

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1171

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatrice SILIQUINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 1994

Nuove norme per la regolamentazione della prostituzione e
contro lo sfruttamento della prostituzione altrui

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge cerca una via d'uscita alla situazione di preoccupante marginalizzazione delle persone soggette all'attività della prostituzione, con le inevitabili, sempre più gravi conseguenze per la salute, l'ordine pubblico e la stessa quiete dei cittadini. Il fenomeno ha acquisito aspetti preoccupanti soprattutto per la diffusione dell'AIDS e per il collegamento con diversi fattori del degrado sociale ed urbano.

Ormai è tempo, dopo decenni di sperimentazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75, cosiddetta «legge Merlin», di percorrere una strada diversa, senza ripensamenti nei confronti della precedente legislazione dello sfruttamento istituzionalizzato, ma ponendo rimedio alle numerose manchevolezze di quella legge.

Non si deve innanzitutto trascurare che la legge del 1958 fu il risultato di una lunga battaglia combattuta in tutta Europa già sul finire del secolo scorso, da persone di nobili sentimenti come Josephine Buder, Herriette Martineau, Agostino Bertani, White Mario e da tutte quelle donne che sostennero il movimento abolizionista per liberare le prostitute dallo stato di reclusione cui le leggi ottocentesche le avevano relegate.

La regolamentazione delle «case chiuse», introdotta in Italia su modello napoleonico con i decreti di Cavour del 1860, aveva lo scopo di tutelare la salute dei soldati. Nonostante qualche modifica successiva nel periodo liberale, il sistema di coercizione e di reclusione venne mantenuto sostanzialmente immutato fino al 1958, quando ormai tutti gli altri Stati europei l'avevano da tempo abolito.

Il dibattito sulla legge presentata nel 1948 dalla senatrice Merlin durò dieci anni: quella che poi fu approvata fu il risultato di

un compromesso fra l'indirizzo laico abolizionista e quello cattolico proibizionista. Senza disprezzare entrambi gli intenti di questa legge, occorre guardare ai risultati e valutare come, non potendosi tornare nè ai progetti medioevali di proibizione assoluta, nè a quella che Foucault ha definito «la grande reclusione», occorre rivedere la normativa del fenomeno per tutelare meglio non solo la società civile, ma anche quelle donne, quelle persone che si trovano nella condizione di prostitute. Definirle «persone» significa che la legge deve salvaguardare i loro diritti fondamentali - essenzialmente libertà, dignità e salute - garantiti dalla Costituzione e dal diritto internazionale.

Non ci è invece parso utile, neppure nel loro interesse, definire quella attività sessuale un «lavoro» nè di estendere la normativa sul lavoro e sulla previdenza. In effetti la prostituzione è pur sempre un atto di estrema compromissione della dignità della persona: pertanto, se pure non deve portare alla persecuzione o alla marginalizzazione ulteriore di chi la pratica, deve tuttavia essere «regolamentata» da norme e da autorità ben determinate.

La legge Merlin ha predisposto una casistica molto fitta di proibizioni, sanzionando penalmente qualsiasi attività connessa, non solo di sfruttamento ma anche di semplice agevolazione, prevedendo casi di responsabilità oggettiva e reati di posizione, colpendo insomma chiunque abbia rapporti sociali con la persona che si prostituisce. Basta scorrere la giurisprudenza, anche recente, per accorgersi che si tratta di una legge che fa terra bruciata intorno alla prostituta, perseguitando all'occorrenza amici, amiche, accompagnatori, affittuari, conviventi, mariti, cameriere, eccetera. Persino la condivisione di un alloggio di più

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prostitute che si autogestiscono è ritenuto ancor oggi un reato. Da anni ormai gruppi di prostitute organizzate denunciano questa situazione come intollerabile e richiedendo, loro stesse, una revisione della legge per evitare di rimanere nelle strade e, quel che è peggio, alla mercè della delinquenza.

Il modello storico non può venire né dalle «case chiuse» dell'ottocento né dal bordello medioevale, mentre qualche spunto positivo può venire dal Rinascimento quando le cosiddette cortigiane non erano né schiave né salariate coatte, ma si gestivano liberamente ed il lenocinio era pure severamente punito.

