



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE  
DELLA POLIZIA DI STATO



*1<sup>^</sup> Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica  
Indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione*

*Audizione del Primo Dirigente dott.ssa Marina Contino  
Direttore della 1<sup>^</sup> Divisione del Servizio Centrale Anticrimine  
della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato*

*Roma, 23 ottobre 2019*

## PREMESSA

Il fenomeno della prostituzione ha oggi connotazioni diverse, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, rispetto ai profili noti ai tempi della legge Merlin del 1958.

Sono via via emerse, accanto alle fattispecie delittuose introdotte dalla legge n. 75/1958, gravi forme di **sfruttamento connesse al crimine organizzato di matrice straniera** – *in primis* la **tratta di esseri umani** - che hanno determinato scelte strategiche mirate del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, volte a contrastare i delitti e, nel contempo, a tutelare le vittime grazie alle misure introdotte dal legislatore.

Il Dipartimento ha adottato, negli anni, linee strategiche di intervento a 360° a tutela delle vittime vulnerabili in genere (le cd. "fasce deboli"), nell'intento di dare impulso alle misure di tipo repressivo e investigativo senza dimenticare i compiti di pubblica sicurezza propri dei Questori, soprattutto in seguito alle recenti innovazioni normative che hanno portato ad investire in prevenzione, a livello generale e nei singoli casi di violenza, compresa la violenza nei confronti delle vittime di tratta e prostituzione.

Fondamentali sono stati gli interventi volti ad investire risorse in Uffici specialistici dedicati, nella **formazione di tipo multidisciplinare** degli operatori, nella collaborazione con altre istituzioni ed enti esterni, competenti sulle tematiche della violenza e dell'abuso, nel fornire strumenti utili che favoriscano l'efficacia degli interventi e, non ultimo, si è investito in cultura, realizzando campagne di informazione e sensibilizzazione.

L'esigenza di specializzazione degli operatori chiamati a gestire il fenomeno della violenza, costantemente sottolineata in diversi consessi istituzionali e sociali, ha portato all'istituzione di **Uffici specialistici** dove sono disponibili operatori qualificati e appositamente formati a trattare la delicata materia, sia sul territorio, nelle Questure, come anche a livello centrale.

In ambito centrale la struttura di riferimento delle Questure e del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è la **Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato**, attraverso le sue articolazioni interne – il **Servizio Centrale Operativo**, il **Servizio Centrale Anticrimine**, il **Servizio Controllo del Territorio**, il **Servizio Polizia Scientifica** – impegnate, in base alle proprie specifiche competenze, nelle attività di indagine, prevenzione, supporto scientifico e coordinamento.

- il **Servizio Centrale Operativo**, creato nel 1989 con l'obiettivo di combattere la criminalità organizzata e incaricato di coordinare e sostenere le indagini delle Unità investigative locali. All'interno del Servizio è stata istituita una Sezione dedicata al contrasto del fenomeno della violenza contro le donne ed una dedicata alla

criminalità straniera. Il Servizio partecipa direttamente alle attività svolte dalle unità investigative locali per casi particolarmente complessi, anche con implicazioni internazionali;

- il Servizio Controllo del Territorio, cui è affidato il compito di gestire la prevenzione generale e controllo del territorio;
- il Servizio Polizia Scientifica, che sostiene le indagini grazie ai suoi esperti in biologia, chimica, fisica, impronte digitali, medicina forense e altro. Opera in tutta Italia attraverso i suoi uffici interregionali, regionali e provinciali.

Il Servizio Centrale Anticrimine, ultimo nato, è stato costituito con il Decreto Interministeriale del 19 aprile 2017, ed è responsabile dello sviluppo delle misure preventive e dell'analisi dei fenomeni criminali - compresi quelli legati alle fasce vulnerabili - ed è referente per le Divisioni Anticrimine delle Questure, allo scopo di restituire piena centralità all'azione di prevenzione propria delle Autorità di Pubblica Sicurezza, che si esplica attraverso l'intervento sulla pericolosità sociale dei soggetti e l'aggressione ai patrimoni illecitamente acquisiti.

Il Servizio si occupa, tra l'altro, delle iniziative di collaborazione interistituzionale e di profilo internazionale in tema di **prevenzione e contrasto della criminalità**, comprese quelle in tema di **violenza di genere e fasce deboli**.

Tra le competenze del Servizio Centrale Anticrimine, secondo l'articolo 20 del decreto istitutivo, vi sono quelle in materia di studio e analisi dei dati e delle informazioni forniti dalle Questure.

L'analisi è propedeutica all'azione di indirizzo e impulso alle indagini di tipo preventivo per consentire di rafforzare l'azione propria dei Questori nell'esercizio del potere di applicazione delle misure di prevenzione, personale e patrimoniale, comprese le misure in tema di violenza domestica, stalking, cyberbullismo.

Come appena detto, sono stati istituiti Uffici specialistici della Polizia di Stato, a livello centrale e territoriale.

Per dare attuazione all'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269 recante *“Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”*, sono stati creati<sup>1</sup> presso le Questure, i Nuclei di Polizia Giudiziaria (Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine), incaricati di *«raccolgere tutte le informazioni relative alle indagini»* in materia e di *«coordinarle con le sezioni analoghe esistenti in altri Paesi europei»*, nonché, in ogni Squadra Mobile, le Sezioni specializzate nelle indagini concernenti lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia ed il turismo sessuale in danno di minori.

<sup>1</sup> Mediante Decreto del Ministro dell'Interno del 30 ottobre 1998, cui ha fatto seguito la circolare del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza N. 123/A1/183/B/15/1 del 27 novembre 1998.

Ancora, nel 2001 sono state istituite, all'interno delle Squadre Mobili, le Sezioni criminalità straniera e prostituzione mentre, nel contempo, gli Uffici Immigrazione hanno il compito di assicurare lo svolgimento di tutte le attività amministrative concernenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri.

Infine, il "Centro Nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet" del Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, **previsto dalla legge 6 febbraio 2006 n. 38**, ha un ruolo di primo piano nella lotta allo sfruttamento sessuale di minori a mezzo internet, ed è punto nazionale di raccordo delle informazioni provenienti da associazioni e organismi non governativi, nazionali e internazionali, attivi nella tutela dei minori dallo sfruttamento *on-line*, nonché nella promozione di un uso legale e sicuro delle nuove tecnologie.

## *Iniziativa in tema di violenza di genere e vittime vulnerabili*

Da tempo la Polizia di Stato adotta iniziative di sensibilizzazione, nella consapevolezza che è necessario fornire un contributo significativo alla diffusione della cultura di genere per poter efficacemente prevenire e far emergere i fenomeni di abuso nei confronti di tutte le vittime in condizioni di vulnerabilità.

La campagna “Questo non è amore”, avviata nel 2016, è diventata dal 2017 un’iniziativa permanente sviluppata dalle Questure, allo scopo di informare e soprattutto aiutare l’emersione delle situazioni di violenza, grazie ad un approccio attento e proattivo verso l’utente, offrendo alle vittime il contatto con personale specializzato. La campagna prevede infatti la presenza, nelle piazze o altri luoghi di aggregazione, di un *team* costituito da un medico/psicologo - della Polizia di Stato o dei Centri antiviolenza - operatori esperti (di Squadra Mobile, Divisione Anticrimine, U.P.G.S.P.) e da un rappresentante della locale Rete Antiviolenza.

Nel 2018, 83 Questure hanno programmato eventi, convegni, manifestazioni di piazza, anche in collaborazione con le istituzioni locali.

In particolare, va citata l’iniziativa della Questura di Torino in collaborazione con l’Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti – UICI, che per le celebrazioni del 25 novembre 2018 ha stampato in braille diverse copie di un volantino contenente informazioni, suggerimenti e contatti utili. Sul materiale informativo della Polizia di Stato è stato anche inserito un QR code che consente di leggere il volantino attraverso gli smartphone.

Dal luglio 2016 fino a luglio 2019, sono stati registrati oltre 106.000 contatti, con un picco di 25.000 (di cui 4.418 minori) in occasione della Giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne del 25 novembre 2018.

Nel quadro della progettualità, la Direzione Centrale Anticrimine ha realizzato tre successive edizioni dell’opuscolo dal titolo “Questo non è amore...” contenente informazioni sul fenomeno e sugli strumenti utili alla prevenzione e al contrasto della violenza, distribuito su larga scala sul tutto il territorio nazionale e pubblicato sul sito [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it).

