

CLINICA DEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA CITTADINANZA

WWW.CLINICALEGALE.GIUR.UNIROMA3
MAIL: LAWCLINIC@UNIROMA3
Via Ostiense, 161 - 00154 Roma

Enrica Rigo - audizione alla Commissione conoscitiva del Senato sul fenomeno della prostituzione, 2 ottobre 2019.

La Clinica Legale dell'immigrazione dell'Università di Roma Tre è un progetto che dal 2010 fornisce assistenza ai migranti e richiedenti asilo, in particolare a donne migranti. Si tratta di una realtà che negli anni è andata crescendo e ha consolidato collaborazioni importanti, come quella con il Tribunale di Roma al quale forniamo servizi di ricerca sulla situazione dei paesi di origine dei richiedenti asilo, sulle prassi attuative degli organi amministrativi, per esempio le Commissioni Territoriali, sull'accesso alla giustizia di soggetti vulnerabili quali le donne richiedenti asilo, anche in condizione di trattenimento presso il Centro Rimpatri di Ponte Galeria.

Immagino di essere stata convocata perché faccio parte del tavolo sulla tratta istituito dal Tribunale Civile di Roma. Dal 2015 la Clinica ha infatti assistito oltre 200 donne, provenienti principalmente dalla Nigeria, nelle procedure riguardanti la domanda di protezione internazionale. Le cose che dirò riguardano, dunque, lo specifico profilo della connessione tra la questione della protezione internazionale e della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, ovvero, quelli che i documenti ufficiali della commissione europea in materia di migrazioni e asilo definiscono come «flussi misti». È necessario precisare subito che l'espressione «flussi misti» rischia di trarre in inganno, nel senso che ogni progetto migratorio è, in sé, un progetto che ha diverse sfaccettature e motivazioni e, dunque, non esistono «flussi» che non siano misti.

La tratta a scopo di sfruttamento sessuale, e come questa si è modificata negli anni, sono un esempio di quello che intendo dire. Dal 2014 al 2017, il numero delle donne richiedenti asilo e degli arrivi di donne via mare è più che quadruplicato in Italia. I dati dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni dicono che nel solo 2016 sono sbarcate in Italia 11000 donne nigeriane, di cui oltre 8000 vittime di tratta. So che sono dati di cui siete già a conoscenza, anche perché sono gli unici disponibili (l'assenza di dati e di conoscenza dei fenomeni è evidentemente in sé un problema). Di queste donne, solo 899 nel 2017 e circa 600 nel 2018 risultano assistite come vittime di tratta. Questi dati vanno letti nella loro complessità: non significa necessariamente che il sistema di identificazione fallisce, ma che esso funziona parallelamente ad altri sistemi, come quello della protezione

CLINICA DEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA CITTADINANZA

WWW.CLINICALEGALE.GIUR.UNIROMA3
MAIL: LAWCLINIC@UNIROMA3
Via Ostiense, 161 – 00154 Roma

internazionale. L'identità di una persona non è mai riducibile all'alternativa di vittima sì, vittima no: si tratta di donne per cui il progetto migratorio è anche un progetto di emancipazione da situazioni di fortissima povertà, discriminazione nell'accesso all'istruzione, alla salute, al lavoro, situazioni di violenza domestica, abusi familiari, e così via. Lo stesso sistema della tratta, almeno da paesi come la Nigeria, si è profondamente modificato: non esiste un unico reclutatore che prende una donna in un villaggio della Nigeria e la porta in Italia, e con il quale la donna ha un rapporto di dipendenza unilaterale. Così come risulta anche dal rapporto Inter-Rotte della cooperativa Be Free, e conferma la nostra esperienza con oltre 200 donne, tratte del viaggio vengono fatte in autonomia dalle donne, i legami e le connessioni con i reclutatori possono variare durante il viaggio così come variano all'arrivo, e spesso si tratta di legami che si allentano o si stringono, che conoscono momenti e intensità diverse anche all'interno dello stesso rapporto. Fino al 2016-2017, moltissime delle donne provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale si fermavano in Libia a lavorare alcuni mesi e poi ripartivano; non tutte e non necessariamente nelle Connection House. Nel periodo successivo, come noto, la situazione in Libia è precipitata. Lo ricordo perché ho letto in alcune trascrizioni di questa Commissione che esiste una relazione tra la depenalizzazione della prostituzione e l'incremento della tratta. A mio parere questo rapporto causale non è dimostrabile, mentre ci sono studi assolutamente affidabili che dimostrano la stretta relazione tra l'inasprirsi delle politiche migratorie, l'aumento della tratta e il peggioramento delle condizioni in cui questa avviene (<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf>). Il profitto della tratta non è necessariamente da mettere in correlazione alla domanda, bensì alle condizioni dello sfruttamento: tanto per essere chiari, se diminuisce la domanda o aumentano i rischi nel soddisfarla, impiegherò più tempo a pagare il mio debito o diventeranno più dure le condizioni di sfruttamento. Non necessariamente le donne traggono un beneficio dalla repressione della domanda.

