



Parlamento Italiano

XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'infanzia

Seduta del 9/10/2008

Pag. 3

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALESSANDRA MUSSOLINI**

La seduta comincia alle 14,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(*Così rimane stabilito*).

Audizione del Ministro per le pari opportunità, Maria Rosaria Carfagna, sulle politiche del Governo in materia di contrasto alla prostituzione minorile.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, del Ministro per le pari opportunità, Maria Rosaria Carfagna, sulle politiche del Governo in materia di contrasto alla prostituzione minorile. Ringrazio il Ministro per le pari opportunità per questa audizione, soprattutto perché, accingendoci a iniziare un'indagine conoscitiva sul tema della prostituzione, l'interesse è soprattutto verso la prostituzione minorile. Faccio presente che, purtroppo, il Ministro ha un impegno subito dopo questa audizione, quindi si riserverà di replicare in altra occasione, a breve, alle vostre considerazioni e domande, come ha già annunciato. Do la parola al Ministro Carfagna per la sua relazione, ringraziandolo per la disponibilità manifestata.

MARIA ROSARIA CARFAGNA, *Ministro per le pari opportunità*. Vi ringrazio per avermi offerto l'opportunità di affrontare un tema che mi sta molto a cuore, il tema della tutela dei minori, con particolare riferimento alle iniziative assunte dal Ministero che ho l'onore di guidare in materia di

prostituzione minorile.

Prima di affrontare in maniera specifica il tema oggetto dell'audizione, vorrei fare un breve accenno ad altre iniziative che, comunque, ineriscono alla tutela dell'infanzia.

Uno dei primi interventi che ho ritenuto opportuno porre in essere è stato quello di presentare, con il Ministro della giustizia, due disegni di legge concernenti rispettivamente misure contro gli atti persecutori e misure contro la violenza sessuale. Entrambe le proposte tutelano non solo le donne vittime di violenza, ma anche i loro bambini, che spesso si trovano ad essere spettatori passivi di violenza contro le loro madri.

Nella visita fatta ai centri antiviolenza di Roma, infatti, non solo ho avuto l'opportunità di conoscere numerose donne che cercano di uscire dalla spirale della violenza, ma ho visto anche i loro figli, bambini e bambine che provengono da varie realtà sociali, e non soltanto da quelle più degradate: tutti uguali, per aver vissuto indirettamente una quotidiana esperienza di violenza rivolta alla loro madre. Per questo motivo, mi auguro che il dibattito parlamentare in corso possa concludersi nei tempi più brevi possibili.

Proprio per garantire l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti ho voluto che venisse predisposto uno schema di disegno di legge volto ad istituire anche in Italia un Garante nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza. Il disegno di legge,

Pag. 4

che sarà oggetto di esame nei prossimi giorni in Conferenza Stato-regioni, prevede in particolare una figura atta specificamente a garantire informazioni, accertamenti e controlli, al fine di tutelare i diritti e l'ascolto dei minori ed è stato predisposto in conformità a quanto previsto dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo nel 1996 e ratificata con legge 20 marzo 2003, n. 77.

Il tema della tutela dei minori viene affrontato anche nel disegno di legge proposto con i Ministri della giustizia e dell'interno, recante «Misure contro la prostituzione», approvato dal Consiglio dei ministri l'11 settembre scorso e presentato al Senato.

Il provvedimento ha come obiettivo il contrasto del fenomeno della prostituzione di strada e del suo sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali. Esso punisce in eguale misura chi si prostituisce per strada e il cliente, colui che si avvale della prestazione, togliendo linfa al mercato della prostituzione. Introduce, inoltre, il reato di associazione a delinquere finalizzato allo sfruttamento della prostituzione e colpisce gli sfruttatori della prostituzione minorile in tutte le fasi della loro attività. Considera prostituzione minorile il compimento di atti sessuali con un minore in cambio di qualsiasi utilità, anche economica e anche soltanto promessa. Il disegno di legge inasprisce le pene per i clienti di prostitute minorenni e favorisce le procedure di rimpatrio assistito, nell'interesse dei minori.