La terza edizione dell’opuscolo verrà pubblicata in occasione della Giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne del 25 novembre 2019, come previsto nel quadro degli impegni del Piano Operativo del “Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne” (2017/2020).

L'edizione 2019 della brochure contiene dati informativi sulle fenomenologie delittuose connesse alla violenza di genere – compresi i femminicidi – e sugli strumenti utili a tutela della vittima, con focus sulle misure di prevenzione attuate dall'Autorità di Pubblica Sicurezza. L'opuscolo conterrà diverse “storie” e testimonianze reali nell'intento di incoraggiare la consapevolezza nella vittima sul proprio vissuto di abuso e sulla possibilità di chiedere aiuto e uscire dalla violenza.

L'opuscolo, inoltre, dedica un capitolo al “femminicidio”.

L'ordinamento italiano non fa alcun riferimento alla nozione di femminicidio. Né il codice penale, né alcuna legge speciale contengono una sua definizione. Tuttavia, per comprendere meglio il fenomeno, anche da punto di vista statistico, si è convenuto che, almeno ai fini prettamente operativi e di polizia, l'espressione “femminicidio”, e non omicidio passionale (errato modo di comunicare un evento così grave, quasi gratificandolo o giustificandolo), possa essere attribuita ai soli casi di commissione di un atto criminale estremo che porti all'omicidio, perpetrato in danno della donna “in ragione proprio del suo genere”. In tal senso, la Direzione Centrale Anticrimine è l'unico ufficio che elabora un approfondimento del genere, sulla base di dati operativi, e ricomprende nel numero dei femminicidi commessi, intesi nel modo sopradescritto, anche l'uccisione della “prostituta”.

Al riguardo, nel 2008 risultano 4 prostitute vittime di femminicidio; nei primi 8 mesi del 2019 ne risultano 2.

L'opuscolo mostrerà, in particolare, la vulnerabilità delle vittime in base non solo al sesso, ma anche alla cittadinanza.

Nel quadro delle iniziative di carattere informativo rivolte alle vittime straniere di violenza, la Direzione Centrale Anticrimine, in collaborazione con l'Ambasciata britannica a Roma, ha diffuso alle Questure, nel mese di marzo 2019, una Guida pratica per i cittadini del Regno Unito vittime di violenza sessuale, redatta – in italiano ed inglese – unitamente al Consolato Generale Britannico di Milano.

Il documento è finalizzato, tra l'altro, a minimizzare gli ostacoli che possono derivare dalle barriere linguistiche e “culturali” connesse alla insufficiente conoscenza della lingua e del sistema penale italiano e rientra, in tal senso, nel novero degli strumenti utili ad un approccio efficace verso la vittima.

Nel quadro dell'Accordo di collaborazione firmato tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2017 sono state allestite 2 stanze dedicate all'ascolto protetto delle vittime vulnerabili. Le stanze sono, al momento, disponibili in circa metà delle Questure. Entro la fine del 2019, verranno acquistati e distribuiti alle Questure, con i fondi previsti dall'Accordo, dei “kit portatili” che consentono di procedere all'ascolto in modalità protetta anche al di fuori degli uffici di polizia.

Sempre in adesione all'Accordo citato, nel mese di marzo 2019 è stato realizzato, presso la Scuola di Polizia di Spoleto, il primo corso dedicato alle misure di prevenzione del Questore, cui hanno partecipato 110 operatori provenienti da tutte le Questure, curato da esperti della Polizia di Stato, psicologi, docenti universitari e dirigenti del Dipartimento per le Pari Opportunità. Il corso, della durata di 5 giorni, è stato dedicato, oltre all'ammonimento quale misura di carattere preventivo nei casi di stalking e violenza domestica, all'approfondimento di tematiche concernenti la "violenza di genere", quali le migliori prassi di approccio nei confronti delle vittime e dell'abusante e l'importanza di una corretta valutazione del rischio di recidiva.

\*\*\*\*\*

La Direzione Centrale Anticrimine ha fornito alle Questure **indicazioni utili sulle nuove prassi operative che vanno implementate nell'ambito delle attività di prevenzione e contrasto della violenza di genere**, mutuando regole e principi propri dell'intervento penale in tutte le circostanze in cui l'operatore di polizia ha un approccio con la vittima in particolare condizioni di vulnerabilità, anche alla luce della Legge nr. 69/2019 cd "Codice Rosso", dando indicazioni sulle novità introdotte dalla legge e sulle buone prassi da adottare a tutela della vittima, ponendo particolare attenzione alle condizioni di vulnerabilità.

Ferma restando l'osservanza delle eventuali direttive emesse dai Procuratori della Repubblica territorialmente competenti, sono stati proposti approfondimenti, ai fini della massima diffusione e sensibilizzazione dei dipendenti uffici impegnati, a qualsiasi titolo, nella trattazione della materia.

Ciò che rileva in questa sede è l'invito ai Questori a sviluppare specifici protocolli di intervento e d'intesa con le Amministrazioni locali, le ASL, gli Uffici scolastici provinciali, i Centri Antiviolenza e le Associazioni che si occupano della tutela delle donne.

Sul punto, può essere citato, quale utile riferimento, il Protocollo di collaborazione tra la Questura di Milano ed il Centro Italiano per la Promozione e la Mediazione (CIPM), sottoscritto il 5 aprile 2018, denominato Protocollo "ZEUS", per cui il Questore di Milano ha introdotto nei decreti di ammonimento la c.d. "ingiunzione trattamentale". L'applicazione del Protocollo ha avuto un positivo riscontro: nei primi mesi del 2019, quasi l'80% degli ammoniti ha accolto l'invito a presentarsi al Centro di mediazione e la Questura continua a svolgere costanti monitoraggi delle situazioni più problematiche, al fine di evitare pericolose recidive.

Altri simili accordi, che non vogliono assolutamente essere "moralizzanti", hanno portato le Questure di Viterbo, Pescara e L'Aquila a suggerire percorsi terapeutici ai soggetti ammoniti dai relativi Questori, da seguire anche presso l'Associazione Italiana di Psicologia

e Criminologia (AIPC) che, adotta metodi scientifici che si sono dimostrati particolarmente efficaci ed efficienti, sia in termini di prevenzione che di contrasto delle condotte violente e persecutorie. Mette a disposizione anche l'APP Offender, gratuita, da Google Play o APP Store, che offre esercizi per rilassarsi e possibilità di contattare il centro anche attraverso una video chiamata e rende possibile offrire i servizi dell'AIPC a tutte le Questure del territorio nazionale e non solo nei luoghi dove è stata sottoscritta la convenzione.

La Divisione Anticrimine della Questura di Modena ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Centro LDV "Liberiamoci dalla Violenza", per riuscire ad intervenire sui comportamenti degli autori dei maltrattamenti attraverso un percorso terapeutico in cui insegnano agli uomini che hanno la consapevolezza di tenere condotte violente a gestire i propri impulsi.

Altre Questure stanno per sottoscrivere Protocolli con altri centri: la Questura di Oristano a breve lo sottoscriverà con il CAM, Centro di Ascolto Maltrattanti, ONLUS che con le altre Questure della Sardegna ha già avviato iniziative di collaborazione in corso di valutazione.

Sempre in tema di buone prassi sviluppate ai fini di prevenzione, va citata quella condotta dalla Questura di Trento, che da marzo 2019 partecipa ad un Gruppo di Lavoro Interdisciplinare costituito su iniziativa della Provincia Autonoma di Trento, finalizzato alla costituzione di un modello innovativo di "presa in carico" delle donne che hanno subito violenza ispirato al cd. *MARAC - Multy Agency Risk Assessment Conference*. Il Gruppo di Lavoro multi-agenzia, coordinato da un rappresentante della Questura di Trento, esamina i casi di donne vittime di violenza domestica o atti persecutori trattati dalla Divisione Anticrimine in sede di ammonimento, ritenuti particolarmente problematici o che evidenziano un alto rischio di reiterazione.

Per quanto riguarda i profili procedurali relativi all'Ammonimento del Questore per atti Persecutori, violenza domestica e cyber-bullismo, nonché sulle altre misure di prevenzione personale, il Servizio Centrale Anticrimine della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha diffuso alle Questure, nel luglio 2019, apposite linee guida.

