

## **Confini controversi: riflessioni a margine del dibattito odierno su lotta alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, politiche pubbliche in materia di prostituzione e diritti umani nello scenario europeo**

Paola Degani\*

### **1. Introduzione**

Negli ultimi anni lo sviluppo esponenziale del *sex business* secondo logiche di tipo industriale, e in modo particolare, il dispiegarsi sia nei Paesi occidentali che in numerose aree in via di sviluppo di attività prostituzionali di tipo diversificato condotte secondo proporzioni e con modalità inedite rispetto al passato, ha reso necessario o comunque favorito il diffondersi di processi di revisione e di riforma degli strumenti legislativi e delle *policies* con cui gli Stati cercano di intervenire nello scambio commerciale del sesso.

Il fenomeno della prostituzione – da intendersi congiuntamente sia quella autoctona che quella di origine straniera – si è caratterizzato negli ultimi decenni come un fenomeno complesso e variegato, definito da rapide trasformazioni al suo interno. Le caratteristiche dei diversi segmenti che lo compongono, la loro composizione quantitativa e qualitativa, i luoghi e gli spazi dell'esercizio delle attività prostituzionali, la presenza di forme di autentica autonomia e indipendenza da parte di alcuni segmenti di donne coinvolte di fianco a situazioni definite da gravissime forme di sfruttamento e assoggettamento, contribuiscono a rendere assolutamente plurali e complessi i mercati entro i quali si sviluppano le attività sessuali di natura commerciale.

Per queste ragioni, la comprensione degli scenari prostituzionali nelle loro molteplici articolazioni e sfumature, e soprattutto il loro governo nei diversi ambiti territoriali, sono questioni non semplici da definirsi, proprio per l'eterogeneità delle situazioni rinvenibili all'interno, i bisogni diversi di cui possono essere portatrici le soggettività coinvolte, la necessità di intervenire perseguendo obiettivi diversificati a seconda delle realtà con le quali ci si confronta.

Il mercimonio del sesso si configura da sempre come un fatto

\* Docente di Diritti umani e condizione femminile nella Laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, Università di Padova.

sociale di assoluto rilievo per le dimensioni che anche simbolicamente, oltre che fattualmente, interessa e investe quali il diritto, la morale, l'economia, i rapporti uomo/donna. A queste, bisogna oggi aggiungere il richiamo sempre più esplicito e frequente nel dibattito pubblico, alla prostituzione straniera come corollario del binomio immigrazione-criminalità.

Nell'includere un tema nell'agenda formale, i governi come è noto convogliano messaggi rilevanti circa ciò che rappresenta o meno un problema sul piano politico, in altri termini circa ciò che ricade o non ricade entro la loro legittima sfera di attività e di intervento in un certo momento. È indubbio che negli ultimi tempi l'interpretazione e la rappresentazione del fenomeno prostituzionale da parte di numerose forze politiche hanno contribuito in misura determinante a innalzare l'allarme sociale in proporzioni tali per cui oggi sembra se ne parli quasi esclusivamente come di una *security issue*.

Invero, negli ultimi anni, attorno alle problematiche che la prostituzione implica e genera, si è sviluppato un dibattito che ha travalicato la dimensione interna statale per coinvolgere non solo le numerose realtà dell'associazionismo non governativo direttamente impegnate su questo terreno, ma anche una serie di organizzazioni intergovernative a carattere internazionale e regionale, istituzionalmente investite, sia sul piano della produzione normativa che su quello della messa a punto di *policies*, nelle questioni della tratta di persone e del traffico di migranti. Proprio la produzione di nuove norme in materia di *trafficking*, nonché di tanti documenti di carattere politico più o meno orientati verso un'ottica diritti umani, sta giocando un ruolo importante nel veicolare e giustificare sul piano simbolico e materiale l'esigenza avvertita da un numero crescente di governi circa la necessità di rivedere i sistemi di intervento in materia di prostituzione. Tale aggiornamento del catalogo delle regole e delle politiche risponde all'esigenza di proporre delle alternative e di riformulare gli obiettivi da perseguire per tentare di ridurre le implicazioni collegate al fenomeno della prostituzione migrante al cui interno si annida la tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale, crimine che, per le caratteristiche assunte, soprattutto nella dimensione europea, riguarda oggi un numero crescente di giovani donne e minori stranieri, provenienti sia da Paesi comunitari che non.

La tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale, ma anche segmenti significativi entro i quali si raccolgono numerose delle

diverse soggettività che offrono servizi nel *sex business* e in specifico nei mercati prostituzionali, sono di fatto collegate in modo inestricabile alle migrazioni transnazionali e più in generale ai processi economici, politici e culturali che la globalizzazione ha innescato a livello planetario in questi ultimi due decenni.

Di fatto oggi le condizioni di brutale sfruttamento a cui sono vincolate quote sempre più consistenti di popolazione mondiale collocate nelle posizioni più basse della divisione del lavoro e quindi della stratificazione sociale, hanno riattualizzato la problematica anche sul piano giuridico delle gravi forme di asservimento e assoggettamento collegate al lavoro forzato, alla riduzione in schiavitù e servitù e alla tratta di esseri umani. Senza arrivare a queste manifestazioni «estreme» del dominio uomo su uomo, è indubbio che attualmente per le donne, *in primis* per le migranti, lo sfruttamento sessuale in forme spesso violente oltre che fraudolente, rappresenta uno scenario possibile sempre più pervasivo e capillarmente presente a livello internazionale.

Pur ammettendo e riconoscendo anche la portata diffusa di una progettualità migrante che si orienta volontariamente verso l'universo prostituzionale, non si può non tener conto del fatto che la rilevanza delle situazioni definite da gravi forme di coercizione nei Paesi di destinazione, siano tali per cui in realtà gli spazi di libero esercizio e di autoimprenditorialità si riducono significativamente. L'osservazione dei diversi mondi che caratterizzano lo scambio sessuale di tipo commerciale rende comunque evidente l'assoluta compatibilità, pur in presenza di livelli di conflittualità o di integrazione differenti, delle situazioni di libero esercizio della prostituzione rispetto alle diverse modalità che può assumere lo sfruttamento fino alla tratta, anche nei Paesi più significativamente interessati da questi fenomeni.

Non esistono oggi pressoché più forme legittime di riduzione in stato di schiavitù o di servitù, in quanto nessun codice di diritto interno consente modalità di sfruttamento della forza lavoro assimilabili a tali fattispecie. In seguito all'adozione dello Statuto della Corte penale permanente internazionale la riduzione in schiavitù, nella quale si fa rientrare anche la tratta di persone, può costituire crimine contro l'umanità (art. 7)<sup>1</sup> qualora sia realizzata consapevolmente, nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro una popolazione civile. A ulteriore prova della forza che esprime il divieto di utilizzare lavoro schiavo, va ricordato che per il Diritto internazionale si tratta di una norma di

<sup>1</sup> L'art. 7, par. 2, lett. c) definisce la riduzione in schiavitù come: «l'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini al fine dello sfruttamento sessuale». Lo Statuto della CPI è stato adottato a Roma il 17 luglio 1998. Con tale previsione, per la prima volta, la nozione di tratta di persone viene inserita nello statuto di un tribunale internazionale. Tale delitto, infatti, non rientra tra quelli previsti negli statuti del Tribunale penale internazionale dell'ex Jugoslavia e in quello del Ruanda.

*jus cogens*<sup>2</sup>, vale a dire di una regola accettata e riconosciuta come vincolante dalla comunità degli Stati nel suo insieme e che la Corte internazionale di giustizia ha identificato come un esempio di obbligazione *erga omnes arising out of human rights law*<sup>3</sup>.

Forme estreme di asservimento tuttavia si sono riprodotte nel recente passato e si riproducono anche oggi in segmenti del mercato del lavoro, sia di tipo tradizionale, sia ad alto contenuto tecnologico. Ciò è probabilmente imputabile al fatto che per decenni si è confuso il progressivo venir meno sul piano legale della schiavitù con la sua scomparsa di fatto e si è attribuita scarsa importanza alle nuove forme di lavoro forzato e alla persistenza nel tempo di antiche pratiche di sfruttamento, tanto che, fino al decennio scorso, non si è sicuramente dato il dovuto rilievo alla loro complessiva rinnovata espansione a partire già dagli anni Settanta. Resta il fatto che, dopo l'abolizione sul piano giuridico della schiavitù, hanno continuato a reiterarsi e talvolta a rinvirgarsi forme diverse di servitù, di corvée, di peonaggio, oltre che di asservimento sessuale di migliaia di giovani donne e di minori e di lavoro domestico forzato fondato sulla convivenza obbligatoria con i datori di lavoro di manodopera soprattutto femminile per lo più straniera priva di qualsiasi mezzo di contrattazione. Soprattutto nelle aree in cui i rapporti di tipo servile non sono mai scomparsi completamente e sono ancora culturalmente accettati, l'impovertimento di interi settori sociali causato dalla liberalizzazione economica, ha fatto crescere esponenzialmente l'offerta di potenziali schiavi e nel contempo ne ha abbassato il prezzo.

Sul piano fattuale, ma anche su quello giuridico, oggi le nuove forme di sfruttamento, comprese le «nuove schiavitù», sono veicolate e nel contempo quasi sempre riconducibili alla tratta di persone, in modo particolare a quella a scopo di sfruttamento sessuale, fenomeno che vede attualmente coinvolti milioni di donne e minori in un mercato di carattere transnazionale industrialmente organizzato che sfrutta, da una parte la povertà disperata di milioni di donne e di giovani e il loro desiderio/diritto di migrare per ricercare dimensioni esistenziali migliori, dall'altra il sessismo e il razzismo di tanti uomini, per lo più occidentali, che in modo più o meno consapevole speculano sulla vulnerabilità economica e sociale di chi quasi sempre è costretto a offrire il proprio corpo non possedendo altro.

Ovviamente la crescita della domanda di prostituzione non è

<sup>2</sup> Conformemente a quanto previsto nella Convenzione sul diritto dei trattati (altrimenti denominata Convenzione di Vienna) adottata a Vienna il 23 maggio 1969.