Più dettagliatamente, l'articolo 1 introduce il reato di esercizio della prostituzione o invito ad avvalersi della stessa in luoghi pubblici o aperti al pubblico, prevedendo come punizione l'arresto da cinque a quindici giorni e l'ammenda da 200 a 3 mila euro. Alla medesima pena soggiace chi, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, si avvale delle prestazioni sessuali di soggetti che esercitano la prostituzione o le contratta.

Particolare attenzione è dedicata alla prostituzione minorile, un fenomeno di fronte al quale non si può e non si deve rimanere indifferenti. La prostituzione minorile è un fenomeno estremamente complesso, variegato, difficilmente sondabile e in cambiamento incessante e repentino. Nonostante l'attenzione dedicata alla problematica della prostituzione minorile sia andata via via intensificandosi su più fronti e a vari livelli, l'importanza e soprattutto l'esigenza di definirne i contorni rimangono, comunque, tuttora presenti.

Formulare una definizione specifica e propria del fenomeno capace di connotarne le proprietà costitutive e caratterizzanti, così da qualificarne l'ambito concettuale e di conseguenza il campo operativo, è per i ricercatori e gli operatori una necessità effettiva. La prostituzione minorile è essenzialmente una forma di sfruttamento di minori a fini economici, una condizione che si determina quando uno o più adulti traggono vantaggio economico dall'abuso della propria posizione di dominio e di potere nei confronti di soggetti di età minore.

Nel contesto, si parla dunque di sfruttamento sessuale di minore per denotare la produzione forzata di servizi di natura sessuale da parte di soggetti in età minore, in cambio di una remunerazione.

Lo sfruttamento sessuale del minore a fini economici e la caratterizzazione dell'attività come lavoro pone in evidenza la dimensione economica della problematica, a cui però sono inevitabilmente connesse altre, in particolare di natura più propriamente sociale, culturale e giudiziale.

Lo sfruttamento sessuale di bambini ed adolescenti, oltre ad essere una delle forme più drammatiche di violazione della loro integrità fisica e psicologica, e come tale origine di danni fisici e psicologici assai gravi, e talune volte irreversibili, è espressione di una patologia sociale vera e propria. Oltretutto, la sua crescita incessante riflette il sussistere, senza mezzi termini, di una emergenza sociale, poiché il problema investe, oltre le vittime, anche la società nel suo insieme. Di fronte a questo, l'unica risposta plausibile è un impegno effettivo e concreto, a tutti i livelli, a dare attuazione ai diritti dei minori ad una crescita serena e

armoniosa, alla sicurezza e alla protezione, a soddisfare cioè il loro basilare diritto alla vita. Relativamente al genere e alla conferma che il fenomeno non riguarda più soltanto l'universo femminile, bensì anche bambini e ragazzi, si affianca il riscontro che la prostituzione maschile ormai è una realtà che, anzi, va incrementandosi e investe sia italiani che stranieri.

Per quanto riguarda infine l'età, pur rilevandosi che è ancora molto varia e legata a diversi *target* - tendenzialmente gli italiani sono più giovani degli stranieri e in genere le femmine sono più giovani dei maschi - si registra che nell'insieme essa si è molto abbassata. Ciò è da imputare essenzialmente alla logica del mercato, sul piano sia dell'offerta che della domanda. Più i minori sono giovani, più sono redditizi e facilmente gestibili. Parallelamente, più il mercato è giovane, più aumenta la domanda della clientela.

Nel 2006 sono state denunciate 340 persone per il reato previsto dall'articolo 600-*bis* del codice penale e 77 nel corso del primo trimestre del 2007. I più sfruttati in questo genere di prostituzione sono i minorenni stranieri. Dai dati relativi alle segnalazioni all'autorità giudiziaria effettuate dalle forze di polizia, risultano complessivamente 118 le vittime del reato di cui all'articolo 600-*bis* per l'anno 2006 e 21 nel primo trimestre del 2007. La fascia di età interessata è quella tra i 15 e i 18 anni e riguarda in particolare giovani rumene, rom, la cui età può essere anche notevolmente più bassa, e in percentuale minore ragazze provenienti dal Nord Africa, dai Balcani e dall'Albania.

Il fenomeno pertanto coinvolge minori arruolate, trasferite in Italia e controllate da potenti organizzazioni criminali. Il disegno di legge sulla prostituzione, nel tener conto di questa terribile realtà, riformula interamente l'articolo 600-*bis* del codice penale e all'articolo 2 punisce con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da 15 mila euro a 150 mila euro chiunque recluta, induce, favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prostituzione dei minori.

