

# Rapporto

numero

**6115 R**

data

8 aprile 2009

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione della legislazione sulla mozione 17 settembre 2007 presentata da Sergio Savoia e cofirmatari "Per una vera strategia di riduzione del danno nel campo della prostituzione"**

**(v. messaggio 16 settembre 2008 n. 6115)**

### **PREMESSA**

Il fenomeno della prostituzione in Ticino, ma anche in Svizzera è da diversi anni oggetto di discussione. La preoccupazione principale, oltre alle modalità per regolare questo mercato, sembra essere la presenza di donne migranti che esercitano illegalmente nell'industria del sesso.

In uno studio commissionato dal Consiglio di Stato al dr. Ronny Bianchi nel 2000 "Fotografia della prostituzione nel Cantone Ticino" venivano già evidenziate le problematiche inerenti alla presenza di donne migranti senza uno statuto giuridico, ma che lavorano nei diversi ambiti legati alla prostituzione.

In seguito a questo studio il Canton Ticino si è dotato di una *legge cantonale sull'esercizio della prostituzione*<sup>1</sup> per regolare questo tipo di mercato e favorire l'esercizio controllato della prostituzione.

### **LE RICHIESTE DELLA MOZIONE**

La mozione "Per una vera strategia di riduzione del danno nel campo della prostituzione" di Sergio Savoia e cofirmatari propone:

*"Il Cantone predisponga un gruppo di lavoro interdisciplinare che consideri le necessità e i punti di vista di tutti gli attori in gioco e che valuti in tempi brevi la possibilità di creare un permesso temporaneo di lavoro che tenga conto delle considerazioni esposte sopra. Il risultato di questa indagine verrà poi presentato alle autorità federali. Questo "permesso temporaneo" renderebbe possibile l'attuazione di un progetto pilota limitato nel tempo, basato su una strategia chiara di riduzione del danno. Per "limitato nel tempo" si intende il tempo necessario a misurarne scientificamente gli effetti sui diversi settori di primordiale importanza per il buon funzionamento della Società, come la sicurezza, la salute pubblica, l'economia, l'immigrazione, le leggi sul lavoro, e poter poi così legiferare con cognizione di causa."*

<sup>1</sup>[http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati\\_rl/f/f01\\_23.htm](http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati_rl/f/f01_23.htm)

Il mozionante, partendo dalla premessa che oltre la metà delle prostitute lavora illegalmente e dalla necessità di trovare una soluzione che riporti la situazione sotto il controllo delle autorità onde così evitare e meglio combattere i problemi di criminalità e di sicurezza, lavoro nero e di salute pubblica, propone la creazione di un gruppo di lavoro che valuti la possibilità di creare un permesso di lavoro temporaneo per tutte quelle persone che non possono esercitare la prostituzione in maniera legale in Ticino.

## LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato con risoluzione governativa n. 6488 dell'11 dicembre 2007 ha creato un gruppo di lavoro "monitoraggio della prostituzione" con il compito di esaminare i contenuti della mozione citata.

Il gruppo di lavoro composto da

- Guido **Santini**, Direttore della Divisione degli interni, Presidente;
- Alfredo **Bazzocco**, Ufficiale di Polizia Giudiziaria;
- Attilio **Cometta**, Capo della Sezione permessi e immigrazione;
- Cristiana **Finzi**, Delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti;
- Vincenza **Guarnaccia**, Rappresentante Primis di Aiuto Aids Ticino;
- Monica **Marcionetti**, Rappresentante di Antenna MayDay;
- Claudio **Portavecchia**, Capoufficio permessi della Sezione permessi e immigrazione;
- Nicola **Respini**, Procuratore pubblico.
- Roberto **Baroni**, Vice-Direttore della Divisione delle contribuzioni;
- Federico **Del Don**, Capo dell'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro;
- Annamaria **Fahrländer**, Collaboratrice scientifica presso l'Ufficio della promozione sanitaria;
- Michel **Venturelli**, Coordinatore del Club Associati Svizzera Italiana (CASI).

ha consegnato un rapporto approvato all'unanimità.