<sup>3</sup> *Barcelona Traction, Light and Power Co, Ltd. (Belgium v. Spain)*, in «I.C.J. Reports», n. 3, 1970.

riducibile al mero bisogno maschile di sviluppare relazioni sessuali definite esplicitamente in termini di potere e mediate dall'uso del denaro quale mezzo per accedere di «diritto» e di fatto a un corpo, ma esprime in realtà fenomeni sociali ben più complessi, talvolta contraddittori e di varia natura, che si riflettono nello sviluppo esponenziale dei luoghi fisici entro i quali è possibile acquistare servizi di tipo prostituzionale, in una tendenziale riconfigurazione della vita erotica nonché nell'affermazione di un'etica del consumo sessuale, in cui la ricerca di intimità è agevolata dal suo essere oggi essenzialmente attività ricreativa all'interno del più vasto settore dell'industria del divertimento. Questa lettura si pone come obbligata se si considerano le proporzioni assunte oggi dal *sex business*, giustificabili solo considerando il progressivo sganciamento dell'attività sessuale dalla sfera domestico-familiare, e conseguentemente il maggior bisogno di ricercare relazioni di tipo compensatorio rispetto a bisogni che potrebbero trovare un più soddisfacente appagamento nella dimensione privata e nel contesto di una relazione intima di tipo domestico che appare però talvolta difficile da realizzarsi<sup>4</sup>. E, a conferma della complessità delle dinamiche relazionali che si possono rinvenire esaminando il rapporto cliente/prostituta, proprio la necessità di un conforto temporaneo rispetto alla mancanza di un'intimità più stabile o di un coinvolgimento emotivo svincolato da obblighi e non semplicemente la mera fruizione di un servizio che permette la soddisfazione di bisogni di tipo sessuale altrimenti non appagabili, sono forse alla base del contributo fondamentale che in questi anni gli utenti delle prostitute hanno dato ai servizi di protezione sociale e alle forze di polizia, soprattutto in Italia, rispetto alla segnalazione e all'emersione delle situazioni di sfruttamento vissute da migliaia di donne e di giovani coinvolte nella prostituzione, non solo di strada ma anche *indoor*.

## 2. Politiche pubbliche e prostituzione

Proprio per tentare di intervenire con modalità efficaci sulla realtà della prostituzione forzata, al di là del linguaggio retorico utilizzato da molti negli ultimi anni e dei continui richiami, spesso strumentali, alla necessità di guardare ai diritti umani come alla prospettiva più valida per affrontare le tante questioni

<sup>4</sup> In tema si veda il bellissimo libro di E. Bernstein, *Temporaneamente tua. Intimità, autenticità e commercio del sesso*, Odoja, Bologna, 2009.

sottese allo sviluppo di mercati prostituzionali segnati al loro interno da gravi situazioni di assoggettamento e di sfruttamento, la riflessione sulle ricadute e sull'efficacia delle politiche adottate in materia diventa un passaggio fondamentale per la messa a punto di sistemi di intervento che, anche alla luce delle diverse prassi sperimentate nei singoli territori, risultino essere efficaci, sia nella protezione dei diritti e della sicurezza delle persone vittime coinvolte, sia nel contrasto alle reti criminali dello sfruttamento.

In Europa, per la pervasività del fenomeno dello sfruttamento sessuale collegato alla tratta, oggi si dibatte molto su quali soluzioni a livello interno gli Stati possono adottare, anche alla luce del fallimento delle politiche di contenimento dei flussi migratori e degli scarsi risultati ricavati dalla messa a punto di provvedimenti ispirati a logiche di repressione che di fatto quasi sempre vengono adottati sulla base di appelli emergenzialistici e richiami populistici poco obbiettivi e fortemente strumentali sul piano politico.

In particolare, la rilevanza che oggi sembra assumere l'orientamento normativo in materia di prostituzione all'interno dei singoli Paesi e di conseguenza la necessità di riflettere e di monitorare le ricadute delle diverse soluzioni in termini di *policies*, si impone anche in considerazione della rapidità della trasformazione dei fenomeni collegati allo sviluppo del *sex business* da cui deriva la necessità di definire sistemi di rilevazione e di monitoraggio del fenomeno orientati alla realizzazione di meccanismi di *referral* per l'implementazione delle azioni proattive volte all'emersione delle vittime della tratta, alla codificazione di prassi e metodologie per l'individuazione e l'identificazione delle soggettività coinvolte in situazioni di sfruttamento, alla predisposizione di strutture e operatività in grado di intervenire su questo fenomeno sociale nel suo complesso.

L'osservazione delle modalità con cui gli Stati hanno tentato nel corso dei decenni di plasmare la prostituzione mette in luce alcune dinamiche fisiologiche nel rapporto che intercorre tra norme e politiche circa la loro distanza. Infatti, benché tra il *law-making* e il *policy-making* possano esistere ampi margini di sovrapposizione, specialmente in alcuni contesti e su talune materie che sono di necessità indirizzate dal dato normativo, queste due dimensioni, con riferimento al problema dell'esercizio di attività prostituzionali, non sembrano coincidere nell'e-

sperienza pratica, che invece dà conferma della possibilità di realizzare interventi ispirati a obiettivi e logiche plurali senza necessariamente ricorrere a innovazioni di tipo legislativo, bensì semplicemente sulla base di valutazioni di tipo diverso circa la capacità di mitigare un problema percepito come rilevante da un componente della cittadinanza.

Con parole diverse si potrebbe dire che le *policies* in materia di prostituzione hanno da sempre richiesto il ricorso a un ventaglio di risorse ben più esteso rispetto al semplice *enforcement*. L'osservazione della varietà di misure e di interventi realizzati nel tempo, e soprattutto recentemente, fa infatti pensare che molte delle iniziative intraprese in materia, non si siano basate su quello che la legge prescrive, quanto piuttosto su ciò che la legge non vieta.

Sotto il profilo dello sviluppo temporale, le politiche prostituzionali hanno preso forma attorno a quattro modelli idealtipici distinti, rispettivamente denominati modello proibizionista, modello regolamentarista, modello abolizionista e modello neoabolizionista. Tuttavia, l'implementazione all'interno dei singoli contesti nazionali di questi modelli nel corso dei decenni risulta da sempre difforme e ibrida a causa dei numerosi interventi da parte del legislatore nel corso del tempo, nonché in ragione delle diverse caratteristiche con cui la prostituzione si è manifestata ed è stata plasmata nei singoli Paesi. In questi ultimi anni, in particolare, la tendenza ad adottare provvedimenti di adattamento o di aggiustamento dei modelli originari ha portato a uno scostamento sempre più significativo e spesso contraddittorio dagli approcci tradizionali nel tentativo di offrire delle risposte alle situazioni più o meno «emergenziali» venutesi a creare con la diffusione della presenza di donne straniere nei mercati del sesso a pagamento e delle considerevoli trasformazioni che proprio la presenza di queste soggettività ha implicato nella prostituzione come fenomeno sociale.

Sinteticamente le caratteristiche fondamentali dei modelli di *policies* tradizionali adottati in materia di prostituzione possono essere evidenziate nel seguente modo:

a) *Abolizionismo*: le prostituzioni *indoor* e *outdoor* non sono né proibite né regolamentate. In pratica lo Stato, perseguendo idealmente un obiettivo di abolizione della prostituzione, tollera il semplice esercizio e non interviene quando interessano adulti consenzienti e non si rinvengono situazioni di sfruttamento;

b) *Neoabolizionismo*: è uno sviluppo del precedente modello. In questo caso la prostituzione *outdoor* non è né proibita né regolamentata, mentre quella *indoor* è proibita solo nelle case di tolleranza;

c) *Proibizionismo*: le prostituzioni *indoor* e *outdoor* sono vietate. Le parti coinvolte nel scambio di attività sessuali e denaro sono perseguibili penalmente. Più frequentemente è penalizzata la prostituta, in una casistica meno consistente anche i clienti;

d) *Regolamentarismo*: le prostituzioni *indoor* e *outdoor* sono regolamentate dallo Stato e perciò legali se esercitate secondo le norme. In molti casi le prostitute sono tenute a registrarsi o devono sottoporsi a controlli medici, in altri casi la prostituzione è riconosciuta come attività dalla quale derivano obblighi fiscali e assistenziali.

Oggi di fatto è possibile aggiungere alla classificazione tradizionale una serie di altri modelli ispirati a logiche neoregolamentariste e neoproibizioniste della prostituzione che di fatto rappresentano delle declinazioni o delle riformulazioni in forma più o meno estensiva o restrittiva degli idealtipi originari.

Una prospettiva decisamente di rottura rispetto agli schemi di intervento o di tolleranza del fenomeno prostituzionale è quella della depenalizzazione della prostituzione e del riconoscimento dello scambio commerciale del sesso come di un lavoro che richiede specifiche forme di tutela sul piano legislativo, sanitario, previdenziale e fiscale. Lo scenario e il dibattito entro il quale questa prospettiva prende forma tra gli anni Settanta-Ottanta a livello europeo, in Italia soprattutto all'interno del Comitato per i diritti civili della prostitute<sup>5</sup> e in alcuni segmenti del nuovo femminismo, originava sostanzialmente da una rilettura in chiave critica delle politiche abolizioniste. L'adozione di questo approccio da parte di molti Paesi infatti a seguito della ratifica della Convenzione internazionale per l'eliminazione della tratta e dello sfruttamento della prostituzione<sup>6</sup>, pur implicando la decriminalizzazione della prostituta, non aveva di fatto portato alla previsione e realizzazione di meccanismi e spazi entro i quali poter esercitare effettivamente la prostituzione. Inoltre, nel denominare «lavoro» la prostituzione e «lavoratori del sesso» coloro i/le quali si prostituiscono, si realizzava un percorso che ovviamente non era e non voleva essere solo di tipo linguistico, bensì fortemente politico e che culminerà in una serie di proposte di respiro più generale collegate soprattutto ai

<sup>5</sup> Il Comitato per i diritti civili delle prostitute nacque a Pordenone nel 1982.

<sup>6</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 317 (IV) del 2 dicembre 1949, entrata in vigore il 25 luglio 1951.

temi della tutela della salute e della sicurezza<sup>7</sup>. Entro la prospettiva della depenalizzazione, che appare essere inconciliabile con la lettura della prostituzione come di una condizione e di un fenomeno in cui i rapporti di dominio a cui tutte le donne sarebbero assoggettate rispetto all'uomo quale padre, cliente, marito, prenderebbero corpo nella misura più compiuta, la dimensione relazionale acquirente/prostituta viene interpretata in modo più paritario e soprattutto più articolato. Nel corso degli anni questa posizione non solo ha retto alla sfida e all'emergere della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, quale segmento sempre più connotante lo sviluppo dell'industria del sesso e comunque contiguo alla prostituzione nella sua generalità fenomenologica, ma ha acquisito anche autorevolezza sul piano istituzionale proprio per l'implicita idoneità che tale impostazione sembra presentare rispetto alla necessità di separare le situazioni di sfruttamento da quelle autodeterminate<sup>8</sup>.