Negli altri Stati europei, dove pure le «case chiuse» sono state abolite anche prima che in Italia, la prostituzione si svolge secondo modalità più controllate e socialmente più accettabili. Al di là delle Alpi, gli interventi legislativi più recenti si orientano per la punizione del solo «sfruttamento dell'attività sessuale altrui» e non dell'agevolazione; e comunque vi è una regolamentazione attuata a livello decentrato da parte di cantoni o autorità municipali. Questo sta avvenendo ad esempio in Svizzera, in Germania, in Belgio ed in Olanda. Oggi come nel passato, gli esempi di più illuminata legislazione hanno quanto meno consentito di ridurre il fenomeno ad un minore livello di devianza e di conflittualità rispetto alla società civile.

Sottolineamo inoltre il fatto che solo in Italia la normativa è impostata secondo una rigida visione centralistica, mentre nelle altre nazioni europee la regolamentazione della prostituzione è sempre stata materia di competenza locale. A nostro parere è importante conferire dei poteri a delle autorità locali: per evitare che una legislazione di contenimento abbia affetti opposti, come invece successe con l'unità d'Italia quando i bordelli si diffusero anche dove non c'erano. Obiettivamente non è pensabile ad una normativa che governi allo stesso modo le città portuali e le valli valdesi: si è pensato quindi ad una legge che, pur stabilendo norme precise che sanzionano lo sfruttamento e consentono la prostituzione autogestita, conferisca poi poteri regola-

mentari ad autorità locali e periferiche della polizia.

Il titolo della legge vuole evidenziare gli scopi che essa si prefigge: di contrastare più efficacemente lo sfruttamento, ma anche di governare, regolamentare la prostituzione. Compito quest'ultimo cui lo Stato italiano ha rinunciato dal 1958.

L'articolo 1 stabilisce che la prostituzione in un luogo pubblico è vietata, non solo per far cessare il danno alla quiete pubblica ed alla pubblica moralità che deriva dall'esercizio della prostituzione nelle strade, ma anche per renderla più controllabile. Si aggiunge inoltre che le attività di agevolazione, inevitabilmente connesse con l'esercizio della prostituzione, sono assoggettate alle norme di contenimento e di salvaguardia sociale che vengono demandate ad autorità locali.

L'articolo 2 prevede una casistica, in buona parte conservata dall'articolo 3 della legge Merlin, che sanziona le attività di lenocinio, di reclutamento e di induzione alla prostituzione. È scomparsa la punizione di affittuari, albergatori, e simili per la semplice agevolazione e così pure la cosiddetta norma di chiusura, che puniva troppo genericamente «chiunque in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui». Questo è uno dei punti fondamentali della legge: se vogliamo contrastare la prostituzione nelle strade, dobbiamo consentirla in situazioni più protette.

L'articolo 3 prevede praticamente le medesime aggravanti della legge vigente, ritenendo utile tuttavia contemplare anche i casi ormai frequenti della tossicodipendenza (peraltro già considerati dalla legge 22 dicembre 1975 n. 685), delle prestazioni di tipo particolarmente degradante e dell'assoggettamento ad atti di crudeltà. È parso necessario usare l'avverbio «particolarmente», in quanto la prostituzione è già considerata in sé un fatto degradante.

L'articolo 4 attribuisce a coloro che hanno compiti di autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 del testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, e cioè i questori dei

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

capoluoghi, i commissari di polizia nelle altre città, i sindaci dei piccoli comuni nelle funzioni specifiche. Essi, di concerto con il sindaco, che ora direttamente rappresenta la volontà dei cittadini, devono predisporre, entro il termine di sei mesi, regolamenti di salvaguardia e di risanamento sociale ed urbano. Questi regolamenti dovranno servire ad evitare lo sviluppo di attività di prostituzione o per lo meno, nelle situazioni più degradate, a limitarne gli effetti più negativi e ad effettuare un graduale recupero sociale ed urbano di alcune aree cittadine.

L'articolo 5 prevede sanzioni per coloro i quali non si uniformino alle normative generali ed alle prescrizioni specifiche dell'autorità di pubblica sicurezza.

L'articolo 6 deriva dall'esigenza, non solo economica, ma anche morale, per cui ogni attività che sia fonte di guadagno debba essere assoggettata a contribuzione fiscale. Si è evitato che questa esigenza spingesse a ricercare soluzioni in termini di reclusione, come nel passato è avvenuto. Inoltre non sembra che tale assoggettamento valga a qualificare in senso positivo l'attività della prostituzione: chi si prostituisce non svolge un «lavoro» come tutti gli altri, però è pur sempre un «cittadino» come tutti gli altri che usufruisce dei servizi sociali approntati dallo Stato e che, pertanto, deve pagare le tasse.