Il Consiglio di Stato nel suo rapporto si concentra in particolare sul tema della ricevibilità dell'atto parlamentare, sostenendo che la mozione, per incompetenza dell'Autorità cantonale in materia di diritto degli stranieri, **è da respingere**.

Sulla sostanza della mozione il Consiglio di Stato ritiene però necessario intervenire presso l'Autorità federale per richiedere di eseguire il necessario approfondimento interdisciplinare e scientifico.

In tal senso infatti il Consiglio di Stato fa sue le posizioni assunte del gruppo di lavoro "monitoraggio della prostituzione":

*Non bisogna misconoscere che la possibilità per le prostitute dei Paesi Terzi di ottenere un permesso di lavoro-soggiorno può costituire una condizione di base importante per permettere a questa fascia di persone di uscire allo scoperto e difendere i propri diritti. Tuttavia ci preme sottolineare che il permesso di soggiorno è una condizione necessaria ma non sufficiente a ridurre la loro fragilità; d'altra parte, senza la possibilità di essere legalmente presente sul territorio, è presumibile che aumenti in modo sensibile la vulnerabilità di chi lavora nell'ombra. La risposta attendibile a questa e ad altre domande ce la dovrebbe dare lo studio scientifico che la mozione in questione chiede d'intraprendere.*

*Riteniamo che la creazione di un permesso temporaneo di lavoro, nell'ambito di un progetto pilota limitato nel tempo, è il solo mezzo per valutare se una strategia di riduzione*

*del danno sia funzionale, o meno, in una strategia globale nel campo della lotta alla prostituzione illegale e della tratta degli esseri umani. Strategia che deve includere anche gli aspetti preventivi e repressivi atti ad arginare e controllare il fenomeno. Nel predisporre il progetto pilota richiesto dalla mozione è quindi indispensabile pensare ad approntare tutta una serie di misure e interventi a tutela dello statuto, delle condizioni di lavoro e delle pressioni economiche a cui è sottoposta questa categoria professionale.*

*Pertanto, a mente del Gruppo di lavoro, l'obiettivo della mozione di attuare una "strategia chiara di riduzione del danno" analogamente a quanto avviene in materia di stupefacenti è certamente interessante e da condividere.*

*Non bisogna però dimenticare che la politica federale in materia di stupefacenti è basata su quattro pilastri (prevenzione, terapia, riduzione del danno e repressione) ed è applicata da molti anni, dopo approfonditi studi ed analisi del fenomeno. Va qui ricordato che proprio la Svizzera è stata pioniera in questo campo; i risultati ottenuti nel nostro Paese sono stati utilizzati in tutta l'Europa occidentale e orientale, il Canada, l'Australia e buona parte del medio e dell'estremo Oriente per predisporre delle politiche sugli stupefacenti più adeguate ai contesti venutisi a creare in ogni area geografica.*

*Quindi, anche nell'ambito della prostituzione si dovrebbe studiare, approfondire, definire e sviluppare tutti i summenzionati pilastri, o quello che ne uscirà, per andare a creare una politica sulla sicurezza "globale"; che tenga cioè conto di tutte le sfaccettature che il fenomeno presenta: preventivo, repressivo e, eventualmente, riduzione del danno.*

*Basti pensare, ad esempio, al campo della prevenzione che potrebbe venir sviluppata non solo verso le prostitute, ma anche e soprattutto verso tutti i fruitori diretti (clienti) e indiretti (gerenti dei locali, affittacamere, agenzie pubblicitarie, ecc.) ed, in particolare, si potrebbero dirigere meglio polizia e magistratura, a contrastare tutti coloro che approfittano della situazione per trarne un vantaggio personale in modo spesso illegale, o addirittura criminale.*

Il rapporto dell'apposito gruppo di lavoro conclude sottolineando, a sua volta, **l'impossibilità per un Cantone di legiferare in un ambito in cui non gli sono demandate competenze**, nella fattispecie il settore degli stranieri, anche solo a titolo provvisorio e sperimentale come richiesto dalla mozione. Il gruppo di lavoro chiede però al Consiglio di Stato di **sostenere gli obiettivi** della mozione intervenendo nei confronti dell'Autorità federale per chiedere di eseguire il necessario approfondimento interdisciplinare e scientifico.