In tema di *policies* e prostituzione, un discorso a parte andrebbe fatto anche per i provvedimenti legislativi e per le ordinanze che istituiscono lo *zoning*, poiché la previsione di aree *ad hoc* entro le quali limitare l'esercizio legale della prostituzione, sia di strada che al chiuso, può inscrivere all'interno di logiche politiche ispirate a esigenze di tipo diverso. Non si tratta di uno scenario del tutto nuovo, poiché l'esistenza di spazi più o meno estesi o circoscritti e di ambiti entro i quali vincolare gli scambi sessuali di natura commerciale ha rappresentato una soluzione adottata da più Paesi, sia a livello di amministrazioni locali, sia nel quadro della normativa nazionale. Negli ultimi anni tuttavia, soprattutto in un'ottica di riduzione del danno e di contenimento del disagio arrecato alla cittadinanza nelle aree urbane interessate dalla prostituzione, lo *zoning* è stato non solo tollerato ma talvolta indotto attraverso iniziative di tipo repressivo volte specificamente a contenere la prostituzione entro alcuni confini territoriali e specifici luoghi. Riferimenti importanti a esperienze di *zoning* legalizzato *indoor* e *outdoor* sono quelle dei cosiddetti quartieri o strade «a luci rosse» di Amsterdam, ma in realtà in numerose città, soprattutto a carattere metropolitano, sono venute a costituirsi delle zone franche entro le quali l'esercizio della prostituzione è tollerato, seppur senza alcuna forma di sostegno verso le persone che intendano uscire dalla prostituzione o in termini di prevenzione e tutela della salute. Oggi lo *zoning*, pur continuando a rappresentare un'ipotesi di regolazio-

<sup>7</sup> Per una ricostruzione dello sviluppo del dibattito sulla prostituzione e per un'analisi critica dei modelli di regolazione cfr. R. Sapio, *Prostituzione. Diritto e società*, Nda Press, Rimini, 2007.

<sup>8</sup> Nel 2001, il Comitato per i diritti civili delle prostitute, nell'ambito delle attività collegate alla rete TAMPEP (Transnational Aids/std Prevention among Migrant Prostitutes in Europe Project), ha prodotto un *position paper* su migrazione e *sex worker* nel quale oltre ad affrontare le tematiche collegate alle trasformazioni che la presenza di donne straniere ha portato negli scenari prostituzionali, in un'ottica di salvaguardia dei diritti umani e di contrasto alle reti dello sfruttamento, pone la questione relativa alla richiesta da parte delle persone straniere coinvolte nella prostituzione del riconoscimento del lavoro prostituzionale ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e più in generale si tenta di dare delle risposte a questo segmento di popolazione straniera, particolarmente esposto a situazioni di vulnerabilità individuale e di gruppo.

ne delle attività prostituzionali del tutto trasversale rispetto ai modelli idealtipici (fatta eccezione per il proibizionismo), va nella direzione di un governo territoriale del fenomeno prostituzionale e in linea di massima si tratta di un'ipotesi di «gestione» della prostituzione prospettata a livello politico con l'intento di perseguire tre obiettivi fondamentali: favorire la protezione sociale di chi decide di uscire dalla schiavitù anche fornendo collaborazione alle forze dell'ordine per disarticolare le reti criminali di sfruttamento; sostenere la mediazione sociale agita direttamente sul territorio a contatto con i cittadini che subiscono la prostituzione «sotto casa», intervenendo in questi luoghi abitati sui comportamenti più sconvenienti; facilitare il lavoro a diretto contatto con le donne sui luoghi della prostituzione anche a scopi di prevenzione sanitaria.

Rispetto alle tendenze che si stanno delineando negli ultimi anni a livello normativo, una considerazione necessaria riguarda l'orientamento del tutto confliggente con un'autentica ottica di tutela delle soggettività coinvolte di tutti quei provvedimenti che per contrastare la prostituzione nella sua generalità, senza scinderne le diverse componenti, non solo riproducono a differenti livelli la vulnerabilità individuale e sociale di chi in modo volontario o meno si vende nei mercati prostituzionali, ma oggi, diversamente da un tempo, estendono lo stigma negativo al soggetto che compera o semplicemente lo trasferiscono, continuando a criminalizzare la prostituzione, sanzionando entrambe le parti coinvolte nello scambio o, nella variante più recente (il caso è quello della Svezia), semplicemente punendo, anche con il carcere, l'acquirente.

Quello della prostituzione in questo momento è sicuramente un versante degli interventi che in termini di analisi delle *policies* permette l'utilizzo in chiave complementare e non antitetica della prospettiva del *bottom up* e di quella del *top down*<sup>9</sup>. Se infatti in alcuni contesti e con riferimento a modalità di intervento per lo più di tipo localistico è possibile utilizzare la prima prospettiva, quando si guarda alle soluzioni sul piano nazionale, e ancor più agli indirizzi di politica sovranazionale, è utile adottare la seconda. In questo senso è esemplificativo, tra gli altri, anche il caso italiano, con particolare riferimento all'utilizzo da parte di alcune municipalità, già dal 1998, dello strumento delle ordinanze per contrastare la prostituzione nelle aree pubbliche e rispondere così al disagio e alle crescenti proteste dei cittadini<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Gli studi sulle *public policies* hanno conosciuto negli ultimi decenni uno sviluppo assai significativo di cui qui non è possibile rendere conto per problemi di spazio. Tra i tanti, per un'impostazione generale della tematica delle politiche pubbliche si vedano: G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989; B. Dente, *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna, 1989; G. Regonini, *Lo studio delle politiche pubbliche*, in A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli*, il Mulino, Bologna, 1989; G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>10</sup> Sul tema si veda, Città Italia - Fondazione Anci Ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, on line al sito web: [www.interno.it](http://www.interno.it). Tra gli altri, i sindaci che hanno emesso ordinanze in tema di prostituzione sono quelli di Milano, Rimini, Modena, Bologna, Verona, Padova, Olbia e Vicenza.

Le ordinanze in questione sono atti di natura amministrativa che, pur in modo differenziato tra loro nella formulazione, nelle motivazioni, nei destinatari, nella definizione delle sanzioni nonché nella loro gestione concreta, hanno in comune la punizione del cliente. L'utilizzo negli ultimi anni di queste misure da parte delle amministrazioni locali per ciò che concerne l'esperienza nazionale, ma non solo, è stato finalizzato alla riduzione del senso di insicurezza e a ridimensionare l'allarme sociale generato dal fenomeno della prostituzione, a prevenire la prostituzione in generale e accrescere il contrasto alla riduzione in schiavitù delle prostitute e allo sviluppo degli altri mercati illegali e fenomeni criminali connessi come lo spaccio di droga, nonché a contenere il degrado urbano legato alla visibilità sociale raggiunta dalla prostituzione straniera di strada. Altri obiettivi possono essere ricondotti alla necessità di salvaguardia della morale, della pubblica decenza e dell'immagine della città, all'eliminazione della turbativa provocata alla circolazione e al traffico urbano, nonché alla preservazione di certi standard igienico-sanitari essenziali per la salute pubblica<sup>11</sup>.

Vi è da segnalare che attraverso lo strumento delle ordinanze in numerosi Paesi europei molte amministrazioni locali hanno potuto intervenire in misura così significativa nella gestione della prostituzione da introdurre di fatto un sistema di operatività, di divieti e di sanzioni molto spesso contrastante, non solo con quelli che dovrebbero essere i corretti criteri di applicazione delle norme vigenti in materia di esercizio della prostituzione, ma anche con l'orientamento stesso a cui le norme nazionali si ispirano. La logica conseguenza dell'applicazione di numerose ordinanze è stata quella di introdurre all'interno di alcuni Stati sistemi diversi di «criminalizzazione», di «decriminalizzazione» e di «regolamentazione» della prostituzione a seconda dei territori e della tipologia di provvedimenti emanati dalle amministrazioni locali. Soprattutto nei Paesi abolizionisti, dove il principio della tolleranza nei confronti del libero esercizio della prostituzione di soggetti adulti costituisce uno dei presupposti della legislazione di riferimento si è assistito a un esodo delle persone che si prostituiscono verso ambiti territoriali non interessati dai provvedimenti e verso il mercato *indoor*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 22-28.

<sup>12</sup> Sulle politiche adottate a livello locale o decentrato nonché sugli effetti dei provvedimenti introdotti in materia di esercizio della prostituzione in alcune città cfr.: R. Matthews, *Prostitution, Politics and Policy*, Routledge-Cavendish, New York, 2008; D. Danna (a cura di), *Prostituzione e vita pubblica in quattro capitali europee*, Carocci, Roma, 2006.

### **3. Confini controversi: politiche in materia di prostituzione e lotta alla tratta**

È sotto gli occhi di chiunque in questi anni abbia riflettuto o lavorato sul tema del *trafficking*, il tentativo da parte dei governi dei Paesi europei di ricercare nelle politiche in materia di prostituzione degli strumenti utili anche nella lotta allo sfruttamento sessuale collegato alla tratta. Quanto questa esigenza sia reale o costituisca piuttosto un argomento strumentale per mettere mano spesso in modo repressivo alle norme che regolano la prostituzione *tout court*, non è di automatica comprensione poiché indiscutibilmente lo scambio sesso contro denaro, è un qualche cosa su cui, anche sotto il profilo politico, non si riscontrano facilmente appartenenze definite in grado di sviluppare orientamenti certi e stabili.

Che esista un qualche rapporto di causalità tra modalità e livelli di sviluppo del *sex business*, anche dei settori riconducibili alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale e politiche prostituzionali è fuori di dubbio. Tuttavia, da quanto emerge dalle ricerche condotte in proposito, questo rapporto è ad oggi assai confuso e di fatto poco chiara appare l'incidenza del modello di *policies* regolative della prostituzione adottate nei singoli Paesi nel determinare o condizionare il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, sia sotto il profilo quantitativo, che dal punto di vista delle modalità di gestione del rapporto di sfruttamento. In altre parole, se la relazione appare essere in qualche misura scontata, non sembra possibile far discendere regole di carattere generale circa la maggior efficacia deterrente di un determinato orientamento legislativo a riguardo della prostituzione piuttosto che un altro.

La difficoltà a offrire un qualche dato certo sul ruolo che gli orientamenti legislativi sulla prostituzione sono in grado di determinare è da mettersi in relazione a molti fattori, non da ultimo gli scostamenti rispetto ai modelli normativi delle politiche realizzate, non solo a livello locale ma anche statale, in ambiti che di fatto risultano essere determinanti quando si considerano i fenomeni prostituzionali nella loro generalità. Si pensi alle *policies* in materia di immigrazione e ordine pubblico o a quelle in materia sanitaria e sull'uso delle sostanze stupefacenti o ancora ad alcune tipologie di misure di carattere locale che investono il sociale. Questo perché, caratteristica del fenomeno prostitu-

zionale, come si accennava sopra, è tra le tante anche quella di essere una questione difficilmente isolabile nell'agenda politica, bensì piuttosto di essere posto sempre in stretto collegamento con altri temi, si pensi al problema della droga e della diffusione del virus dell'HIV anni fa e a quello del controllo dell'immigrazione clandestina e del *trafficking* vero e proprio oggi. Di fatto la difficoltà a delimitare l'attività di scambio commerciale di prestazioni sessuali *tout court*, determina non solo diverse interpretazioni sul significato degli interventi possibili in materia, ma anche una sua diversa collocazione rispetto a politiche su questioni comunque contigue. È il caso della «confusione» o della sovrapposizione concettuale, categoriale e fattuale che talvolta arriva a investire anche lo spazio dell'*enforcement*, si pensi ad esempio alle situazioni di sfruttamento della prostituzione, a quelle di induzione e favoreggiamento, fino a investire i processi di tratta autentici che spesso subiscono una derubricazione importante anche sul piano giudiziario e sotto il profilo del trattamento sanzionatorio.