La circolare sul "codice rosso" contiene anche specifiche indicazioni sull'importanza di fornire ogni utile informazione alla vittima, nel solco di quanto previsto dall'art 90 bis c.p.p., non solo quando la persona si rivolge alla Polizia giudiziaria per sporgere denuncia, ma in ogni circostanza in cui il personale interloquisce con una presunta vittima di abuso.

Infine, è stata sottolineata l'esigenza di assicurare una puntuale **formazione del personale**, programmando specifici corsi obbligatori per il personale che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

Le Questure hanno già programmato eventi di formazione, campagne di sensibilizzazione a livello locale, iniziative di collaborazione con associazioni ed enti esterni.



Nel settore della formazione, va citata l'iniziativa della Questura di Roma, che in ottemperanza alle indicazioni dipartimentali e di seguito alle direttive impartite dalla Procura della Repubblica di Roma, ha avviato degli "stage" di formazione presso la Sezione Specializzata della Squadra Mobile in materia di reati di violenza di genere per tutti i referenti degli Uffici periferici (Commissariati) sulla tematica, in modo da costituire una "rete" di personale specializzato in ogni ufficio della Questura.

È stato anche approfondito, negli anni scorsi, lo studio di strumenti operativi efficaci che consentano l'emersione del fenomeno nelle attività di "primo intervento", utili a prevenire l'escalation della violenza.

Il "Protocollo EVA" è nato per evidenziare la reiterazione degli episodi di violenza in modo da consentire agli operatori di polizia, l'adozione di provvedimenti cautelari nei confronti del maltrattante e di misure idonee per la tutela delle vittime.

Il Progetto è nato grazie alla collaborazione della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato con il Dipartimento di psicologia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli". Dapprima sperimentato dalla Questura di Milano nel 2014 e da gennaio 2017 diffuso su tutto il territorio nazionale.

In caso di intervento per lite familiare il personale operante, prima di giungere sul luogo della segnalazione, è in condizione di conoscere quanti altri interventi dello stesso genere ci siano stati per quello stesso nucleo familiare, se risultano armi regolarmente detenute o persone con precedenti di polizia.

Queste informazioni consentono agli operatori di valutare e gestire al meglio situazioni fortemente conflittuali, nelle quali avranno cura di sentire separatamente la vittima ed il suo aggressore, verificare se dei minori hanno assistito ai fatti e adottare tutti i provvedimenti necessari.

Le notizie, i dati, i dettagli dell'intervento vengono inseriti ed esaminati grazie alla compilazione di una *check-list* che consente di ricostruire i fatti in modo completo ed accurato.

Tra luglio 2018 e luglio 2019 sono stati registrati dal Servizio Controllo del Territorio della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, che coordina l'iniziativa circa 8.500 interventi nel quadro del Protocollo EVA, durante i quali sono stati arrestati 106 soggetti autori di violenze domestiche, denunciati altri 175, mentre 76 sono stati allontanati immediatamente dalla casa familiare.

## *Il fenomeno della prostituzione e sue connessioni con la tratta degli esseri umani*

Il fenomeno della prostituzione ha oggi connotazioni diverse, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, rispetto ai profili noti ai tempi della legge Merlin del 1958.

Sono via via emerse, accanto alle fattispecie delittuose introdotte dalla legge n. 75/1958, gravi forme di **sfruttamento connesse al crimine organizzato di matrice straniera** – *in primis* la **tratta di esseri umani** - che hanno determinato scelte strategiche mirate del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, volte a contrastare i delitti e, nel contempo, a tutelare le vittime grazie alle misure introdotte dal legislatore.

Le strategie investigative di contrasto del fenomeno della tratta si accompagnano, da diversi anni, ad un approccio proattivo e multi-agenzia, fondato sulla collaborazione tra diversi attori, istituzionali e non, che entrano in vario modo in contatto con la vittima.

A fondamento di tale approccio, vi sono le procedure di identificazione delle potenziali vittime di tratta nate “sul campo” quando il fenomeno è emerso negli anni ‘90, attraverso le sinergie tra le attività degli organi inquirenti e di polizia, quelle messe in campo dalle ONG – si pensi, ad esempio, alle “unità di strada”, e le Istituzioni preposte alla tutela delle vittime.

Le procedure sono diventate “buone prassi” e sono state diffuse attraverso iniziative di formazione, protocolli sottoscritti in ambito locale, progettualità europee.

Il criterio, infatti, non è nuovo, tanto che uno dei primi strumenti di tutela delle vittime di tratta è stato introdotto con l’art. 18 del Testo Unico in materia di Immigrazione (D.Lgs n. 286/1998) che è ancora oggi una misura valida, incentrata sul rispetto dei diritti umani.

La norma consente al Questore il rilascio di un titolo di soggiorno quando, nel corso di operazioni o di indagini per reati connessi allo sfruttamento della prostituzione o altri gravi delitti, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti dell’associazione o a causa delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini. Il permesso può essere rilasciato anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il suo parere favorevole, e prevede che lo straniero partecipi ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Al 21 ottobre 2019 risultavano **564** soggiorni ex art 18 e 18bis dl 269/1998 in corso di validità. Inoltre:

- ✓ i Paesi più rappresentati sono Nigeria (250), Albania (66) e Marocco (54);
- ✓ **102** i permessi di soggiorno a vittime di violenza domestica, di cui 39 rilasciati nel corso dell'anno, di cui 10 a cittadini albanesi;

Indipendentemente dalla “collaborazione” offerta, l’art. 13 della legge 11 agosto 2003 n. 228 “*Misure contro la tratta di persone*” ha introdotto lo speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, in modo da consentire alla vittima di ricostituirsi condizioni di normale vita quotidiana. In tal modo si garantisce il “periodo di recupero e riflessione” previsto dalla Direttiva 2011/36/UE.

Con il D. Lgs. 4 marzo 2014, n.24 di “Attuazione della Direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione ed alla repressione della tratta di esseri umani ed alla protezione delle vittime” è stato introdotto il “*programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria*”.

Il tema dell’identificazione delle vittime di tratta rappresenta, quindi, un punto cruciale nell’ambito dei meccanismi di risposta al fenomeno.

Da un punto di vista strettamente connesso all’attività di polizia, assume un ruolo prioritario la capacità degli operatori di adottare quegli accorgimenti utili per un approccio corretto con la potenziale vittima, che spesso non si percepisce come tale o rifiuta di riconoscersi tale. Le c.d. liste di “indicatori” risultano particolarmente utili in tal senso, per orientare l’individuazione della potenziale vittima di tratta e la corretta applicazione delle misure di protezione ed assistenza previste dalla legge in favore di chi è caduto preda dei trafficanti, come anche per lo sviluppo di specialistiche attività di indagine.

Nel quadro delle iniziative del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione Europea (luglio – dicembre 2014), il Servizio Centrale Operativo ha realizzato, assieme al Raggruppamento Operativo Speciale (ROS) ed al Comando Tutela del Lavoro dei Carabinieri, all’interno del *Law Enforcement Working Party (LEWP)* del Consiglio dell’Unione Europea, un “*Vademecum sugli indicatori di tratta per gli investigatori delle Forze di polizia*”, definitivamente editato in sede europea il 17 aprile 2015.

Il “*Vademecum*” contiene indicatori sulla vittima di tratta e sui trafficanti, suddivisi per tipologia di sfruttamento, elaborati secondo le indicazioni fornite dagli Stati Membri dell’Unione Europea.

Il manuale è stato diffuso nel luglio 2015 a tutte le Questure per essere utilizzato anche a fini di aggiornamento specialistico.

Continuo è infatti l'impegno della Polizia di Stato nel settore della formazione del personale impegnato nelle indagini in materia di tratta.

Il 22 gennaio 2018 è partito il "Corso di Formazione con Simulazione dal Vivo per Combattere la Tratta di Esseri Umani nell'ambito dei flussi migratori misti" organizzato presso il COeSPU di Vicenza in collaborazione con l'OSCE, per il personale della Polizia di Stato avente un profilo investigativo.

