Guardando i dati delle procure, vediamo che le vittime riconosciute, oltre che italiane, sono donne provenienti da 25 Paesi del mondo, con una priorità statistica tra il 2004 e il 2007 di donne provenienti dalla Romania, dall'Albania, dalla Nigeria. Dal 2005 è apparsa sulla scena delle vittime di tratta al terzo posto donne e minori provenienti dalla Cina. Nel 2006 e 2007 è forte la presenza di vittime dalla Macedonia e dalla Serbia-Montenegro. Guardando i 402 rimpatriati tra il 2001 ed il 2007 vediamo che le vittime riguardavano 39 Paesi: 241 sono state rimpatriate in 38 Paesi e 252 nella sola Romania.

4. La risposta sociale

La "scelta sociale" è alla base della lettura del fenomeno della prostituzione e della tratta dentro la legge Turco-Napolitano del 1998, rispondendo al volto globale della prostituzione e dentro una tradizione giuridica e di sicurezza sociale che mette al centro la dignità della persona e la tutela dei diritti. I programmi finanziati in base all'art. 18 del T.U. sull'immigrazione (D.Lgs 268/98) rispondono a questa cultura sociale, allargata a un discorso di partecipazione e di rete sociale sostenuto anche dalla legge 328/2000 sui servizi alla persona.

4.1 I permessi di soggiorno concessi per protezione sociale (art. 18 T.U.) in questo decennio (1998-2007) sono stati 3662: il 70% in forma premiale e il 30% per tutela sociale (dati Dossier Caritas Migrantes/Ministero per le Pari Opportunità). I permessi concessi e rinnovati dal 2001 ad oggi sono stati mediamente tra i 1000-1300. La Regione che ha usufruito del maggior numero di permessi per protezione sociale è stata l'Emilia Romagna (18,5%), seguita dal Piemonte (13,7%), dalla Puglia (13%) e dalla Lombardia (10,7%).

Italia. Permessi di soggiorno rilasciati per "motivi umanitari – protezione sociale" ex art. 18 T.U. 286/98 (1998-2007)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Permessi richiesti	-	-	-	1.148	1.386	1.082	1.081	1.217	1.234	1.158
Permessi rilasciati	-	-	-	833	1.062	962	927	942	927	1.009
Primi rilasci	66	213	705	524	643	599	165	111	214	422

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Dati del Ministero dell'Interno / Dip. di PS e PCM - Dip. Pari Opportunità

4.2 I progetti cofinanziati dal 2000 al 2007 nei 9 avvisi del Dipartimento di pari opportunità sono stati 533. Le persone che in qualche modo sono state assistite dai progetti sono state 54.559. Le persone che hanno partecipato ai progetti sono state 13.517, di cui 938 minori. Inoltre 9.663 vittime sono state avviate a corsi di formazione e 6435 inserite nel mercato del lavoro. Tutto questo nonostante le poche risorse messe a disposizione dalla Finanziaria e grazie invece alla rete di solidarietà sociale (Chiesa, cooperazione, volontariato...) attivata in questi anni. Tra le persone che sono state ammesse ci sono 4150 della Nigeria, 3157 della Romania, 910 della Moldavia, 873 della Romania, 691 dell'Ucraina, 390 della Russia, 190 della Bulgaria.

5. La strada da percorrere in Italia e in Europa: estendere la tutela dei diritti e la protezione sociale

L'analisi storica, sociale e culturale ci ha riportato in un mondo della prostituzione e della tratta nuovo, complesso, multidimensionale, delocalizzato e globalizzato. A questo fenomeno i Paesi europei stanno reagendo attraverso una sorta di 'revisionismo' dell'età dei diritti che porta le politiche sulla prostituzione ormai in tre direzioni: chi verso l'abolizionismo, chi verso la regolamentazione, chi verso il proibizionismo. Sembra importante, invece, riaffermare il valore di una politica e di una cultura sociale orientate ad alcune priorità:

- rimettere al centro la tutela e la promozione delle donne e dei minori, l'attenzione maggiore ai poveri (cfr. la Campagna per gli obiettivi del Millennio), sposando fortemente una cultura della solidarietà e della cooperazione in senso 'glocal'. In questo senso la prostituzione è luogo di cura, di protezione per un numero di donne vittime, fragili, certamente trafficate: un tassello importante di cooperazione internazionale e decentrata. Ogni espulsione, penalizzazione, abbandono diventa, pertanto, uno schiaffo a un tassello femminile del mondo attuale più debole;
- ripensare la città e la sicurezza sociale a partire da una nuova rete di relazioni educative piuttosto che a partire dalla lottizzazione di spazi intesi in senso corporativo dalla creazione di 'zone franche' o di non accesso (strade, piazze...).
- Ogni presidio della città finalizzato a punire, penalizzare, abbandonare non aiuta la costruzione di una 'città dell'uomo';
- allargare la protezione sociale e umanitaria guardando non solo alla prostituzione, ma anche ai nuovi fenomeni di tratta, valorizzando nuovi luoghi di tutela e di

protezione: la casa, la scuola, l'ospedale il centro di accoglienza, il consultorio, il carcere, il CPT, il turismo sociale...La strada è un luogo di vita per le ragazze prostitute; loro stesse possono e vogliono lasciarla – come hanno dimostrato in questi anni quasi 20.000 donne - se esiste un nuovo progetto di accompagnamento sociale.