È oramai dato per acquisito il fatto che in Europa il mercato del sesso a pagamento costituisce l'ambito principale entro il quale far confluire il maggior numero di vittime di *trafficking*, sebbene in questi ultimissimi anni stia crescendo l'allarme sociale attorno al problema del lavoro forzato in ambiti lavorativi altri rispetto a quello prostituzionale. La prevalenza dello sfruttamento sessuale nel contesto della tratta a livello europeo trova da sempre conferma nelle ricerche in materia, e oggi questo dato è avvalorato a livello internazionale anche dagli studi condotti dalle Nazioni Unite che, nel primo Rapporto preparato dall'Ufficio su droghe e crimine dedicato alla tratta di persone<sup>13</sup>, dimostrano come di fatto l'impoverimento di interi settori sociali causato dalla liberalizzazione economica e dalla caduta dei regimi su base socialista, abbia di fatto fatto crescere esponenzialmente l'offerta di individui che nel ricercare la possibilità di sopravvivere o semplicemente di migliorare il proprio status personale divengono merce disponibile nei mercati dello sfruttamento a un prezzo sempre più basso.

Attorno alle attività che permettono l'incontro tra un'offerta di sesso commerciale sempre più consistente e variegata e una domanda fortemente alimentata oggi da modelli sessuali e stili di vita, sia di tipo relazionale che ricreativo, non vincolati alla sfera affettiva/amorosa, si sviluppano oggi le attività illecite di tanti

<sup>13</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Trafficking in Persons: Global Patterns*, April 2006, on line al sito web: [www.unodc.org/documents/humantrafficking/UN\\_Handbook\\_engl\\_core\\_low.pdf](http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/UN_Handbook_engl_core_low.pdf); Commissione delle Comunità Europee, *Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani*, documento di lavoro della Commissione, Bruxelles, 17/10/2008, Com(2008) 657 definitivo.

gruppi e network criminali attivi, oltre che nelle condotte inerenti la tratta e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, anche nello spaccio di sostanze stupefacenti e nel commercio internazionale di armi. Se questo dato si combina con l'osservazione degli approcci, dei linguaggi e delle politiche che producono le condizioni materiali di vita e di lavoro dei soggetti coinvolti nel commercio del sesso, non si potrà che riscontrare che quasi sempre questi fattori determinano un'ulteriore compressione dei diritti individuali. In altre parole, la vulnerabilità delle persone che si vendono nel *sex business* non è automaticamente imputabile a questo mercato di per sé, bensì agli spazi di possibilità che le soggettività coinvolte hanno di gestire in modo non condizionato da situazioni di sfruttamento e di stigmatizzazione a livello sociale il loro lavoro. Non si può infatti prescindere dal fatto che l'impossibilità di migrare legalmente rende il passare attraverso processi di *trafficking* praticamente una condizione obbligatoria, poiché molto spesso il desiderio di lasciare il proprio Paese e la ricerca di condizioni esistenziali migliori, induce molte migranti a scegliere di lavorare nell'industria del sesso, senza peraltro avere consapevolezza di che cosa ciò significhi e comporti nei Paesi di destinazione.

Se nei Paesi di partenza il fenomeno delle gravi forme di sfruttamento sessuale chiama in causa direttamente l'incapacità degli attuali processi di sviluppo a creare reali opportunità di reddito e a redistribuire ricchezza, nei Paesi di destinazione non basta ricevere una qualificazione sotto il profilo penale, se ciò non si lega sul piano culturale, al riconoscimento sociale diffuso delle pratiche sottese alla tratta come di un «male» e all'implementazione di *policies* di tipo costitutivo e simbolico specificamente orientate a supportare a più livelli attività di tipo diverso essenzialmente orientate alla sensibilizzazione soprattutto dei giovani, alla formazione degli operatori dei servizi, di polizia e della magistratura, alla protezione e reintegrazione sociale delle vittime e a una più efficace repressione delle reti criminali.

L'identificazione oggi sul piano simbolico di una determinata situazione come espressione di disvalore, e perciò anche come delitto, dovrebbe favorire nelle collettività la percezione dell'inaccettabilità di taluni comportamenti e ciò in virtù anche della funzione di prevenzione generale riconosciuta alla pena e perciò della valenza pedagogica intrinseca alla criminalizzazione e all'effettiva persecuzione di un fatto come reato. In questo senso, il riconosci-

mento oggi sul piano internazionale del *trafficking* come di un crimine rispetto al quale tutti gli Stati sono tenuti alla massima mobilitazione è un dato politico in via di rapida acquisizione, grazie all'adozione dal parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del Protocollo alla Convenzione internazionale sul crimine transnazionale organizzato per prevenire, punire e sopprimere la tratta di persone in particolare di donne e bambini<sup>14</sup> e agli obblighi che da questo derivano in capo agli Stati parte.

Tuttavia la consistenza dei movimenti migratori, il grado di strutturazione delle condotte criminali raggiunto dalle organizzazioni che operano nel favorire l'immigrazione irregolare, le incerte condizioni di sviluppo dei mercati occupazionali e, in molti Paesi, lo scarso contrasto sul piano culturale e giudiziario alla violenza, in modo particolare nei confronti di alcuni gruppi vulnerabili (donne e minori), lasciano ampio margine allo sviluppo di queste attività illecite. In questo senso un dato significativo è rappresentato dall'evidente abilità dimostrata dalle reti criminali attive nella tratta di sviluppare le proprie attività delittuose adattando e rimodulando le stesse modalità di gestione e caratteristiche del rapporto di sfruttamento.

In questi anni le continue modificazioni delle rotte, la diversità nella modalità di gestione delle vittime rispetto alla seconda metà degli anni Novanta, il parziale ridimensionamento da parte di chi gestisce il *trafficking* al ricorso alla violenza fisica, l'accresciuto ruolo delle donne come soggetti attivi del reato, non sono altro che evidenti manifestazioni della consapevolezza da parte delle organizzazioni coinvolte nella tratta della maggiore capacità di contrasto acquisita dalle forze di polizia e dalla magistratura nei confronti di questi fenomeni, grazie alla previsione di norme incriminatrici in grado di cogliere i diversi profili che possono assumere le situazioni di asservimento e di previsioni sanzionatorie decisamente severe.

Un altro elemento da tenere in debita considerazione concerne la diversificazione in termini di varietà delle provenienze nazionali, etniche, generazionali delle soggettività coinvolte nei mercati prostituzionali. Questa molteplicità di presenze, non omogeneamente distribuita nei diversi territori degli Stati, caratterizza oggi, sia lo scenario delle vittime, che quello delle bande o dei gruppi attivi nella gestione dello sfruttamento, soprattutto quando si considerano reti criminali in grado di acquistare, trafficare o sfruttare, ragazze provenienti da Paesi diversi.

<sup>14</sup> Adottato dall'Assemblea Generale con Risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000, entrato in vigore il 25 dicembre 2003.

Se si potessero operare delle generalizzazioni, si potrebbe dire che il continente europeo è di fatto oggi racchiuso in due macro aree rispettivamente quella occidentale, che funziona essenzialmente da bacino di destinazione, e quella centrale e orientale da cui partono o transitano ogni anno migliaia di individui con modalità e mezzi, intenti e scopi così incerti e confusi da rendere spesso difficile il comprendere dove la volontarietà lascia la strada al ricatto, all'inganno, alla violenza, al *trafficking* vero e proprio, dove anche i ruoli di «vittima» e «carnefice» non sono sempre così automaticamente evidenti. Ovviamente le esposizioni dei singoli Paesi al fenomeno della prostituzione migrante e dello sfruttamento sessuale in realtà sono molto più articolate e sfumate e molti territori hanno registrato modificazioni di ruolo significative negli anni, divenendo zone di transito e di destinazione piuttosto che aree di partenza.

Proprio in considerazione della necessità di verificare l'esistenza o meno di un modello di intervento in grado di limitare in modo più efficace di altri la tratta a scopo di sfruttamento sessuale nel quadro degli scenari prostituzionali, dei numerosi documenti prodotti a livello internazionale, alcuni dei quali fondamentali sotto il profilo dell'aggiornamento del catalogo delle norme di riferimento in materia di tratta e gravi forme di sfruttamento, delle modificazioni apportate da numerosi parlamenti alle legislazioni nazionali in materia di esercizio della prostituzione, della molteplicità delle iniziative intraprese dalle amministrazioni locali, nel 2005 il Comitato per i diritti delle donne e le pari opportunità del Parlamento europeo ha ritenuto importante valutare attentamente l'impatto dei diversi orientamenti legislativi e di *policies* adottati sulla prostituzione nei 25 Paesi dell'Unione Europea (non facevano all'epoca parte dell'Unione Romania e Bulgaria). Il Rapporto di ricerca redatto alla fine dell'indagine realizzata da Transcrime<sup>15</sup>, oltre a offrire interessanti spunti di analisi sulle *policies* nazionali è anche uno strumento di conoscenza fondamentale circa le dimensioni del fenomeno della tratta in Europa e le modalità di estrinsecazione del rapporto di asservimento tra vittime e sfruttatori. L'analisi complessiva è volta a comprendere se e come l'approccio nazionale alla prostituzione condizioni i luoghi dello sfruttamento di donne e minori, il livello di violenza sulle vittime e la loro quantità, anche allo scopo di favorire la realizzazione di sistemi di intervento nel campo della prostituzione non informati a

<sup>15</sup> Transcrime, *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*, Final Study, agosto 2005, on line al sito web: [http://transcrime.cs.unin.it/tc/fso/Altre%20pubblicazioni/legislation\\_on\\_prostitution\\_english.pdf](http://transcrime.cs.unin.it/tc/fso/Altre%20pubblicazioni/legislation_on_prostitution_english.pdf). I dati di questa ricerca sono stati successivamente aggiornati, integrati e pubblicati nel volume di A. Cauduro, N. Conci, I. Orfano, A. De Nicola, *La prostituzione nell'Unione Europea tra politiche e tratta di esseri umani*, F. Angeli, Milano, 2006.

logiche di tipo emergenziale o securitario o ancora di stampo moralistico.

Come sopra anticipato, vi è da considerare che oggi le politiche che gli Stati realizzano nel tentativo di governare, gestire, ridurre, o reprimere la prostituzione hanno sempre meno aderenza con gli idealtipi astratti, vale a dire con gli approcci tradizionali entro i quali sono stati ricondotti gli orientamenti legislativi dei Paesi relativamente a questo fenomeno, poiché il tentativo realizzato da molti governi in questa fase, è quello di ricercare opzioni di *policies* in grado di offrire un grado più elevato di benefici rispetto alle formule già sperimentate.