*La collaborazione trae origine dalla strategia assunta in seno alla Cabina di Regia per il contrasto alla tratta di esseri umani (nell'ambito del Piano Nazionale Anti tratta) che ha visto tra gli stakeholders, il Direttore del Servizio Centrale Anticrimine.*

La particolare modalità formativa della "simulazione" è finalizzata a rafforzare l'approccio proattivo al fenomeno, basato sul lavoro multi-agenzia e orientato ai diritti umani: i partecipanti devono assicurare che tutte le attività (simulazioni) siano portate a compimento osservando il principio di non-discriminazione, adottando una specifica prospettiva di genere e tenendo in debita considerazione il miglior interesse del minore e la sicurezza delle vittime.

Principali obiettivi del programma sono: definire/utilizzare indicatori per l'identificazione delle vittime; applicare un approccio multi-agenzi e procedure operative di segnalazione delle vittime ai servizi che si occupano dell'assistenza e del supporto; utilizzare indagini finanziarie e la cooperazione internazionale, giudiziaria e di polizia.

La Polizia di Stato ha anche partecipato, dal 10 al 14 dicembre 2018, al quarto corso di formazione internazionale che si è svolto presso il *Centre of Excellence for the Stability Police Units* (CoESPU) di Vicenza, finalizzato a rafforzare le capacità di contrasto del fenomeno, con particolare riferimento allo sfruttamento sessuale e lavorativo, con le consuete modalità di "simulazione" delle procedure operative.

## *Le misure di prevenzione personali e la prostituzione*

Negli ultimi anni il tema dell'applicabilità delle misure di prevenzione personali all'attività di prostituzione ha assunto particolare rilievo.

La legge n. 1423/1956, oggi abrogata e sostituita dal Codice delle leggi antimafia (D.lgs. n. 159/2011), prevedeva, tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione "...4) *coloro che, per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori (...); 5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume*" (L.1423/1956, art. 1).

Per il legislatore del 1956, le misure di prevenzione personali erano applicabili, in presenza dei presupposti di pericolosità e attualità, alle persone dedite a favorire o sfruttare la prostituzione, come anche a coloro che esercitavano la prostituzione, perché compresi, secondo l'interpretazione prevalente, nella categoria di *coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume*<sup>2</sup>.

L'art. 2 della L. n. 327/1988 ha successivamente modificato il testo dell'articolo, delineando le fattispecie oggi previste dal D.lgs. n. 159/2011.

Secondo l'attuale Codice delle leggi antimafia, è possibile applicare le misure di prevenzione personali<sup>3</sup> a "...b) *coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica*"<sup>4</sup>. Rientrano nelle categorie coloro che sono dediti al favoreggiamento, allo sfruttamento della prostituzione ed alle altre fattispecie previste dalla L. n. 75/1958, fermo restando la necessità di accertare in concreto la pericolosità attuale del soggetto.

Quanto alle persone **dedite all'attività di prostituzione**, l'attuale art. 1 del Codice delle leggi antimafia ha escluso qualsiasi rilevanza, ai fini dell'applicazione delle misure di

<sup>2</sup> Art. 1, co. 1, n. 5, L. n. 1423 del 1956.

<sup>3</sup> Adottate dal Questore (avviso orale e foglio di via obbligatorio) e dall'Autorità giudiziaria (sorveglianza speciale della pubblica sicurezza).

<sup>4</sup> Art. 1, comma 1, lett. b) e c), D.lgs. n. 159/2011.

prevenzione personali, a quei comportamenti che, seppur contrari al buon costume, non rilevano penalmente (“*coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica*”).

L'esercizio della prostituzione non può, pertanto, costituire il presupposto per l'applicazione delle misure di prevenzione personali - **avviso orale, foglio di via obbligatorio, sorveglianza speciale della pubblica sicurezza** - a meno che non si associ a comportamenti penalmente rilevanti.

Tale interpretazione “restrittiva” dell'art. 1 del Codice delle leggi antimafia è oggi imposta alla luce dei richiami della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La recente sentenza “De Tommaso c. Italia” 23 febbraio 2017 e la giurisprudenza successiva hanno infatti individuato, quale presupposto di qualunque fattispecie di pericolosità, l'accertamento (sulla base di **elementi di fatto**) nei confronti del proposto di una condotta costituente reato, descritta in modo tassativo.

Di recente, il **D.L. n. 14/2017**, convertito con modificazioni dalla L. n. 48 del 18 aprile 2017, recante “*Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*”, ha introdotto nuovi strumenti finalizzati alla tutela del decoro e dell'uso di alcuni luoghi delle città, con l'intento di prevenire quelle condotte che ne impediscono l'accessibilità e la fruizione.

In particolare, l'art. 9, comma 2, del citato decreto prevede che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 726 del Codice penale (**atti contrari alla pubblica decenza**), può essere adottato un **provvedimento di allontanamento** nei confronti di chi commette la violazione nelle aree di cui al comma 1 del medesimo articolo (aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Art. 9 “1. Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

2. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dagli articoli 688 e 726 del Codice penale e dall'articolo 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché dall'articolo 7, comma 15-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ((e dall'articolo 1-sexies del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88,)) il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 del presente articolo è disposto altresì nei confronti di chi commette le violazioni previste dalle predette disposizioni nelle aree di cui al medesimo comma.

Ai sensi dell'art. 10, comma 2, D.L. n. 14/2017, nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, il **Questore**, qualora dalla condotta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, il **divieto di accesso** ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto (c.d. **D.A.C.Ur.**).

Sui termini di durata del divieto di accesso a specifiche aree urbane sono intervenute le modifiche introdotte dal D.L. n. 113 del 2018. In particolare, nell'ipotesi prevista dal comma 2 dell'art. 10, D.L. n. 14 del 2017, il divieto non potrà essere superiore a dodici mesi. Nel caso in cui le condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, D.L. n. 14 del 2017, siano commesse da soggetto condannato negli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, il divieto del Questore potrà variare da un minimo di "dodici mesi" ad un massimo di "due anni" (art. 10, comma 3). L'art. 21 - ter del D.L. n. 113 del 2018, inoltre, colmando una precedente lacuna normativa, prevede le sanzioni dell'arresto da "sei mesi ad un anno" e da "uno a due anni", nel caso di violazione dei divieti emessi, rispettivamente, ai sensi del comma 2 e del successivo comma 3 dell'art. 10 del D.L. n. 14 del 2017.

E' fatta salva la possibilità per i regolamenti di polizia urbana di individuare *"aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico"* alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 9 (art. 9, comma 3, D.L. n. 14/2017) Il D.L. n. 113 del 2018 ha, infine, esteso l'elenco dei luoghi che possono essere individuati dai regolamenti di polizia urbana ai fini dell'applicazione delle misure a tutela del loro decoro, con l'inserimento, all'interno dell'anzidetto comma terzo, anche dei *"presidi sanitari"* e delle *"aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli"*.

---

3. Fermo il disposto dell'articolo 52, comma 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.

*Le strategie di contrasto alla tratta di esseri umani –  
Il Piano nazionale d’Azione contro la tratta*

In Italia la normativa si è adeguata alla Convenzione di Palermo del 2000 già con la legge 11 agosto 2003 n. 228 recante “*Misure contro la tratta di persone*”, che ha rivisitato i delitti di “*Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*”, “*Tratta di persone*”, “*Acquisto e alienazione di schiavi*” (artt. 600, 601 e 602 del codice penale)<sup>6</sup>, ha istituito un Fondo per le misure anti-tratta (art.12) ed uno speciale programma di assistenza per le vittime di tratta e riduzione in schiavitù che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria (art. 13).

Con la legge 16 marzo 2006 n. 146 recante “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*”, è stata, altresì, introdotta la definizione di reato “*transnazionale*”<sup>7</sup>.

Le fattispecie penali riguardanti il fenomeno della tratta sono state integrate con il delitto di “*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*” (art. 603-bis c.p.), introdotto dall’art.12 della legge 14 settembre 2011 n.148, successivamente modificato con la legge 29 ottobre 2016, n. 199 recante “*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*”.

Si tratta di un delitto utile a perseguire lo sfruttamento lavorativo anche quando non vi sia lo “*stato di soggezione continuativa*” sotteso al reato di riduzione in schiavitù, avvalendosi di precisi indici: retribuzione difforme da quella contrattualizzata o sproporzionata rispetto a qualità e quantità di lavoro prestato, sistematica violazione delle norme su orario di lavoro, ferie ed altri diritti del lavoratore, violazioni delle norme su sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

<sup>6</sup> Modifiche ai reati di tratta sono stati introdotti dalla legge 2 luglio 2010, n. 108, di ratifica della Convenzione di Varsavia del 2005, dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica della Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale (Lanzarote, 25 ottobre 2007) e, da ultimo, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 di attuazione alla Direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione ed alla repressione della tratta di esseri umani ed alla protezione delle vittime.