Siamo di fronte a un fenomeno complesso che non può essere affrontato con i soli strumenti del diritto penale. Gli strumenti penali esistono già e prevedono pene molto elevate, oltre allo sfruttamento della prostituzione, mi riferisco, in particolare, ai reati di tratta e riduzione e schiavitù. Questa è una commissione conoscitiva sul fenomeno della prostituzione e devo manifestare un certo stupore per il fatto che, invece, i documenti che mi sono stati inviati riguardano quasi tutti, se non tutti, i profili penalistici delle legislazioni sulla prostituzione; il rischio è di affrontare fenomeni di

CLINICA DEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA CITTADINANZA

WWW.CLINICALEGALE.GIUR.UNIROMA3
MAIL: LAWCLINIC@UNIROMA3
Via Ostiense, 161 – 00154 Roma

rilevanza sociale solo attraverso la calotta interpretativa del diritto penale. Se mi è consentito vorrei suggerire a questa Commissione conoscitiva di invitare anche esperti o osservatori che possono portare prospettive diverse. Per esempio, si è costituito un gruppo di studi sulla prostituzione di cui fanno parte ricercatori di fama internazionale sul tema (Gruppo Italiano di Ricerca su Prostituzione e Lavoro Sessuale – GRIPS), alcuni dei quali sono stati coinvolti nella redazione di un grosso rapporto indipendente sulle conseguenze della riforma intervenuta in Francia in tema di prostituzione (<https://www.medecinsdumonde.org/en/actualites/publications/2018/04/12/study-impact-law-13-april-2016-against-prostitution-system-france>). Il rapporto evidenzia il forte stigma nei confronti delle lavoratrici del sesso che si è prodotto nel paese, e il crescente isolamento delle donne. Intervenire con gli strumenti del diritto penale in questo genere di fenomeni non significa intervenire a tutela i soggetti deboli, così come è stato evidenziato in molte occasioni anche dalla voce autorevole di Maria Grazia Giammarinaro, che mi auguro sia tra le persone convocate da questa Commissione, la quale ha più volte sottolineato, proprio da questo punto di vista, l'ambiguità della stessa legislazione anti-trafficking.

In riferimento a questo punto, vorrei tornare all'esperienza maturata con le donne richiedenti asilo a partire dal 2015, con l'arrivo del gran numero di donne nigeriane e l'introduzione, prima per prassi, poi con il D.lgs 142 del 2015, della procedura di *referral* all'interno delle procedure di asilo. Molte delle Commissioni Territoriali sull'asilo si sono assestate sulla concessione della protezione solo nel caso in cui le donne fossero state disposte a seguire un programma di integrazione sociale. Innanzitutto, vorrei far presente come la determinazione delle donne a entrare in questo genere di programmi sia il frutto di processi lunghi, che sovente non hanno un andamento lineare. Il gran numero di dinieghi della protezione, oltre a intasare i tribunali di ricorsi quando le donne hanno trovato accesso alla giustizia, ha esposto le donne al rischio di rimpatrio, così come è avvenuto per una ventina di donne il 17 settembre 2015; circostanze che peraltro sono state denunciate dal rapporto 2017 del Gruppo di esperti sulla tratta del Consiglio d'Europa (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806edf35>).

A conferma di come le ragioni di ordine pubblico mal si concilino con la tutela dei soggetti vulnerabili, si sottolinea peraltro che, da un monitoraggio effettuato nell'ultimo anno da una delle organizzazioni anti-tratta presenti nel CPR di Ponte Galeria Roma, unico centro di rimpatrio in Italia

CLINICA DEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA CITTADINANZA

WWW.CLINICALEGALE.GIUR.UNIROMA3
MAIL: LAWCLINIC@UNIROMA3
Via Ostiense, 161 – 00154 Roma

dove è presente una sezione femminile, risulta che molte delle donne trattenute avevano in precedenza denunciato episodi di violenza o molestie. La stessa esperienza della Clinica Legale nell'assistenza dalle donne richiedenti asilo mostra che circa 1 donna su 3 si rivolge a noi dopo un ordine di allontanamento o in seguito al trattenimento al centro di rimpatrio, provvedimenti di cui le donne sono destinatarie a seguito di operazioni di polizia, i cui effetti si ripercuotono, dunque, su quelle che dovrebbero essere le vittime degli eventuali reati di sfruttamento della prostituzione.