Nella generale revisione sul piano politico e legislativo degli orientamenti adottati dagli Stati in materia di prostituzione, non vi è dubbio che la questione del contrasto alla tratta rivesta sotto il profilo materiale e simbolico un certo rilievo. Questo dato è sicuramente collegato anche alla funzione di *policy-making* che l'Unione Europea sta sviluppando sulla tematica del *trafficking*, rispetto alla quale si registra in questi anni un impegno assai significativo, soprattutto da parte della Commissione europea. Va ricordato che su questa materia il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato più atti, tra i quali, una Decisione quadro nella quale si stabiliscono specifici obblighi di criminalizzazione della tratta e si stabiliscono una serie di minimi editali per ciò che concerne la pena<sup>16</sup>. Si tratta di norme di cui peraltro oggi la Commissione europea propone l'abrogazione in vista dell'adozione di un nuovo atto equivalente, contenente disposizioni in materia di diritto penale sostanziale, di esercizio delle giurisdizione e azione penale, di riconoscimento dei diritti delle vittime nel procedimento penale, di sostegno alle vittime, di prevenzione e monitoraggio del fenomeno della tratta<sup>17</sup>.

A dimostrazione della centralità dello sfruttamento sessuale nei processi di *trafficking*, oggi si può notare che l'esito dei processi di adattamento in alcuni Paesi europei del diritto interno alle norme comunitarie e a quelle internazionali ha portato alla messa a punto di nuove misure per la repressione della tratta a fini di sfruttamento della prostituzione, mentre si registrano dei vuoti normativi e di intervento pubblico relativamente alle altre situazioni di sfruttamento contemplate dalla normativa sovranazionale di riferimento<sup>18</sup>.

Gli interventi normativi sulla tratta si sono accompagnati, talvolta necessariamente, a processi di revisione delle politiche in

<sup>16</sup> Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

<sup>17</sup> Commissione europea, Proposta di Decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime che abroga la Decisione quadro 2002/629/GAI, Bruxelles, 25 marzo 2009, Com(2009) 136 definitivo.

<sup>18</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani*, documento di lavoro della Commissione, Bruxelles, 17/10/2008, Com(2008) 657 definitivo.

materia di prostituzione volti a una maggiore repressione del fenomeno in sé. In relazione agli orientamenti che si sono venuti consolidando in questi ultimi anni, vi è da ribadire, che la tendenza ad adottare provvedimenti ispirati a politiche di tipo proibizionista, informate dalla condanna di tipo morale nei confronti della prostituta e della prostituzione, è ovviamente configgente con la tutela dei diritti umani, soprattutto per quanto concerne il profilo della penalizzazione di chi vende attività sessuali. In questa direzione però vanno anche le norme che riguardano la criminalizzazione dei favoreggiatori senza fini di lucro, dei partner passivi, la schedatura delle prostitute a scopi di polizia e la visita obbligatoria per motivi igienico-sanitari. È evidente che la repressione come intervento preminente o a sé stante, non è uno strumento in grado di eliminare le attività prostituzionali collegate allo sfruttamento, bensì solo di criminalizzare, talvolta indiscriminatamente, i soggetti che ne sono coinvolti ricattandoli anche attraverso azioni di controllo che poi non si traducono nell'attivazione di percorsi di protezione e di assistenza o di accompagnamento alla fuoriuscita dagli stessi circuiti prostituzionali.

Nonostante la diversificazione oggi esistente delle *policies* in materia di prostituzione, non vi è dubbio che il comune denominatore della maggior parte degli interventi adottati a livello nazionale è identificabile nell'obiettivo di ridurre le manifestazioni visibili della devianza, della povertà e del disagio sociale dagli spazi urbani piuttosto che il perseguire le attività collegate all'esercizio dello scambio sessuale a pagamento in quanto tali. Anche nei Paesi in cui la percentuale della prostituzione *outdoor* risulti essere poco significativa rispetto allo sviluppo che possono avere altri settori collegati all'*indoor* come gli *strip club* per turisti, le sale massaggio o i nuovi servizi *on line*, risulta evidente che la prostituzione urbana di strada rappresenta spesso l'unico target oggetto di azioni di repressione da parte delle forze dell'ordine, a fronte di una assoluta tolleranza nei confronti di situazioni al chiuso, ove invece il commercio del sesso e conseguentemente anche lo sfruttamento sessuale non sembrano destare alcun allarme sociale.

Anche l'abolizionismo, nel determinare la decriminalizzazione della prostituzione volontaria e nel tendere idealmente alla completa eliminazione di questo fenomeno, nella realtà è riuscito a smantellare solo parzialmente il meccanismo di sfruttamen-

to operato sulle donne. La crisi che oggi questo approccio attraversa nel panorama europeo riveste probabilmente importanza particolare, poiché dà evidenza al fallimento delle logiche che, a partire dal 1949, anno di adozione della Convenzione internazionale per l'eliminazione della tratta e dello sfruttamento della prostituzione<sup>19</sup>, sono state alla base degli interventi realizzati in numerosi Stati e che di fatto si sono rivelati inadeguati, non solo all'eliminazione dei fenomeni oggetto di considerazione in questo trattato, ma, con riferimento alla prostituzione, anche a una sua *governance*.

E proprio la crisi del modello abolizionista, in quanto orientamento normativo proposto a livello internazionale in questa Convenzione, può offrire la chiave di lettura più utile per comprendere il dibattito che attualmente sta accompagnando in molti Paesi d'Europa la revisione dei sistemi di *policies* e della normativa di riferimento in materia di esercizio della prostituzione a seguito del diffondersi della prostituzione migrante e delle dimensioni assunte dalla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, soprattutto in alcune aree, tra cui l'Italia<sup>20</sup>. Questo ovviamente non significa escludere anche nei Paesi ove si assume che la tratta costituisca un fenomeno particolarmente articolato e consistente, l'esistenza di una prostituzione libera esercitata da donne anche straniere, che autoimprenditorialmente decidono di offrire servizi sessuali a pagamento poiché reputano questo tipo di attività più redditizia o comunque più vantaggiosa di eventuali altre occupazioni loro accessibili. Ma soprattutto non vuol dire ridurre tutta la prostituzione straniera al fenomeno del *trafficking* o peggio farne derivare un'equazione, poiché ciò significherebbe negare la progettualità migratoria autonoma di migliaia di giovani e nel contempo occultare il fatto che il mercato della prostituzione è spesso l'unica risorsa accessibile a molte migranti, l'unico ambito in grado di offrire una risposta ai bisogni e ai desideri di mobilità economica, culturale, sociale e geografica di cui queste persone sono portatrici. È insomma un ventaglio di condizioni e situazioni umane diverse quello rinvenibile nei sistemi prostituzionali, che da un lato riflette la complessità e il carattere industriale che oggi caratterizza il commercio del sesso, dall'altro mette in luce come le modalità che caratterizzano l'esperienza individuale del vendere il proprio corpo siano da porsi in relazione con la stessa posizione strutturale di chi ne è protagonista. L'impressione è però che con il dif-

<sup>19</sup> Riferimenti alla nota 6.

<sup>20</sup> A questo proposito vi è da segnalare che la riattualizzazione nel nostro Paese da 15 anni a questa parte di procedimenti penali inerenti i reati di riduzione in schiavitù, in stato di servitù e di tratta relativamente a situazioni di assoggettamento finalizzate allo sfruttamento sessuale in danno di soggetti sia maggiorenni che minorenni, costituisce un indicatore inequivocabile dell'esistenza all'interno del mondo prostituzionale di situazioni di gravi violazione dei diritti umani. Stando ai dati presentati dal Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, in occasione della Conferenza organizzata dall'OSCE a Helsinki il 10-11 settembre 2008, *Successful Prosecution of Human Trafficking. Challenges and Good Practices*, il numero delle persone denunciate successivamente all'introduzione della Legge n. 228 del 2003, *Misure contro la tratta di persone*, fino al giugno 2008 per violazione dell'art. 600 C.p. sono state 2456 persone, per violazione del 601 C.p. 1070 e per violazione del 602 C.p. 278.

fondersi nei Paesi europei della prostituzione straniera, in special modo di quella *outdoor*, molto spesso i dibattiti politici in materia di contrasto alla tratta abbiano annullato, talvolta strumentalmente, proprio le differenze che intercorrono tra le situazioni di commercio autentico e autodeterminato del sesso (o comunque non violentemente controllate) e quelle ferocemente controllate a livello individuale o in modo organizzato dal crimine transnazionale.

È la stessa ricerca di Transcrime<sup>21</sup> a dare conto delle difficoltà che esistono nel definire l'esistenza ed eventualmente il tipo di nesso causale tra modello prostituzionale, numero di soggetti coinvolti nei processi di tratta, livello di violenza e modalità dello sfruttamento sessuale, mettendo in luce i limiti che si incontrano nella raccolta delle informazioni e dei dati utilizzabili ai fini di una lettura di tipo comparato dei fenomeni prostituzionali tra più Paesi. Stando ai risultati emersi da questo lavoro, il 52% dei Paesi sarebbe in grado di fornire solo dati con bassa affidabilità<sup>22</sup>, il 24% dati di affidabilità media<sup>23</sup>, a pari quota con i Paesi ove il grado di conoscenza e di intervento sul fenomeno della tratta permette di raggiungere livelli di affidabilità elevata della quantificazione delle persone vittime di sfruttamento e delle caratteristiche con cui questo si realizza<sup>24</sup>.

Per comprendere il fenomeno della tratta nei contesti nazionali e per coglierne la caratteristica fondamentale dello spostamento della vittima da un luogo di partenza verso quello di destinazione è necessario tener conto di molteplici fattori. Sicuramente oltre alle politiche prostituzionali adottate a livello interno, che la ricerca di Transcrime ha messo in luce<sup>25</sup>, possono rivestire un ruolo determinante altre circostanze, tra le quali la posizione geografica del Paese, le similarità linguistiche e culturali tra il Paese di origine e quello di destinazione, l'entrata nell'Unione Europea di nuovi Stati membri, il differenziale nel livello di benessere tra il Paese di origine e quello di destinazione, la femminilizzazione della povertà e i tassi di disoccupazione, il livello di efficacia delle misure antitratta, la mancanza di legislazione secondaria, la presenza di gruppi criminali e il grado di strutturazione delle attività illecite, le politiche immigratorie restrittive nei Paesi di destinazione, la mancanza di coordinamento tra i diversi attori coinvolti a diversi livelli nel contrasto, la disegualianza tra i sessi, la domanda di lavoro precario ed economico e i controlli effettuati nei luoghi di lavoro, l'accettazione a livello

<sup>21</sup> Riferimenti alla nota 15.

<sup>22</sup> È il caso di Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Regno Unito, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria.

<sup>23</sup> Austria, Francia, Grecia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca.

<sup>24</sup> Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia.