<sup>7</sup> Art. 3 - (Definizione di reato transnazionale).

1. *Ai fini della presente legge si considera reato transnazionale il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché:*

a) *sia commesso in più di uno Stato;*

b) *ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato;*

c) *ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;*

d) *ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato.*



Con il Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 è stata recepita la Direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione ed alla repressione della tratta di esseri umani ed alla protezione delle vittime.

L'art. 9 del decreto legislativo n.24/2014 prevede che il Governo italiano, al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno, si avvalga di un "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani". Il primo "Piano", operativo sino al 2018, è stato adottato il 26 febbraio 2016.

Il "Piano" è teso a favorire sinergie virtuose di rafforzamento delle reti pubbliche e private operanti sui territori e degli interventi "multi – agenzia", in armonia con le raccomandazioni della *Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)* che rappresenta il principale strumento per lo sviluppo, il coordinamento e l'attuazione dell'azione dell'Unione Europea in questo ambito. Le azioni sono raggruppate dalla "Strategia" in cinque priorità: prevenzione, azione penale, protezione delle vittime, partenariati e miglioramento delle conoscenze.

Il Piano è infatti articolato secondo le priorità:

1. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta
2. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani
3. Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti
4. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche
5. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

In attuazione del Piano è stata istituita una "Cabina di Regia" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità, composta dai rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, degli Enti locali, con il compito di favorire sinergie in termini di *policy* e in relazione alla programmazione degli interventi.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è tra i soggetti istituzionali coinvolti nelle azioni concernenti, in particolare:

- la promozione di eventi formativi e progetti di formazione specifica;
- il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in un approccio multi-agenzia mediante la definizione di procedure condivise;
- la promozione ed elaborazione di protocolli di intesa;
- l'implementazione della cooperazione tra Forze di polizia e Autorità giudiziarie transfrontaliere;
- lo sviluppo di indagini finanziarie e di squadre investigative comuni.

La Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, Servizio Centrale Operativo, partecipa al Comitato tecnico di supporto della Cabina di regia inter-istituzionale istituita lo scorso aprile 2019 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, in vista della stesura del Piano nazionale anti-tratta 2019-2021.

Accanto alle attività in seno di Cabina di regia e Comitato tecnico, va evidenziato che numerose sono le Questure che collaborano, a livello territoriale, ai Progetti presentati da Enti e Associazioni, finalizzati ad attuare il Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta, finanziato con i fondi stanziati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità.

Un cenno va fatto anche al decreto legislativo n. 212/2015 con cui è stata ratificata la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, delineando un nuovo statuto per la vittima, potenziandone lo spazio di azione nell'ambito del procedimento penale ed introducendo nuove previsioni destinate ad assicurare un adeguato livello di tutela ed assistenza.

Il neo-articolo 90-*quater* c.p.p. ha introdotto i parametri per verificare la "condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa", dalla quale discendono i meccanismi di tutela previsti all'interno del procedimento. In particolare, la condizione di vulnerabilità è desunta "oltre che dall'età e dallo stato di infermità o deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede". Inoltre, occorre valutare "se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, alla tratta di esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato".

In presenza di persona offesa in condizioni di particolare vulnerabilità verranno adottate le specifiche misure riguardanti, ad esempio, l'ascolto in modalità protetta.

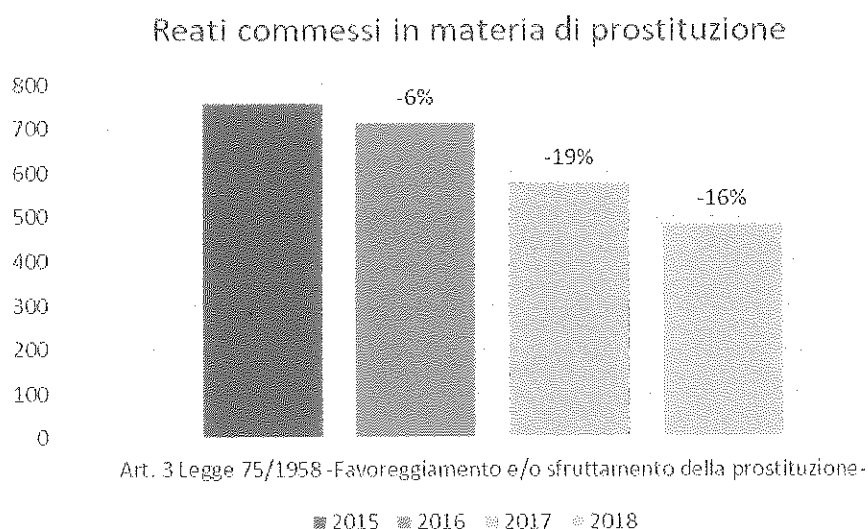
Come previsto dall'articolo 90-*bis* c.p.p., sin dal primo contatto l'Autorità procedente deve fornire alla persona offesa, in una lingua comprensibile, informazioni complete sulle misure previste nel quadro del procedimento, riguardanti le modalità di presentazione delle denunce o querele, la facoltà di ricevere indicazioni sullo stato del procedimento, le possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato, le misure di tutela, le strutture di assistenza disponibili sul territorio.

Laddove la persona offesa sia di nazionalità straniera, inoltre, il nuovo articolo 143-*bis* c.p.p. stabilisce il diritto alla nomina di un interprete ed alla traduzione degli atti. Anche

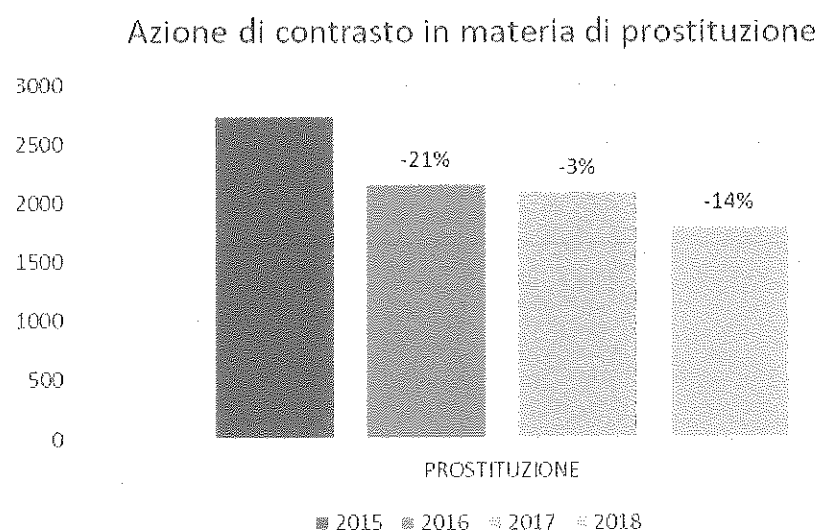
nella fase di proposizione della denuncia, la parte ha diritto di utilizzare una lingua a lei conosciuta, secondo l'art. 107-ter delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

## I dati statistici

Per quanto riguarda i dati interforze<sup>8</sup> relativi ai reati commessi in materia di prostituzione (art.3 della legge 75/1958 - legge Merlin) emerge un decremento del 36% rispetto al 2015.