Inoltre, tenendo conto degli obblighi assunti con la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, adottata a Lanzarote nell'ottobre del 2007, il disegno di legge delinea meglio la condotta dello sfruttamento della prostituzione minorile e chiarisce che l'utilità, anche se solo promessa, in cambio della quale il minore compie atti sessuali può anche essere un'utilità non economica.

Se il reato di prostituzione minorile è commesso nei confronti di persona che non abbia compiuto i 16 anni, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Se la vittima di reato è minore di anni 14 scatta la denuncia per violenza sessuale, reato punito, come sapete, con la reclusione da cinque a dieci anni, secondo l'articolo 609-bis.

Nello stesso articolo 2, al secondo comma, si prevede l'applicazione ai minori stranieri non accompagnati che esercitano la prostituzione della procedura - disciplinata dall'articolo 33 del Testo unico sull'immigrazione - del cosiddetto «rimpatrio assistito», procedura attuata nel rispetto delle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo e nell'interesse del minore al ricongiungimento con i propri familiari.

Il rimpatrio assistito, infatti, è un istituto previsto per garantire il principio dell'unità familiare e per assicurare la massima protezione del minore. Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato è adottato dal Comitato per i minori stranieri, organismo della Presidenza del Consiglio dei ministri già operante presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

In questi anni di attività del Comitato per i minori stranieri, il fenomeno dei minori non accompagnati ha riguardato l'ingresso clandestino nel nostro Paese di circa 20 mila minori. Secondo il Comitato, i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia al 30 settembre 2006 erano 6.551, per l'80,52 per cento maschi. Il gruppo più numeroso è quello rumeno, seguito dai minori provenienti da Marocco e Albania. Il 53 per cento dei minori

stranieri non accompagnati ha tra i 16 e i 17 anni, il 25,74 per cento tra i 7 e i 14 anni, il 19,14 per cento soltanto 15 anni.

Le regioni che ne registrano la maggiore presenza sono la Lombardia, con 1.573 minori migranti soli, e il Lazio con 1.050. Si tratta di minori privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili; bambini e bambine sfruttati, ai quali viene negato il diritto ad una vita libera e dignitosa, il diritto all'istruzione, il diritto al gioco, il diritto di esprimersi liberamente, il diritto a crescere in un ambiente familiare che possa accoglierli e proteggerli.

Il rimpatrio assistito di un minore si realizza solo se questo provvedimento corrisponde al superiore interesse del minore stesso. Il Comitato, infatti, svolge attività di ricerca al fine di individuare i familiari dei minori e, in caso di impossibilità di ricongiungimento, ne dispone l'affidamento - sentite naturalmente le autorità territoriali competenti, quali servizi sociali o tribunali dei minori - ad una idonea struttura, ascolta il minore, ne accerta l'interesse al rimpatrio, valuta l'effettiva possibilità dei genitori o di eventuali parenti affidatari ad accogliere e a riprendere il minore.

Lo Stato italiano ha l'obbligo di assicurare piena protezione a tutti i minori, soprattutto a quelli coinvolti in attività di prostituzione o vittime di sfruttamento, tratta e riduzione in schiavitù. Il diritto al ricongiungimento familiare deve essere garantito nei tempi più rapidi e con le procedure più semplici, purché naturalmente adeguate alla difesa del superiore interesse del minore.

In quest'ottica, il disegno di legge recante «Misure contro la prostituzione» prevede che il rimpatrio assistito per i minori stranieri sia accelerato e semplificato. A tale scopo, è rimessa a un apposito regolamento la fissazione delle modalità di riconsegna alle autorità nazionali dei minori stranieri, al fine di garantire l'unità familiare del minore e l'osservanza delle misure di protezione.

La procedura prevista dal menzionato articolo 33 del Testo unico sull'immigrazione risponde alle esigenze di protezione del minore, garantendo, solo una volta accertato che ciò risponda ad una reale utilità per il minore stesso, il ricongiungimento con la famiglia di origine. Per questo ritengo opportuno che essa sia estesa anche ai minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati, nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Ho pertanto proposto un emendamento all'atto Senato n. 733 recante «Disposizioni in materia di pubblica sicurezza», volto ad estendere il rimpatrio assistito anche ai minori non accompagnati cittadini dell'Unione europea.