<sup>25</sup> Transcrime, *Study on National Legislation on Prostitution...*, cit.

sociale di alcune pratiche che accompagnano i processi di sfruttamento e il livello della corruzione.

Nel 2005, anno in cui il Comitato per i diritti delle donne e le pari opportunità del Parlamento europeo decideva di approfondire la problematica delle politiche prostituzionali e della tratta tra i Paesi dell'Unione Europea (25 Stati membri all'epoca), il 24% erano abolizionisti (Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Bulgaria), il 32% neoabolizionisti (Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo), il 16% proibizionisti (Irlanda, Lituania, Malta, Svezia, Romania), il 28% regolamentaristi (Austria, Germania, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Ungheria). A questi andrebbero aggiunti, nell'attuale configurazione politica comunitaria, la Romania, Paese proibizionista e la Bulgaria Paese abolizionista.

Dall'osservazione sviluppata da Transcrime a riguardo in particolare di un gruppo di Paesi (11) che presentavano dati con caratteristiche di comparabilità sotto il profilo della normativa in materia di tratta ed erano rappresentativi dei quattro modelli di *policies* prostituzionali, emerge come nessun orientamento adottato dal legislatore sembri essere nettamente più efficace degli altri nel ridurre la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, sebbene vi sia da considerare che nei Paesi proibizionisti lo sfruttamento sessuale appare essere un fenomeno meno radicato che in altri contesti. Tuttavia, l'impressione è che questo risultato possa costituire solo un dato apparente legato alla necessità di clandestinizzare completamente ogni genere di attività prostituzionale, in primis quelle che possono far pensare all'esistenza di gravi situazioni di sfruttamento<sup>26</sup>.

La mancanza perciò di un modello di riferimento che metta in evidenza potenzialità concrete di dissuasione rispetto alla tratta, conferma il fatto che questo fenomeno risente di fattori esterni che rendono la relazione tra *trafficking* e prostituzione condizionata da altre variabili, soprattutto con riferimento al numero di vittime. È indubbio comunque che le politiche migratorie di un Paese, il tipo e il grado di restrizione agli ingressi, giochino invece un ruolo di primo piano in relazione alle situazioni di sfruttamento e questo dato si evince anche osservando le modificazioni che hanno investito i singoli target nazionali coinvolti nella prostituzione (quello rumeno anzitutto), ma anche alcuni Paesi prima e dopo l'annessione all'Unione Europea (è il caso della Polonia, della Romania e della Bulgaria).

<sup>26</sup> Il riferimento è soprattutto alla Svezia e all'applicazione della normativa concernente la punizione del cliente.

Alcune conclusioni derivabili dall'osservare il mondo prostituzionale concernono la relazione tra prostituzione *outdoor* e *indoor* e il modello di riferimento. Stando agli esiti cui giunge la ricerca di Transcrime è forse possibile ipotizzare alcune tendenze di carattere generale.

In sintesi, nei Paesi a modello «regolamentarista» la prostituzione collegata alla tratta sarebbe esercitata soprattutto al chiuso, poiché è probabile che i trafficanti/sfruttatori in un Paese dove la prostituzione *outdoor* e *indoor* non sono vietate se esercitate nei termini di legge, scelgano di non sfruttare le loro vittime in strada, per ragioni di visibilità e di riduzione del rischio<sup>27</sup>. In quelli che si rifanno al modello «abolizionista», la prostituzione legata alla tratta sarebbe invece esercitata prevalentemente *indoor* per i logici vantaggi che offre l'orientarsi verso ambiti di mercato meno visibili e secondariamente nei confronti di questa prostituzione vi è una maggiore tolleranza sociale; di contro nei Paesi a modello «neoabolizionista» le ragazze coinvolte nella tratta eserciterebbero più di frequente in strada essendo vietata la gestione dei bordelli, sebbene la prostituzione al chiuso, a causa della sua invisibilità, sia di fatto molto più tollerata di quella in strada e tenda a essere guardata con minor diffidenza e perciò anche meno contrastata. Da ultimo, nei Paesi a modello «proibizionista» la prostituzione collegata alla tratta sarebbe quasi esclusivamente *indoor*, la scelta degli sfruttatori andrebbe cioè verso ambienti chiusi, essendo vietata in tutte le sue forme e perciò dovendo di necessità attivarsi in circuiti clandestini.

Anche attorno al problema della violenza, del suo esercizio e diffusione nei confronti delle vittime di tratta non sembra possibile ricavare dall'osservazione dei modelli prostituzionali alcuna generalizzazione<sup>28</sup>. La violenza è una componente strutturale della tratta di esseri umani, è uno dei mezzi mediante cui prende forma il processo del *trafficking* ed è altamente probabile che il ricorso alla violenza sia influenzato da altri fattori rispetto al modello legislativo sulla prostituzione, come ad esempio il grado di strutturazione delle organizzazioni criminali e la conflittualità tra bande, il grado di effettività delle norme in materia di prostituzione e tratta, l'efficacia dell'implementazione dei controlli antitratta, così come è possibile che la violenza si manifesti soprattutto entro l'ambito in cui la prostituzione è più diffusa ovvero ove sono maggiormente presenti elementi di concorrenzialità.

<sup>27</sup> È da rilevare inoltre come la prostituzione in strada tendenzialmente si riduca ogni volta che la questione del suo controllo o della sua eliminazione vengano poste a livello politico. Come sta accadendo anche in Italia, tale dibattito si sviluppa il più delle volte con toni emergenzialisti e argomentazioni legate ad esigenze di ordine pubblico che di fatto si traducono in un progressivo ma rapido spostamento delle giovani verso la prostituzione *indoor*.

<sup>28</sup> Transcrime, *Study on National Legislation on Prostitution...*, cit.

Sembra invece confermata la tendenza recente verso una modificazione del ricorso alle condotte violente come modalità di gestione del rapporto di sfruttamento nei Paesi di destinazione in entrambi i mercati *indoor* e *outdoor*. Tale modificazione andrebbe nella direzione di una maggiore negoziazione dell'esercizio dell'attività prostituzionale stessa a favore delle vittime e implicherebbe forme meno pesanti di controllo e di abuso quali il ricorso all'utilizzo di telefoni cellulari, la parziale trattenuta dei guadagni, l'aumento del coinvolgimento di altre prostitute come «controllori» ecc. Anche sotto il profilo del livello di esercizio della violenza, l'idea che la prostituzione in strada sia quella destinataria di modalità di sfruttamento più feroci non trova conferma nei dati raccolti che invece attesterebbero una certa omogeneità di situazioni.

La violenza sembra invece essere più diffusa nei nuovi Paesi membri dell'UE e ciò in ragione dei conflitti e della competizione tra i gruppi criminali operanti nel mercato. Un altro luogo comune da smentire riguarda il fatto che lo sfruttamento della prostituzione *outdoor* sia sempre più pesante di quello *indoor*, così come i profitti siano sempre maggiori nella prostituzione al chiuso. In particolare, questi ultimi due dati sembrano oggi non trovare conferma in quanto le reti di intermediazione e di sfruttamento nella prostituzione *indoor* appaiono essere più complesse e articolate rispetto a quella *outdoor* dove i costi di esercizio dell'attività prostituzionale sono decisamente inferiori e perciò i margini di guadagno possono essere potenzialmente superiori. Ovviamente queste considerazioni possono essere completamente fuorvianti se si considerano le situazioni di grave sfruttamento e riduzione in schiavitù e sul versante contrapposto, l'esercizio in abitazioni private di attività prostituzionali da parte di soggettività svincolate dal controllo di terzi.

Dal punto di vista quantitativo, le nazioni della vecchia Europa sembrano essere maggiormente coinvolte nel *trafficking*, ma questo dato viene in luce probabilmente in relazione al fatto che in questi Paesi i sistemi di monitoraggio del fenomeno e di assistenza alle vittime offrono maggiori garanzie di credibilità rispetto alla registrazione del fenomeno perciò la tratta stessa è più visibile come problema di polizia e come questione sociale. Eclattante è in questo caso la situazione italiana rispetto ad altri Paesi in cui al contrario il fenomeno non appare nella sua rilevanza quantitativa sostanzialmente per la più completa assenza

di sistemi di monitoraggio e di intervento a sostegno delle vittime nonché per il basso livello di strutturazione e consolidamento della collaborazione tra operatività del sociale e forze dell'ordine che non permette di arrivare all'emersione e identificazione di vittime. Inoltre va considerata la scarsa attenzione politica a questo problema dimostrata fino ad oggi da parte dei Paesi soprattutto di più recente annessione all'Unione Europea. Vi è da tener conto poi del fatto che i Paesi ove sembra essere più presente la tratta sono quasi sempre territori di destinazione finale e perciò il sistema di controllo sugli stranieri, soprattutto se extracomunitari, può essere più stringente rispetto a quello realizzato da Paesi a forte componente emigratoria o di transito. Ciò che sembra comunque venire in luce come dato complessivo è che non esiste probabilmente una relazione causale unica in grado di spiegare le diversità del numero di vittime trafficate nei singoli Paesi. In ogni caso vi è da sottolineare che soprattutto per le ragazze coercitivamente dedite ad attività prostitute, ma più in generale per tutte coloro le quali hanno in qualche modo una gestione terza del loro capitale corporeo, la permanenza nei mercati prostituzionali rimane molto spesso l'unica chance di vita e il vendere il proprio corpo con il tempo diventa un'attività saltuaria. Questo sostanzialmente per due ragioni: la prima perché anche quando viene meno il controllo delle organizzazioni dedite alla sfruttamento e la «vittima» è posta nelle condizioni di riacquistare margini di autonomia personale discreti, la stigmatizzazione sociale, la mancanza di autonomia psicologica e le difficoltà di accedere ad altri segmenti del mercato del lavoro, quasi sempre meno redditizi, contribuiscono a rafforzare il legame con il mondo del *sex business*, soprattutto con quelle attività a esso collegate non immediatamente percepibili come forme di prostituzione; la seconda perché questi ambienti favoriscono lo sviluppo di processi di autoidentificazione e di appartenenza tra le persone coinvolte che di fatto rendono difficoltosa la rottura dei legami sociali e affettivi che si possono instaurare. Di qui l'importanza degli interventi volti a sostenere l'emersione delle situazioni di sfruttamento e la fuoriuscita delle vittime dai circuiti prostituzionali ma anche di quelli orientati a favorire l'abbandono volontario, la sicurezza e la salute di tutte le soggettività coinvolte.

#### **4. Recenti orientamenti su tratta a scopo di sfruttamento sessuale, prostituzione, diritti umani, in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa**

Oggi sia la problematica della prostituzione che quella della tratta a scopo di sfruttamento sessuale sono al centro del dibattito politico, non solo nei Paesi che stanno riformando o da poco hanno riformato le norme in materia, ma anche in alcune delle istituzioni del sistema diritti umani delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. La questione della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è poi da qualche anno entrata nell'agenda del legislatore comunitario che su questa materia, come si segnalava in altra parte di questo lavoro, è intervenuto con una serie di atti di natura diversa, ed è oggetto anche di interventi di carattere più immediatamente operativo e di indirizzo politico da parte dell'OSCE, in particolare a supporto delle attività di *policy-making* in materia di lotta alla tratta, di messa a punto di sistemi di protezione per le vittime, di formazione delle forze di polizia, di costruzione di sistemi di intervento *multi-agency* e di coordinamento degli attori internazionali presenti in alcuni Paesi.