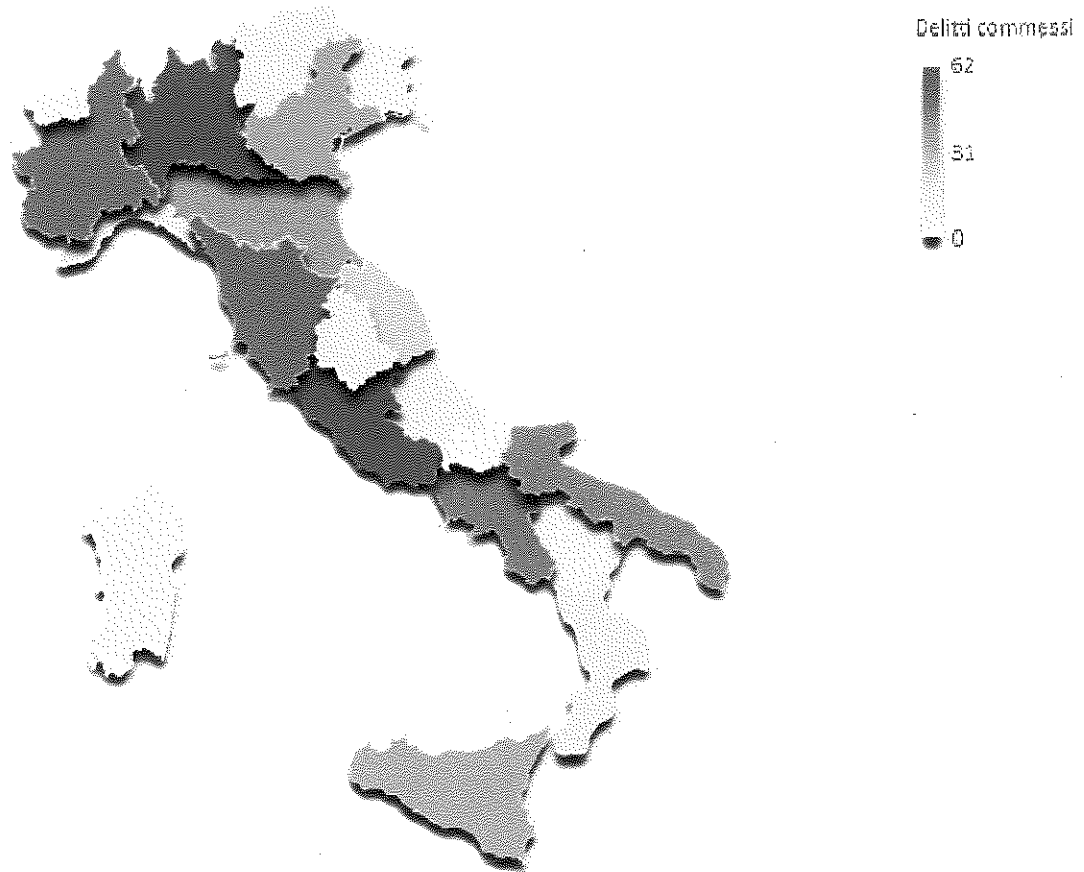
l'andamento è in diminuzione, ma in modo inferiore, anche relativamente all'azione di contrasto. Per esempio, a fronte di una diminuzione dei delitti del 19% tra il 2016 ed il 2017, l'azione di contrasto scende solo del 3%.



<sup>8</sup> I dati che seguono sono fonte SDI – SSD, forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio Analisi Criminale ed elaborati dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato – Servizio Centrale Anticrimine in data 22 ottobre 2019.

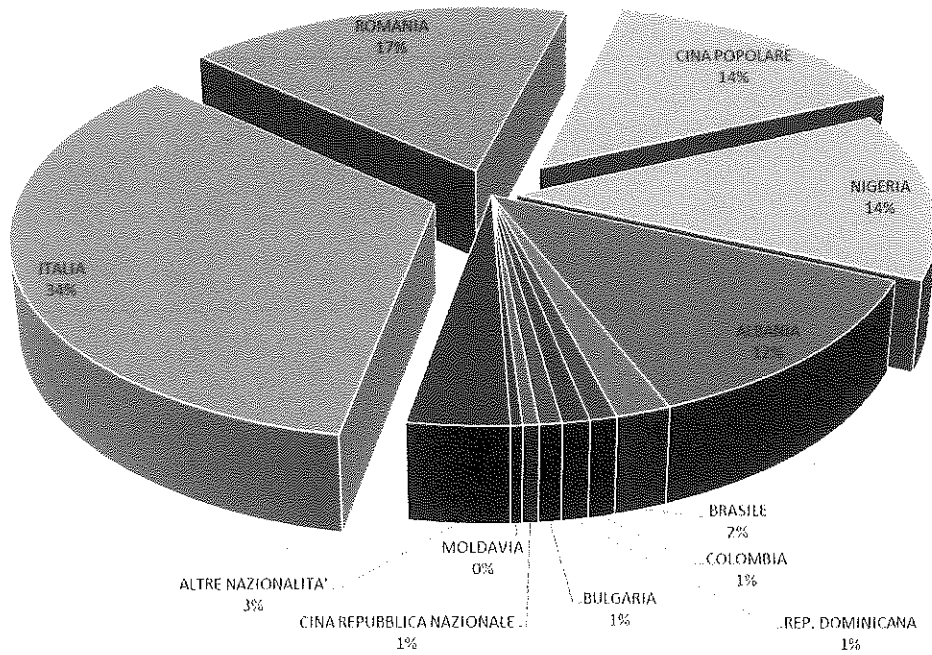
Nel grafico che segue, le regioni in cui si registra una maggiore incidenza a livello nazionale, tra cui emergono il Lazio (12,8%) e la Lombardia (12,6%).

### 2018 - Reati commessi in tema di prostituzione

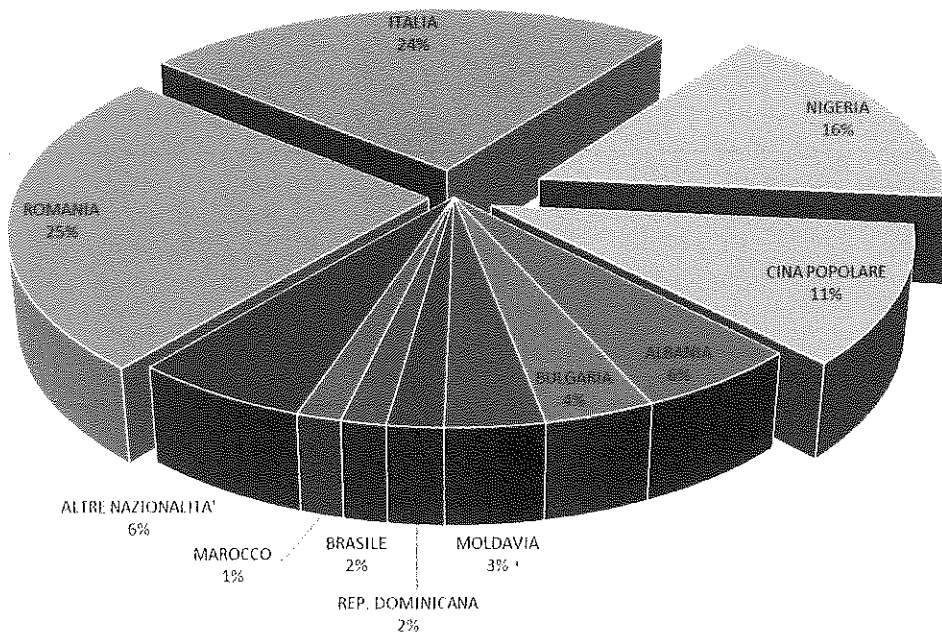


Costruzione: Pagine Web  
by GeoMarketing, 2018

2018 - NAZIONALITA' PRESUNTI AUTORI DI REATI INERENTI ALLA PROSTITUZIONE



2018 - NAZIONALITA' VITTIME DI REATI INERENTI ALLA PROSTITUZIONE



## Cenni sul cd. “modello nordico”

L’approccio delle legislazioni dei Paesi europei rispetto al fenomeno della prostituzione è variegato ed oscilla dalla criminalizzazione fino alla regolarizzazione della professione.

Il cosiddetto “modello nordico”, introdotto nel 2000 in Svezia, ha affrontato il fenomeno dello sfruttamento colpendo il cliente e non la prostituta, in base al principio per cui la compravendita del sesso è una forma di violenza, svilisce l’essere umano e mina la parità di genere. Il Paese ha depenalizzato l’attività di chi si prostituisce, ma ha vietato l’acquisto di sesso: a commettere un reato è il cliente. Lo Stato, inoltre, sostiene le Associazioni e i Servizi Sociali che si occupano di aiutare le prostitute a rifarsi una vita lontana dai marciapiedi. Secondo alcuni studi, gli effetti sono stati evidenti.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014 su sfruttamento sessuale e prostituzione e sulle loro conseguenze per la parità di genere (A7-0071/2014 - *Relatore: Mary Honeyball* - non vincolante) evidenzia l'esistenza di molti legami tra la prostituzione e la tratta e riconosce che la prostituzione, sia a livello globale che in Europa, alimenta la tratta di donne e ragazze minorenni vulnerabili, ritiene che la riduzione della domanda dovrebbe essere parte di una strategia integrata per la lotta contro la tratta di esseri umani negli Stati membri, che un modo di combattere la tratta a fini di sfruttamento sessuale e di rafforzare la parità di genere è proprio il modello attuato in Svezia, Islanda e Norvegia (il modello nordico), dove il reato è costituito dall'acquisto di servizi sessuali e non dai servizi resi da chi si prostituisce.