L'articolo 3 del disegno di legge introduce, inoltre, una nuova figura di reato, l'associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. Quasi sempre dietro la prostituzione si nasconde un'organizzazione criminale che riduce in schiavitù le proprie vittime. Il reato di sfruttamento della prostituzione, di riduzione in schiavitù o di tratta di esseri umani deve essere affiancato da una specifica previsione di associazione per delinquere, quando questa è diretta allo sfruttamento della prostituzione.

Per contrastare le organizzazioni finalizzate al compimento di reati di prostituzione minorile e di induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, è previsto quindi un inasprimento delle pene, stabilite nella reclusione da quattro a otto anni per i promotori e da due a sei anni per i partecipanti dell'associazione.

Come già accennato, l'articolo 2 del disegno di legge sulla prostituzione contiene un anticipato recepimento degli obblighi assunti dall'Italia con la Convenzione di Lanzarote. L'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pornografia minorile, incardinato presso il Dipartimento per le pari opportunità, è fortemente impegnato nello studio del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale

dei minori nel nostro Paese ed ha rappresentato l'Italia nella negoziazione di questa importante Convenzione.

Occorre, in tempi molto ravvicinati, procedere alla ratifica delle altre disposizioni, lavoro al quale il nostro Ministero sta procedendo insieme al Ministero degli affari esteri e al Ministero della giustizia.

Scopo della Convenzione è quello di creare tra gli Stati membri un sistema omogeneo di protezione dei minori contro i crimini di sfruttamento sessuale e abuso sessuale. La Convenzione affronta sistematicamente le tematiche relative alla protezione dei minori, introducendo principi generali, prevedendo misure preventive e autorità specializzate per la protezione dei minori, nonché specifici programmi di intervento a protezione e assistenza delle vittime.

Molte previsioni saranno dedicate alla modifica della normativa penale sostanziale interna, quali l'introduzione di una disciplina speciale della prescrizione per i reati di sfruttamento sessuale, tratta, abuso sessuale, prostituzione commessi in danno di minori, e l'estensione dell'inescusabilità dell'ignoranza dell'età della vittima - già prevista per la violenza sessuale relativamente a vittima minore di 14 anni - ai reati di schiavitù, di tratta, di prostituzione minorile, di sfruttamento sessuale commessi in danno di minori.

Ulteriori modifiche riguardano il sistema delle indagini e le modalità di svolgimento del processo penale, con riferimento in particolare alla registrazione e alla raccolta di dati, al monitoraggio del fenomeno e, soprattutto, alla cooperazione internazionale per combattere la dimensione transnazionale di certi reati, quali quelli commessi attraverso internet.

Il disegno di legge di ratifica costituirà un ulteriore strumento per elaborare nuove misure di contrasto allo sfruttamento sessuale e all'abuso sessuale di minori, per affrontare in campo internazionale la tematica della pedopornografia virtuale. Per rendersi conto della dimensione del fenomeno, basti pensare che, secondo l'UNICEF, sulla rete sono veicolate ogni anno più di un milione di immagini di bambini e bambine abusati. La tematica dello sfruttamento sessuale di minori sarà, inoltre, oggetto del terzo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale di bambini ed adolescenti che si terrà a Rio de Janeiro dal 25 al 28 novembre prossimo.

Il Ministero per le pari opportunità sarà coinvolto, alla luce degli impegni assunti, rispetto al progetto di formazione continua in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale, alla pedofilia e pedopornografia, in favore delle realtà giudiziarie ed investigative dei Paesi del centro America. Tale evento prevede di riunire più di 3 mila persone. Si propone di affrontare il crescente problema dello sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti, che avviene attraverso il traffico transnazionale, la pedopornografia e il turismo sessuale.

Il Ministero, inoltre, è impegnato alla redazione del rapporto periodico al Comitato ONU sui diritti dei minori rispetto allo stato di attuazione in Italia della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, che tocca gli scottanti temi della vendita dei bambini, della prostituzione minorile e della pedopornografia.