Ai fini del dibattito su questi temi, tra i tanti documenti di natura vincolante e non prodotti dalle organizzazioni intergovernative a raggio internazionale e regionale, vi sono due rapporti, rispettivamente delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, che appaiono essere particolarmente interessanti poiché nel proporre il tema della tratta e quello della prostituzione, con particolare attenzione agli sviluppi normativi in materia e agli obblighi che derivano agli Stati parte del Protocollo alla Convenzione internazionale sul crimine transnazionale organizzato per combattere la tratta di persone in modo particolare di donne e minori<sup>29</sup> e oggi anche della Convenzione del Consiglio d'Europa per l'azione contro la tratta di persone<sup>30</sup>, sviluppano una serie di considerazioni che conducono a interpretazioni del tutto difformi sulle politiche che in un'ottica diritti umani andrebbero realizzate nei confronti della prostituzione e di riflesso anche nel contrasto alle situazioni di sfruttamento.

Il primo di questi documenti, quello delle Nazioni Unite, è un rapporto presentato dalla Relatrice Speciale delle Nazioni Unite presso la Commissione Diritti Umani (oggi Consiglio Diritti Umani) sugli aspetti inerenti i diritti umani delle vittime della

<sup>29</sup> Riferimenti alla nota 4.

<sup>30</sup> Adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa a Varsavia il 16 maggio 2005, entrata in vigore il 1° febbraio 2008.

tratta, specialmente donne e bambini<sup>31</sup>, elaborato unitamente al Relatore Speciale sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile, la pornografia minorile della stessa Commissione Diritti Umani sulla relazione esistente tra tratta e domanda di servizi sessuali commerciali implicanti situazioni di sfruttamento. Il Rapporto è stato redatto tenendo conto di un questionario inviato a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, alle organizzazioni intergovernative e a quelle non governative allo scopo di verificare l'esistenza di un collegamento tra domanda di servizi sessuali commerciali, sfruttamento sessuale e tratta e di delineare l'orientamento con cui gli Stati dovrebbero attuare gli interventi per scoraggiare la domanda, alla luce degli strumenti normativi e di indirizzo adottati dalla comunità internazionale.

Vi è anzitutto da precisare che per la Relatrice Speciale, autrice di questo Rapporto, l'attenzione nei confronti della domanda di servizi sessuali commerciali è centrale se si colloca la questione della tratta entro il paradigma diritti umani, con riferimento specifico al profilo delle attività di prevenzione. Il presupposto su cui questa Relatrice Speciale costruisce le argomentazioni a sostegno della posizione presentata nel Rapporto, rinvia agli obblighi derivanti agli Stati parte dalla ratifica del Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta. Questo trattato non richiede agli Stati di abolire tutte le forme possibili di prostituzione, bensì di agire in buona fede nella direzione dell'abolizione della prostituzione minorile e di tutte le forme di prostituzione nelle quali sono coinvolte persone adulte nei termini in cui le attività prostituzionali si realizzino secondo la configurazione prevista dall'art. 3 del Protocollo stesso che definisce il *trafficking* e che prevede espressamente lo sfruttamento della prostituzione altrui come finalità della tratta.

Il punto cruciale su cui si articola la riflessione della Relatrice Speciale muove dalla constatazione che la prostituzione oggi nel mondo costituirebbe un fenomeno in larga misura imputabile alla tratta e soddisferebbe perciò gli elementi qualificanti la nozione di *trafficking in human beings* ai sensi dell'art. 3 del Protocollo delle Nazioni Unite. È rara, scrive la Huda, la presenza nei mercati prostituzionali di persone che non abbiano optato per questa attività in quanto vittime almeno di situazioni di abuso di potere o di abuso di una posizione di vulnerabilità, in relazione a condizioni di disparità di genere, di apparte-

<sup>31</sup> S. Huda, *Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective*, Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, 20 febbraio 2006, E/CN.4/2006/62.

nenza razziale o etnica o a situazioni di povertà. Alla luce di questa considerazione la Relatrice Speciale, nell'esaminare lo scenario prostituzionale odierno, afferma che gli Stati al cui interno sono vigenti sistemi legislativi che permettono l'esercizio legale della prostituzione si assumerebbero la difficile responsabilità di garantire che le condizioni in cui si realizzano le attività di prostituzione prescindano completamente dai mezzi illeciti elencati al paragrafo a) dell'art. 3 del Protocollo delle Nazioni Unite, così da assicurare che la tratta non sia in qualche modo agevolata dalla previsione di misure non idonee a contrastarla. Il giudizio che la Relatrice esprime verso questo orientamento di *policies* è del tutto negativo poiché i Paesi nei quali l'esercizio della prostituzione risulti essere lecito, non soddisferebbero gli obblighi previsti dal Protocollo stesso.

Con riferimento al problema della domanda di servizi sessuali a pagamento, nel Rapporto in esame la questione si articola specificamente attorno all'art. 9 par. 5 del Protocollo che nel dettare le regole in materia di prevenzione della tratta recita testualmente: «1. Gli Stati Parte stabiliscono politiche globali, programmi o altre misure per a) Prevenire e combattere la tratta di persone; e b) Proteggere le vittime della tratta di persone, in particolare donne e bambini, da una nuova vittimizzazione. [...] 5. Gli Stati Parti adottano o potenziano le misure legislative o di altro tipo, quali quelle educative, sociali o culturali, compresa la cooperazione bilaterale o multilaterale, per scoraggiare la richiesta che incrementa tutte le forme di sfruttamento delle persone, specialmente donne e bambini, che porta alla tratta».

Stando all'interpretazione sviluppata nel Rapporto presentato alla Commissione Diritti Umani il par. 5 di questo articolo presenta, con riferimento alla domanda particolare rilevanza. Dalla lettura di questa parte dell'art. 9 in particolare deriverebbero tre questioni: la prima riguarderebbe il fatto che la domanda dovrebbe essere intesa in relazione allo sfruttamento a prescindere se questo costituisce anche tratta; la seconda riconosce che la domanda andrebbe considerata come tutto ciò che promuove o incoraggia lo sfruttamento, non necessariamente solo come domanda di servizi legati allo sfruttamento; la terza muove dal presupposto che la domanda non necessariamente deve condurre alla tratta, bensì sarebbe sufficiente che lo sfruttamento alimentato dalla domanda favorisca la tratta.

In altri termini questa interpretazione riconosce che la doman-

da legata al *trafficking* non va intesa solo come richiesta di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o sessuale ma piuttosto, in senso più estensivo, come ogni atto che conduce o favorisce lo sviluppo della tratta laddove «favorire» significherebbe «supportare... o incoraggiare o aiutare la crescita o promuovere la crescita di».

Paradossalmente, si legge nel Rapporto, la domanda di tratta è sostenuta da soggetti che acquistano prodotti e servizi derivanti da situazioni di sfruttamento riconducibili al *trafficking* senza poter esser definiti trafficanti, non avendo posto in essere alcuna delle condotte specificamente contemplate nella definizione del Protocollo, vale a dire senza aver reclutato, trasportato, trasferito, ospitato o accolto, ma semplicemente ricevuto merci o servizi realizzati con lavoro di vittime di tratta. È in relazione a questo tipo di conclusione che la Relatrice sostiene la necessità che gli Stati si adoperino per scoraggiare la prostituzione, rientrando tra gli obblighi previsti dall'art. 9. Più specificamente questa indicazione si ricolleggerebbe all'impossibilità o alla non motivazione del cliente (nel Rapporto denominato *prostitute-user*) a distinguere tra prostitute assoggettate alle condizioni poste all'art. 3 del Protocollo e prostitute estranee a queste dinamiche. In altre parole, se da un lato l'ignoranza del cliente che acquista servizi offerti da soggetti prostituiti a seguito di tratta può essere tale da non permettere di comprendere lo scenario reale entro il quale si sviluppa questo rapporto commerciale, dall'altro è evidente che da parte di molti acquirenti di prestazioni sessuali vi sarebbe totale consapevolezza di essere di fronte a vittime di tratta.

L'atto del prostituirsi secondo la Relatrice prefigurerebbe l'esistenza di due forme di potere: il potere degli uomini sulle donne e quello del denaro, indispensabile in questo caso per accedere al corpo altrui. Nella prostituzione perciò questi due elementi di disparità verrebbero a ricomporsi in un unico momento definito dalla riassegnazione e riaffermazione della posizione di dominio a livello sociale dell'uomo sulla donna e conseguentemente della subordinazione di quest'ultima. Perciò, la domanda di servizi sessuali, entro questa ipotesi interpretativa, oltre a costituire un fattore di sostegno della tratta, si svilupperebbe all'interno di contesti economici, sociali, culturali, politici, normativi e istituzionali, collegati ai processi di globalizzazione che, nel perpetuare la discriminazione nei

confronti delle donne, agevolerebbero il ricorso all'acquisto di servizi sessuali e un generale disinteresse circa le reali dinamiche che governano i mercati prostituzionali e lo sfruttamento delle soggettività coinvolte. Inoltre, se in numerosi Paesi sono state adottate misure idonee a indagare, prevenire e punire i trafficanti, sembra mancare un'azione altrettanto strutturata diretta alla messa a punto di campagne educative rivolte a scoraggiare la richiesta di servizi che possono occultare situazioni di tratta.