In moltissimi altri casi, in cui le richiedenti asilo non sono incorse in procedure di rimpatrio, si sono viste riconoscere solo la protezione umanitaria, anche quando avrebbero avuto diritto a forme di protezione più forti come la protezione sussidiaria o lo status di rifugiate. In controtendenza, vorrei sottolineare il lavoro egregio della sezione specializzata del Tribunale di Roma, che invece ha sviluppato un orientamento garantista dei diritti, attento alla dimensione strutturale della violenza di genere, in conformità con quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul. Le ordinanze del tribunale di Roma (<http://protezioneinternazionale.giur.uniroma3.it/osservatoriosullagiurisprudenza/>) costituiscono un buon esempio di come il profilo delle donne, anche di quelle imbricate nel sistema della tratta, non possa essere ridotto alla dicotomia vittima sì // vittima no; il lavoro esegetico richiede di ricostruire il profilo soggettivo della donna e quello oggettivo delle condizioni del paese di provenienza nella loro complessità, incluso il funzionamento del sistema di giustizia dei paesi di origine e delle tutele effettive che questo garantisce o meno, al fine di valutare i rischi nei quali la donna può incorrere in caso di rimpatrio. La valutazione sulla protezione internazionale non può essere sottoposta alla condizione che la donna entri o meno in un programma di protezione sociale, volontà che magari dovrebbe essere manifestata durante un'audizione al centro di rimpatrio, questo non può che essere un passaggio successivo, e comunque non considerato in alternativa alla protezione internazionale.

Sottolineo questo punto perché solo ultimamente le Commissioni Territoriali si stanno adeguando all'orientamento sviluppato dalla giurisprudenza ma, nel frattempo, un numero elevatissimo di donne si è vista riconoscere solo la protezione umanitaria. L'abrogazione della protezione umanitaria a opera della legge 132 del 2018 (conversione del cosiddetto decreto sicurezza Salvini), rischia di produrre, da questo punto di vista, conseguenze molto negative sui percorsi intrapresi dalle donne. Conseguenze che vanno ad aggiungersi a quelle già prodotte dalla riduzione dei capitolati di spesa per l'accoglienza. Sul punto vorrei riportare l'attenzione di questa

CLINICA DEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA CITTADINANZA

WWW.CLINICALEGALE.GIUR.UNIROMA3

MAIL: LAWCLINIC@UNIROMA3

Via Ostiense, 161 - 00154 Roma

Commissione sulle importanti decisioni della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che hanno riconosciuto come la condizione di richiedente asilo sia una condizione in sé di alta vulnerabilità, proprio per la situazione di dipendenza che essa crea (in particolare, M.S.S v Belgio e Grecia, del 21 Gennaio 2011). La sostanziale abrogazione della protezione umanitaria, e la sostituzione con permessi speciali rigidamente tipizzati, non fa altro che protrarre tale condizione di incertezza rispetto alle proprie prospettive, creando, questo sì, un terreno fertile per l'approfittamento e lo sfruttamento delle donne.

Per concludere, l'esperienza maturata - e in questo so di condividere l'opinione di molte organizzazioni anti tratta con le quali mi sono trovata a collaborare - dice che l'emancipazione, anche delle vittime di tratta, passa per il riconoscimento dei diritti, l'accesso ai servizi sociali e al welfare, la valorizzazione dei percorsi di autonomia, e non per lo strumento penale che è, e deve rimanere, estrema ratio. La stessa esperienza della protezione sociale ex. art. 18 del TU immigrazione ci dice che si dimostra molto più efficace quando questa è attivata dal percorso sociale, in luogo di quello penale, il quale rischia di subordinare la volontà delle donne a fini di politica criminale. Mi pare invece che le brutali violenze legate alla tratta, che non è mia intenzione negare, e a cui sono dedicati specifici articoli del codice penale, siano utilizzate sovente nel dibattito pubblico e politico per sostenere la necessità di introdurre modelli di repressione indiretta del fenomeno prostituzione in quanto tale, con il rischio di produrre un ulteriore isolamento delle donne.

Voglio infine sottolineare che la recente sentenza della Corte Costituzionale, la quale ha sostenuto la legittimità del quadro legislativo vigente, non va oltre la legittimazione delle scelte già effettuate dal legislatore. Il riferimento alla "dignità oggettiva", richiamato nella decisione, va letto come un riferimento complementare e non alternativo alla "dignità soggettiva", dalla quale non può prescindere la tutela della persona. In altre parole, tale richiamo non può essere considerato come l'invocazione a un principio assoluto e astratto, o alla necessità di introdurre un bene giuridico diverso da quelli già tutelati, bensì è il richiamo alla dignità così come *oggettivamente delineata* dall'ordinamento positivo, attraverso uno sforzo esegetico sistematico, che vede, accanto alle tutele penali, principi fondamentali quali quello di solidarietà, autonomia e uguaglianza.