Anche la Francia ha aderito al “modello nordico” con la legge n.444 del 13 aprile 2016, che ha introdotto la criminalizzazione dell’acquisto di sesso e creato programmi di uscita, politiche di protezione e sostegno per le vittime di prostituzione, sfruttamento sessuale e tratta. La costituzionalità della legge è stata sancita il 1° febbraio 2019. La legge ha abrogato il reato di adescamento (*racolage*) e ha disposto la punibilità del cliente che ricorre alla prostituzione, che incorre in una sanzione pecuniaria e ha l’obbligo di partecipare a un programma di sensibilizzazione. In caso di recidiva, il fatto di sollecitare, accettare o ottenere rapporti sessuali da una persona che si prostituisce è punito con una ammenda di 3750 euro.

Nel quadro dei rapporti di collaborazione internazionale di polizia sviluppati dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato – che, tra l’altro, a settembre ha partecipato alla Conferenza di alti rappresentanti dei Ministri dell’Interno su “Il ruolo delle Forze di polizia

nella lotta alla violenza domestica”, iniziativa della Presidenza francese del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, svoltasi a Strasburgo – sono state rilevate notizie sulla recente e innovativa iniziativa del sistema di contrasto della prostituzione in Francia.

Una ricerca dal titolo *QUE PENSENT LES TRAVAILLEUR.S.E.S DU SEXE DE LA LOI PROSTITUTION ? Enquête sur l’impact de la loi du 13 avril 2016 contre le «système prostitutionnel»* è stata pubblicata nell’aprile 2018 a cura di Hélène Le Bail, ricercatrice del CNRS - *Centre national de la recherche scientifique* (Centro nazionale di ricerca scientifica) disponibile al link <https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/Rapport-prostitution-BD.PDF> .

Nell’introduzione si legge che *“Due anni dopo il voto della legge, è la parte repressiva che ha maggiormente interessato i lavoratori del sesso, accentuando le situazioni di precarietà, violenza, stigmatizzazione ed esposizione a rischi per la salute. L’aspetto sociale destinato a proteggere le persone e offrire loro condizioni ottimali per interrompere l’attività non è operativo, può riguardare solo un numero molto limitato di persone e rischia di rafforzare la stigmatizzazione di quelli che non possono o non vogliono cambiare attività”*<sup>9</sup>.

Da notizie informali, risulta che nel 2018 vi è stata una flessione delle misure a carico dei clienti per il ricorso alla prostituzione rispetto al 2017 e che l’attività di contrasto è applicata in modo diverso a seconda dei dipartimenti, interessando in maniera rilevante la regione di Parigi.

Inoltre, pur senza poter stabilire con certezza un collegamento del fenomeno con la nuova disposizione, è stato notato il passaggio dalla prostituzione di strada a forme di sfruttamento sessuale *indoor*.

---

<sup>9</sup> *“Deux ans après le vote de la loi, c’est le volet répressif qui a le plus concerné les travailleur.se.s du sexe en accentuant les situations de précarité, de violences, de stigmatisation et en exposant à des risques pour la santé. Le volet social censé protéger les personnes et leur proposer des conditions optimales pour cesser l’activité n’est pas opérationnel, ne peut concerner qu’un nombre infime de personnes et risque de renforcer la stigmatisation de celles et ceux qui ne pourront pas ou ne souhaiterons pas changer d’activité”*. Da H. Le Bail, C. Giametta et N. Rassouw, *Que pensent les travailleur.se.s du sexe de la loi prostitution : Enquête sur l’impact de la loi du 13 avril 2016 contre le « système prostitutionnel »*, Editeur Médecins du Monde, 2018 - pag 7, ultimo capoverso, traduzione informale.





***Operazioni di maggior rilievo concluse dalla Polizia di Stato da gennaio 2019 nell'ambito del contrasto alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione***

Quattro arresti e tre misure dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione sono il frutto dell'indagine portata a termine il 4 gennaio 2019 dalla squadra mobile di Cosenza. Le persone sottoposte a misura sono italiane, ecuadoregni e romeni. Le indagini hanno ricostruito un giro di prostituzione allestito in una decina di appartamenti di Rende in cui vendevano il corpo ragazze sudamericane e romene.

Le "luciole" venivano contattate su siti internet e ricevevano in media quindici clienti al giorno. All'organizzazione che metteva a disposizione gli appartamenti e assicurava la sicurezza dovevano essere versati parte degli introiti. Le prestazioni sessuali venivano pubblicizzate su siti web, con fotografie e testi dai contenuti espliciti. Le indagini hanno dimostrato che (a partire dal luglio 2015) gli indagati favorivano e sfruttavano, anche in tempi diversi, numerose persone dedite alla prostituzione prevalentemente di origine straniera (perlopiù sudamericana o rumena), attraverso la sistematica collocazione in appartamenti a Rende nelle disponibilità degli indagati.

Uno dei soggetti destinatari di misura cautelare – secondo le indagini – fungeva, dietro compenso, da “tassista tuttofare” delle prostitute, accompagnandole e fornendo loro oggetti necessari alla consumazione dei rapporti sessuali a pagamento. Una donna, oltre ad esercitare, si adoperava attivamente a reclutare altre donne da avviare alla prostituzione.

Le indagini curate dalla Squadra Mobile di Prato e terminate il 10 gennaio 2019, hanno consentito di “spezzare” la tratta di esseri umani che interessava quel territorio e che vedeva diverse minorenni costrette a prostituirsi sotto la minaccia dei riti voodoo. Sono state così arrestate quattro nigeriane - tre in carcere, una incinta ai domiciliari - accusate a vario titolo di tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù di giovani africane, fra cui anche tre minori, costrette a prostituirsi fra Prato, Calenzano e Sesto Fiorentino.

L'inchiesta ha consentito di ricostruire i passaggi dall'Africa di almeno 12 ragazze, obbligate a lasciare i loro villaggi seguendo le vie dei trafficanti di uomini attraverso il deserto, fino alla Libia e poi, via mare, in Italia. In carcere ci sono la maman, una nigeriana di 48 anni abitante a Pistoia, e una complice, residente a Prato, 43 anni, mentre per una ‘reclutatrice’, 48 anni, residente a Castiglione del Lago (Perugia) ma che vive in Inghilterra, c'è un mandato di cattura internazionale. Ai domiciliari a Pistoia c'è la figlia 24enne della maman. La polizia, inoltre, cerca una madame francese, che era il contatto Oltralpe dell'organizzazione.

L'indagine ha avuto inizio nel febbraio 2016 ed è partita dalla segnalazione della presenza di un appartamento a Iolo, abitato da una donna nigeriana e dalla figlia, all'interno del quale si alternavano giovani ragazze nigeriane che si prostituivano. Prima della partenza dalla

Nigeria, le giovani venivano sottoposte a riti voodoo, e una volta giunte in Italia, venivano costrette a prostituirsi, consegnando integralmente il provento del loro lavoro alle mamen, fin all'estinzione del debito che a seconda dei casi, veniva quantificato fra i 30 e i 40mila euro a ragazza. Dall'indagine è emerso che le famiglie di origine delle ragazze erano consapevoli dell'attività che avrebbero svolto in Italia. Diverse di queste ragazze erano state raccolte in strada da polizia o associazioni di volontariato e accompagnate in strutture protette dalle quali non appena possibile, fuggivano, tornando dalla mamen. In alcuni casi le sfruttatrici, essendo conosciute alle forze dell'ordine, le vendevano ad altre nigeriane in Europa. In caso di mancato rispetto delle regole, le mamen usavano metodi violenti per riportarle all'ordine.