In sintesi, stando alle indicazioni del Rapporto, può esistere un conflitto tra i diritti umani delle persone coinvolte nella prostituzione in quanto soggetti trafficati, e le norme che vigono all'interno di alcuni Paesi ove è legalizzato il commercio del sesso. Alla luce delle previsioni contenute nell'art. 9 del Protocollo, l'indicazione della Relatrice speciale è quella di un sostegno esplicito alle politiche prostituzionali di criminalizzazione del cliente secondo il modello svedese attualmente vigente, in quanto orientate alla riduzione della domanda mediante la sanzione dell'acquirente e non attraverso la penalizzazione della prostituta, meccanismo quest'ultimo mediante il quale, al contrario, si accentua la vulnerabilità e la vittimizzazione dei soggetti che sono coinvolti nelle situazioni di sfruttamento. Un'impostazione e una chiave di lettura completamente diversa della relazione intercorrente tra politiche in materia di prostituzione e tratta a scopo di sfruttamento sessuale vengono sviluppate in un Rapporto presentato dal Relatore Leo Platvoet al Comitato per le pari opportunità tra uomini e donne del Consiglio d'Europa sulla prostituzione<sup>32</sup>. Questo documento, il primo in materia dal 1958, riprende il Rapporto della Relatrice Speciale della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite e nel contempo tenta di rispondere al problema della tratta a scopo di sfruttamento sessuale in relazione alla diffusione della prostituzione, facendo esplicito riferimento anche in questo caso al paradigma diritti umani, quale ambito normativo e valoriale di riferimento ma sulla base di presupposti logico-argomentativi del tutto diversi e alla luce di un esame degli orientamenti adottati nelle politiche in materia di prostituzione nei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Precedentemente a questo Rapporto il Consiglio d'Europa, attraverso il gruppo EGSTP (Gruppo di esperti sulla tratta delle donne e la prostituzione forzata), discusse a Strasburgo un documento sulle ipotesi futu-

<sup>32</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Rapporteur Mr Leo Platvoet, *Prostitution - Which Stance to Take?*, Report on Equal Opportunities for Women and Men, Doc. 11352, 9 luglio 2007.

re circa le soluzioni politiche ai problemi della prostituzione e della tratta, identificando negli ambiti della produzione normativa e della prevenzione i terreni principali entro i quali concentrare le iniziative<sup>33</sup>. Tale prospettiva, trova conferma anche nel Rapporto del Relatore Platvoet e si pone in linea di continuità con tutti i documenti che sul problema del *trafficking* e della prostituzione forzata ha prodotto in questi anni il Consiglio d'Europa all'interno di un impianto argomentativo basato sul paradigma diritti umani<sup>34</sup>.

L'idea di fondo che attraversa tutto il documento presentato dal Relatore Leo Platvoet e che a differenza dei precedenti si incentra sul segmento «libero» del mondo delle prostituzioni è quella di delineare il modello di interventi che meglio possa rispondere all'esigenza di mettere al centro il principio del rispetto della dignità della persona e della libertà di scelta, al di là di esigenze di tipo moralistico. Per andare in questa direzione, la proposta in questo documento è quella di implementare *policies* sulla prostituzione volontaria adulta che realizzino programmi di assistenza che permettano l'abbandono volontario dell'attività di prostituzione e siano realizzati sulla base dei bisogni e delle vulnerabilità individuali e non a partire da logiche penalizzanti o criminalizzanti le prostitute. Gli Stati dovrebbero in altre parole evitare l'adozione di ogni genere di provvedimento che accentui l'invisibilità della prostituzione forzata e orientare gli interventi nella direzione dell'*empowerment* dei soggetti dediti ad attività di prostituzione dando evidenza ai profili strutturali del fenomeno prostituzionale, piuttosto che occultarli, al fine di sviluppare iniziative di prevenzione rivolte soprattutto ai soggetti a rischio di essere forzatamente immessi nella prostituzione. A questo proposito il richiamo è al ruolo che potrebbe essere assolto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani adottata nel 2005, ad oggi firmata da 17 Paesi e ratificata da 24. È evidente che questo trattato manifesterà la propria efficacia in relazione al numero di adesioni che riceverà, e in questo senso, di particolare importanza risulterebbe essere la ratifica dell'Unione Europea nonché degli Stati membri dell'Unione.

Il quadro normativo relativamente alla prostituzione nel contesto del Consiglio d'Europa è ancora definito dalla prevalente adesione al modello abolizionista (20 Paesi) seguito da quello proibizionista (17 Paesi) e da quello regolamentarista (9 Paesi)<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Group of Specialist on Traffic in Women and Forced Prostitution, Draft Final Report. Suggestions for Further Actions, citato in R. Sapio, *Prostituzione. Diritto e società*, cit.

<sup>34</sup> Tra gli altri: Parliamentary Assembly, Report on Traffic in Women and Forced Prostitution in Council of Europe Member States, Rapporteur Mrs Renate Wohlwend, Doc. 7785, 26 marzo 1997.

<sup>35</sup> Secondo i dati riportati nel Rapporto del Consiglio d'Europa, sono abolizionisti: Arzebaijan, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Regno Unito e presentano caratteri ibridi rispetto a questo modello Belgio, Croazia, Danimarca e Francia. Sono regolamentaristi Austria, Cipro, Germania, Grecia, Ungheria, Lettonia, Olanda, Svizzera, Turchia. Sono invece proibizionisti Albania, Andorra, Armenia, Repubblica Ceca, Georgia, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Malta, Moldavia, Montenegro, Romania, Federazione Russa, San Marino, Serbia, Ucraina.

Il Rapporto presenta una panoramica delle situazioni collegate alla prostituzione in Europa a partire dalle aree di criticità che i singoli modelli hanno messo in luce in questi anni. La questione più spinosa riguarda la difficoltà che condizioni di sfruttamento e tratta emergano in quei Paesi che adottano politiche ispirate al modello proibizionista, ma tale problema sussisterebbe anche nei Paesi che si ispirano all'abolizionismo e al neoabolizionismo. Secondo il Relatore del Consiglio d'Europa, nei Paesi in cui sono vigenti questi orientamenti, le persone dedite ad attività prostituzionali presentano livelli di vulnerabilità molto elevati a causa degli ostacoli che esse incontrano nell'esercitare autonomamente le attività di prostituzione. Proprio il carattere completamente o parzialmente illegale della prostituzione favorirebbe lo sviluppo di forme di assoggettamento e asservimento pesanti da parte delle organizzazioni criminali determinando anche un abbassamento generale dei margini di negoziazione con i clienti. Le scarse possibilità di contrattazione dello scambio sessuale con il cliente a loro volta produrrebbero delle ricadute potenzialmente pesanti sul piano sanitario, e in genere sulle condizioni di sicurezza di chi esercita la prostituzione. Un altro aspetto che trova considerazione nel Rapporto concerne la vulnerabilità dei soggetti coinvolti nella prostituzione in relazione alle molteplicità degli interventi e delle misure con cui oggi si provvede a sanzionare il venditore di servizi sessuali, in altre parole la questione riguarda la criminalizzazione e le sanzioni di vario genere a cui vanno incontro oggi le persone che si prostituiscono in molti Paesi. Si considerino a questo proposito, solo per fare un esempio, gli effetti di quei provvedimenti che definiscono reato la semplice offerta di servizi sessuali (l'ipotesi può essere anche quella dell'adescamento passivo) e non la compravendita di prestazioni sessuali.

Se si considera il problema della tutela delle prostitute dal punto di vista del sistema di protezione sociale, vi è da sottolineare che solo la Germania e l'Olanda riconoscono legalmente la prostituzione come un'attività lavorativa. Altri Paesi come l'Italia, la Danimarca, la Svezia e il Regno Unito prevedono in via universalistica il diritto di usufruire di alcuni servizi di assistenza a prescindere dallo status personale, ma in realtà la loro reale fruizione è fortemente condizionata dall'esistenza o meno di sistemi di operatività che agevolino la conoscenza e l'accesso ai servizi e dalle continue modificazioni che i governi apportano ad

altre *policies*, ad esempio quelle in materia di trattamento sanzionatorio dell'immigrato irregolarmente presente all'interno del territorio nazionale. Vi sono poi questioni di natura diversa, in parte collegate ai meccanismi che introducono le ordinanze emesse a livello territoriale dalle diverse amministrazioni, in parte inerenti provvedimenti di natura fiscale, per cui ad esempio in materia di tassazione, vi sono Paesi come la Francia e il Belgio dove è previsto il prelievo fiscale anche se i proventi sono considerati profitti non commerciali non essendovi riconoscimento legale dell'attività prostituzionale.

Il Rapporto prende in esame anche il problema della prostituzione *outdoor* sottolineando come molti dei provvedimenti che vengono adottati per attenuare i disagi che registrano gli abitanti delle zone dove si esercita il meretricio, siano spesso ispirati a norme ed esigenze di ordine pubblico piuttosto che a una *governance* del fenomeno. Di fatto le manifestazioni di intolleranza diffusa verso la prostituzione e verso chi la esercita, stanno favorendo uno spostamento progressivo delle attività prostituzionali verso luoghi chiusi, anche laddove esiste un esplicito divieto in questo senso. Per molti tuttavia, questi ambienti pur essendo dei bordelli travestiti sotto molteplici vesti, rappresenterebbero una soluzione rispetto all'esigenza di contenere gli effetti collaterali che la prostituzione *outdoor* implica.

Il minor impatto sociale della prostituzione *indoor* sta determinando un generale ripensamento circa la necessità di favorire queste forme di prostituzione, che è bene ricordarlo, non sempre ricalcano, soprattutto dal punto di vista delle soggettività coinvolte, quelle di strada, poiché presentano caratteristiche diverse, coinvolgono alcuni target piuttosto che altri, prevedono per i soggetti coinvolti costi economici decisamente superiori, implicano un grado di strutturazione delle attività illecite decisamente più complesso, necessitano di utilizzare strumenti di propaganda di vario tipo, tra cui il ricorso a internet, strumento oggi fondamentale non solo per l'acquisto di servizi sessuali commerciali ma anche per il reclutamento delle vittime di tratta.

Il documento del Consiglio d'Europa prende poi le distanze dal Rapporto della Relatrice della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite Sigma Huda, riconoscendo nel regolamentarismo un tipo di modello entro il quale sembra più agevole la realizzazione di politiche rispettose della dignità della persona. Tale

orientamento deriva complessivamente dal considerare la prostituzione un fenomeno che, proprio perché non riducibile allo scenario del *trafficking* e dello sfruttamento, richiede forme di intervento specifiche. La questione che il Relatore qui pone con forza è perciò quella di non vittimizzare quelle soggettività che, pur sviluppando attività prostituzionali in mercati al cui interno sono rinvenibili posizioni individuali differenziate, non sono collegate a reti di sfruttamento e che per questa ragione possono esprimere bisogni e razionalità di tipo diverso e comunque presentare livelli di vulnerabilità individuale o strutturale decisamente meno importanti rispetto a quelli che invece presentano le persone coinvolte nel *trafficking*. Questo significa da un lato pensare a politiche che siano in grado di rispondere alle necessità dei singoli, dall'altro formulare e realizzare sistemi di operatività che siano in grado di intervenire sul livello della prevenzione e della protezione, anche nell'ottica di favorire il monitoraggio e la repressione di tutte le attività criminali collegate allo sfruttamento sessuale e alla riduzione in schiavitù di migliaia di donne, di minori e oggi anche di uomini adulti, considerando e rispettando nel contempo la libera scelta sviluppata da molte giovani, anche in termini di progettualità migrante, di lavorare nel *sex business* o per l'impossibilità di accedere ad altri segmenti del mercato o per valutazioni di tipo personale che possono condurre a costruire sulla prostituzione la loro scelta occupazionale. Proprio dalla consapevolezza della pluralità degli scenari prostituzionali e della molteplicità delle situazioni rinvenibili al loro interno deriva la necessità di affrontare il problema nella sua complessità, oltrepassando cioè le questioni della tratta e della prostituzione collegata a situazioni di sfruttamento.