Un cenno, infine, vorrei fare alle azioni positive intraprese dal Dipartimento per le pari opportunità, tra cui lo stanziamento di finanziamenti per i progetti di assistenza e integrazione sociale per il reinserimento di minori che hanno ottenuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari, secondo quanto stabilito dall'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione.

Si tratta di bambini e bambine extracomunitari non accompagnati, vittime di tratta, privi in Italia di genitori o comunque di chi possa esercitare la potestà genitoriale nei loro confronti. I minori rappresentano, insieme alle donne, la tipologia di vittime maggiormente esposte al rischio di tratta e di sfruttamento sessuale in genere. Ciò avviene non soltanto per la loro condizione di particolare vulnerabilità e di minore capacità di difesa e di resistenza,

ma anche per la costante crescita della domanda di prestazioni sessuali rese da bambini e da adolescenti.

L'elaborazione CENSIS sui dati del Dipartimento per le pari opportunità riferisce che negli anni 2001-2006 i minori inseriti nei progetti di assistenza sono stati complessivamente 619; nel periodo compreso tra giugno 2005 e giugno 2006 sono stati 137. L'azione si affianca ad altre azioni già esistenti per la protezione sociale delle vittime della tratta, comprese naturalmente le vittime minorenni, come per esempio il funzionamento del numero verde nazionale anti-tratta 800.290.290. Il progetto, formalmente avviato alla fine del luglio 2000, consiste in un servizio telefonico gratuito, attivo 24 ore su 24 su tutto il territorio nazionale, in grado di fornire alle vittime e a coloro che intendono aiutarle tutte le informazioni sulle possibilità di aiuto e di assistenza che la normativa italiana offre per uscire dalla situazione di sfruttamento.

Segnalo infine che, come previsto dalla legge n. 7 del 16 novembre 2006, è operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità, la Commissione per la prevenzione e il contrasto di mutilazioni genitali femminili, al fine di tutelare le donne dalle pratiche di mutilazione genitale femminile.

La Federazione italiana dei medici pediatri denuncia l'esistenza di 30 mila bambine infibulate in Italia: una cifra impressionante. Sarà mia cura portare all'attenzione del Governo l'esistenza massiccia di questa pratica e lavorare per modificare la legge al fine di impedire, o comunque considerevolmente diminuire, il numero di minorenni sottoposte ad una simile barbarie. La differenza di cultura e di religione non deve tramutarsi in fenomeni di tolleranza della violenza e del sopruso verso persone che non sono libere di determinarsi e di scegliere.

Sempre in tema di tutela di minori, ritengo che occorra impegnarsi sul fronte dell'affermazione del divieto delle punizioni corporali. Sia l'obbligo di proteggere il bambino contro ogni forma di violenza fisica o psicologica, anche quando è accaduto dai genitori o dagli educatori, stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, sia le numerose raccomandazioni emanate in seno al Consiglio d'Europa, sia ancora il lancio, quest'anno, di una campagna da parte dello stesso

Consiglio per l'abolizione delle punizioni corporali impongono di intervenire attraverso una riforma dell'articolo 571 del nostro codice penale, frutto di una visione degli strumenti di correzione oggi superata da una concezione personalistica e partecipativa dei modelli familiari, improntata, più che su sistemi violenti di correzione, sulla garanzia dello sviluppo della personalità dei più piccoli. In questo senso, già la Corte di cassazione ha esortato il legislatore ad intervenire ridefinendo il concetto di correzione mediante una più attuale funzione di educazione.

Tra le competenze del mio Ministero sento molto forte l'impegno da dedicare alla tutela dei minori, alla promozione e alla garanzia dei loro diritti. Spero, quindi, di poter svolgere in maniera proficua il mio lavoro in piena sintonia con questa Commissione.

È per questo che mi piace concludere il mio intervento citando una frase di Kofi Annan, già segretario generale dell'ONU: «Non c'è responsabilità più sacra di quella che il mondo ha verso i bambini. Non c'è dovere più importante di garantire che siano rispettati i loro diritti, che il loro benessere sia tutelato, che le loro vite siano libere dalla paura e dal bisogno, che essi possano crescere nella pace».

Vi ringrazio per l'attenzione.

(...)

PRESIDENTE. Nel ringraziare il Ministro Carfagna per la disponibilità manifestata, ricordo che in una prossima seduta risponderà alle domande poste.

Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,50.