Tredici sono gli arrestati dalla Polizia di Stato di Taranto, il 15 gennaio 2019, al termine dell'operazione "Madame". A capo della organizzazione criminale due romeni che gestivano il business della prostituzione da un carcere francese, dove erano ristretti per tratta di essere umani, al cui interno avevano fatto girare e pubblicato sui social dei video.

Arrestata anche la maitresse. Tra gli indagati c'è anche don Saverio Calabrese, parroco di Monteparano e già cappellano del penitenziario di Taranto, sospeso con provvedimento d'urgenza dalla curia arcivescovile di Taranto e ora ai domiciliari.

L'organizzazione, tutti di nazionalità romena, gestiva un traffico di ragazze dell'est Europa che venivano "piazzate" in strada, indotte alla prostituzione, e sottoposte a "protezione" dietro il pagamento di somme di denaro.

È del 15 febbraio 2019 l'operazione "ROTE 385" della Squadra Mobile di Catania, che ha portato all'arresto di 5 nigeriani, tra cui tre donne, con l'accusa di avere gestito una tratta di esseri umani tra il loro paese, la Libia e l'Italia. Tra le vittime, giunte in Sicilia a bordo dei barconi vi erano in particolare **numerosi minori e donne destinate a prostituirsi**. Gli arrestati sono accusati di tratta di persone pluriaggravata, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione. L'indagine trae origine dalle dichiarazioni di una minorenne nigeriana arrivata in Italia dopo essere stata reclutata nel suo Paese, che ha trovato il coraggio di ribellarsi e denunciare i trafficanti. Questi ultimi erano in contatto con le due sorelle arrestate, residenti in Italia da diverso tempo, che obbligavano le giovani connazionali a prostituirsi **anche sotto la minaccia di riti voodoo**. In particolare, Naomi era già stata condannata in passato per le stesse accuse. Il racconto della minorenne nigeriana e di altre sue giovani connazionali costrette a prostituirsi per strada ha consentito agli investigatori di ricostruire i dettagli della tratta e di individuare i componenti dell'organizzazione. Le vittime sono state trasferite in comunità protette.

Il 04 aprile 2019, la Squadra Mobile di Palermo, in collaborazione con gli omologhi uffici di Catania, Caserta, Treviso, Vicenza, nell'ambito dell'operazione "No Fly Zone", ha eseguito il fermo di indiziato di delitto disposto dalla DDA di Palermo nei confronti di 13 cittadini nigeriani responsabili di associazione di tipo mafioso di matrice cultista denominata "EIYE", operativa a Palermo e in tutto il territorio nazionale. Le attività di

indagine sono state condotte con l'ausilio di attività tecniche e si sono avvalse di due collaboratori di giustizia.

Il 31 maggio 2019, la Squadra Mobile Ragusa ha dato esecuzione al provvedimento di fermo di indiziato di delitto disposto dalla Procura di Catania nei confronti di 5 persone, di cui una cittadina romena responsabili di sfruttamento della prostituzione minorile (ai danni della figlia 13enne) e 4 uomini (2 italiani e 2 marocchini) responsabili di atti sessuali con minorenne e violenza sessuale.

Il 04 giugno 2019 la Squadra Mobile di Modena, in collaborazione con l'omologo ufficio di Reggio Emilia, ha proceduto all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere e del divieto di dimora emessa dal GIP del Tribunale di Modena nei confronti di 12 cittadini albanesi responsabili di tentato omicidio, sfruttamento della prostituzione, detenzione e cessione di sostanze stupefacenti, in concorso. L'attività investigativa ha preso spunto dall'esplosione di alcuni colpi di arma da fuoco fra gli occupanti di due autovetture in transito sulla Via Emilia Est, in data 5 aprile 2018. Le indagini si sono concentrate su un gruppo criminale di matrice albanese, operante sul territorio modenese, dedito al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione, oltre che alla detenzione e cessione di sostanze stupefacenti. Nel quadro delle articolate attività d'indagine è emerso un vasto fenomeno di sfruttamento della prostituzione di ragazze ucraine e albanesi.

Il 18 luglio 2019 le Squadre Mobili di Bologna e Torino, coordinate dal Servizio Centrale Operativo e con la collaborazione delle omologhe strutture investigative di Bergamo, Brescia, Cesena, Cremona, Modena, Novara, Parma, Pavia, Piacenza, Prato, Reggio Emilia, Treviso e Verona, ha dato esecuzione a 2 decreti di fermo di indiziato di delitto emessi dalle Procure di Bologna e Torino nei confronti di 40 nigeriani *ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione mafiosa, traffico di sostanze stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione, tratta di esseri umani, frode informatica*. Le inchieste, supportate da attività tecniche e dalle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, hanno permesso di ricostruire le attività e le dinamiche criminali della organizzazione cultista "Maphite", con ramificazioni in diverse città italiane, alla quale tutti gli indagati sono risultati affiliati. Nel corso delle attività sono emerse rilevanti convergenze investigative, per le quali si è reso necessario il coordinamento della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. È stata anche sequestrata copiosa documentazione, tra cui la cosiddetta "*green bible*", ritenuta lo "statuto" dell'organizzazione "Maphite".

Il 10 settembre 2019 la Squadra Mobile di Brescia, nell'ambito di indagini coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia ha tratto in arresto, in esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, tre cittadini nigeriani ritenuti responsabili di tratta di esseri umani e sfruttamento della prostituzione. L'attività investigativa ha permesso di individuare in provincia di Brescia i terminali (un uomo e una donna) di una organizzazione con base in Libia e Nigeria, dedita a favorire l'ingresso di giovani donne da avviare alla prostituzione,

unitamente ad una donna, operante a Torino. Attraverso la collaborazione del Servizio Centrale Operativo ed i canali di cooperazione con la polizia nigeriana, è stato compiutamente identificato anche uno dei componenti del sodalizio operante all'estero, con il compito di trasferire le vittime di tratta dalla Nigeria alla Libia, dove venivano imbarcate per farle giungere sulle coste italiane. L'attività investigativa ha confermato le caratteristiche tipiche delle organizzazioni nigeriane dedite alla tratta di esseri umani finalizzate allo sfruttamento sessuale ed in particolare il ricorso a riti magici (juju) e le minacce ai danni dei familiari in patria, strumenti volti a coartare la volontà delle vittime, costrette a versare ai loro aguzzini somme variabili tra i 20 e i 30 mila euro, quale riscatto per affrancarsi dalla madame. Proprio per garantire alla sfruttatrice una rendita per un apprezzabile periodo di tempo, le ragazze, prima di essere avviate alla prostituzione, entravano nel sistema di accoglienza e formalizzavano la richiesta di protezione internazionale. Tale *escamotage* le rendeva di fatto inespellibili fino al termine della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiati. Una volta formalizzata la domanda di asilo le vittime venivano indotte a scappare dal centro di accoglienza e costrette a prostituirsi, iniziando a pagare l'oneroso debito. Nel corso dell'indagine, nella quale risultano complessivamente indagati 6 soggetti, tutti nigeriani, è stata raccolta la drammatica denuncia di tre vittime, che dopo aver deciso di affrancarsi dai loro sfruttatori, hanno raccontato tutte le fasi del loro reclutamento e le angherie che hanno dovuto subire durante il viaggio, costituite da violenze fisiche, abusi sessuali e restrizioni forzate presso centri di detenzione libici.

Il 1° ottobre 2019 la Squadra mobile di Ancona, nell'ambito dell'operazione "Vishudda", ha dato esecuzione all'ordinanza di applicazione di misure cautelari nei confronti di 5 persone, cittadini italiani (uno sottoposto alla custodia cautelare in carcere, uno agli arresti domiciliari, 3 all'obbligo di dimora) responsabili di sfruttamento e induzione alla prostituzione. Nel quadro dell'operazione sono stati sequestrati nove centri massaggi, all'interno dei quali le ragazze erano costrette a prostituirsi.

Le indagini, partite alla fine del 2017 da Ancona, hanno portato a scoprire che la prostituzione avveniva anche in locali di Faenza (Ravenna), Curtatone (Mantova), San Giovanni in Marigliano (Rimini), San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno), Pescara, Barletta e Bologna.

Due degli indagati, una coppia di coniugi, reclutavano ragazze italiane tramite offerte di lavoro e attraverso siti internet. Una volta assunte, le giovani donne venivano indotte a prostituirsi, dopo un adeguato addestramento impartito all'interno dei centri massaggi.

Roma, 23 ottobre 2019