Posizione che il Consiglio di Stato assume, accogliendo il rapporto come parte integrante del suo messaggio.

## **LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE**

La Commissione della legislazione ha proceduto all'audizione del mozionante ed ha analizzato le richieste della mozione e le relative risposte fornite dal Consiglio di Stato.

La relatrice ha anche incontrato il coordinatore del gruppo di lavoro incaricato di valutare la mozione, l'avvocato Guido Santini.

La preoccupazione dei mozionanti di meglio regolare il mercato e combattere efficacemente i fenomeni collegati alla prostituzione, si pensi all'importante problematica dello sfruttamento e della tratta di donne, ma anche alle altre problematiche correlate, è condivisa nel principio anche dal Governo e dalla Commissione della legislazione.

Dopo le opportune verifiche, in particolare rispetto alla legge federale sugli stranieri che regola la presenza di stranieri sul territorio svizzero, la Commissione giunge alle stesse

conclusioni del Consiglio di Stato e dell'apposito gruppo di lavoro. Il Cantone non può legiferare in un ambito in cui non gli sono demandate competenze, nella fattispecie il settore degli stranieri, concedendo quindi, in questo caso, permessi temporanei di lavoro.

Nell'ambito dell'esame della presente mozione, la Commissione della legislazione si è chinata anche sulla preoccupante questione dello sfruttamento e tratta di esseri umani e ha ritenuto che in questo ambito il Cantone ha maggiori margini di manovra rispetto al diritto degli stranieri. In particolare l'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) negli articoli 35 e 36 prevede il rilascio di un permesso di dimora per casi personali particolarmente gravi o l'emanazione di una decisione d'ammissione provvisoria.

Pur ammettendo che non è un compito facile riconoscere i casi di tratta, a detta della Commissione è necessario compiere tutti gli sforzi possibili e sfruttare i margini di manovra date al Cantone in questo ambito dalla nuova legge sugli stranieri. Questa problematica è stato oggetto di discussione anche nel gruppo di lavoro incaricato di valutare la mozione e anche a parere del gruppo è necessario, per combattere efficacemente il fenomeno della tratta, che il perseguimento penale e la protezione delle vittime vadano di pari passo, ritenuto che il permesso di dimora può diventare il vero strumento di lotta alla tratta.

In questo ambito il canton Berna ha ad esempio elaborato una procedura di protocollo che migliora il coordinamento tra magistratura, polizia, ufficio permessi e servizi sociali, permettendo così di intervenire in tempi brevi ed efficacemente a protezione delle vittime.

Il Governo ticinese, dal canto suo, ha dato mandato a uno specifico gruppo di approfondire il tema e chiarire al meglio l'applicazione dei dispositivi della nuova legge stranieri che concernono le vittime di sfruttamento e di tratta. Al momento attuale non sono stati rilasciati permessi formali.

## **CONCLUSIONI**

Tenuto conto di quanto esposto e dopo avere sentito il parere del mozionante e del coordinatore del gruppo di lavoro "monitoraggio della prostituzione" la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio:

- ad approvare il rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 17 settembre 2007 presentata da Sergio Savoia e cofirmatari "Per una vera strategia di riduzione del danno nel campo della prostituzione";
- a sollecitare il Governo ad intensificare gli sforzi, in particolare, nel campo della protezione delle vittime considerando quest'ultime come casi personali particolarmente gravi (casi di rigore).

Per la Commissione della legislazione:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice  
Bignasca M. - Caimi - Calastri - Carobbio - Ducry -  
Ghisletta D. - Gianoni - Guidicelli - Mellini - Pantani -  
Paparelli - Pedrazzini - Pestoni - Solcà