Mentre la legge del 1958 evita di attribuire alla polizia altro compito se non quello di arrestare gli sfruttatori, con la presente legge si vogliono dare maggiori poteri di intervento, più funzioni e quindi maggiore responsabilità. Pertanto la polizia operante deve segnalare all'ufficio imposte i nominativi ed i presunti guadagni delle prostitute (articolo 6); la stessa polizia deve segnalare queste persone alle amministrazioni locali ed alle unità sanitarie locali perchè vi ricevano assistenza,

e perchè possano essere meglio seguite nei loro problemi di salute.

Non si ritorna alla visita coattiva con il famigerato *speculum*, o al ricovero coatto nei sifilocomi, ma al colloquio con un medico che consiglia analisi e cure.

Una disposizione particolare stabilisce che i minorenni devono essere posti materialmente a disposizione del procuratore della Repubblica per minorenni, perchè possano ottenere un provvedimento urgente nel loro interesse. Il minore che si prostituisce non è arrestato, ma neppure è abbandonato a sè stesso o ad una famiglia che generalmente è la casua della sua condizione. Il provvedimento è adottato liberamente dal procuratore della Repubblica senza attendere la riunione del tribunale per i minorenni.

L'articolo 8, infine tende a stabilire una precisa scadenza, di sei mesi, per l'obbligo delle autorità di pubblica sicurezza di adottare dei regolamenti di cui all'articolo 3.

La stessa data è stabilita per le regioni incaricate di emanare leggi volte a disciplinare l'assistenza ed il recupero delle persone dedite alla prostituzione. Non si è ritenuto di creare dei centri appositi, per evitare stigmatizzazioni desocializzanti, in un'iniziativa che ha come scopo la socializzazione, e l'eccessiva segmentazione delle attività assistenziali.

Si deve puntare a potenziare le capacità recettive delle strutture pubbliche o private esistenti sul territorio.

Questo disegno di legge non si propone l'obiettivo ambizioso, ma irrealizzabile allo stato attuale dei rapporti fra i sessi, di eliminare comunque e dovunque la prostituzione; mira invece a qualcosa di più realistico ma comunque necessario ed urgente: togliere la prostituzione dalla strada, senza ricostituire le «case chiuse», usando i sistemi dei paesi più civile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Prostituzione e favoreggiamento)

1. È vietato l'esercizio della prostituzione in luogo pubblico.

2. È altresì vietata ogni attività di agevolazione della prostituzione che si svolga in contrasto con i regolamenti e le prescrizioni stabilite dalle autorità locali.

Art. 2.

(Sfruttamento)

1. È punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da lire un milione a lire venti milioni, salvo in ogni caso l'applicazione dell'articolo 240 del codice penale e la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici:

1) chiunque abbia la proprietà o l'esercizio sotto qualsiasi denominazione, di una casa di prostituzione, o comunque la controlli, la diriga, o amministri, ovvero partecipi alla proprietà, esercizio, direzione o amministrazione di essa;

2) chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione;

3) chiunque induca alla prostituzione una persona o compia atti di lenocinio, sia personalmente in luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia a mezzo della stampa o con qualsiasi mezzo di pubblicità;

4) chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di uno Stato o comunque in un luogo diverso da quello della sua dimora abituale, al fine di farle esercitare la prostituzione, ovvero si intrometta per agevolarne la partenza.

5) chiunque espliciti un'attività in associazioni ed organizzazioni nazionali o estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione, ovvero in qualsiasi

forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l'azione o gli scopi delle predette associazioni od organizzazioni.

Art. 3.

(Aggravanti)

1. La pena è raddoppiata:

1) se il fatto è commesso con violenza ovvero se comporta prestazioni particolarmente degradanti o soggezione ad atti di crudeltà;

2) se il fatto è commesso ai danni di persona di minore età, o in stato di tossicodipendenza, o in condizioni di minorazione psichica naturale o provocata;

3) se il colpevole è un ascendente, un affine in linea retta ascendente, il coniuge, il fratello, la sorella, il padre o la madre adottivi, il consorte;

4) se il fatto è commesso con abuso di pubblici poteri ovvero di rapporti di lavoro, di servizio, di affidamento o di cura.

Art. 4.

(Risanamento sociale ed urbano)

1. Le autorità di pubblica sicurezza di cui all'articolo 1 del testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, adottano, di concerto con l'autorità municipale, regolamenti di salvaguardia e di risanamento sociale ed urbano, sottopongono gli esercizi pubblici a prescrizioni adeguate, al fine di contrastare la prostituzione che si svolga in forma non autogestita, o in luogo pubblico ovvero con modalità tali da turbare la pubblica quiete.

Art. 5.

(Attività in contrasto con le norme di salvaguardia)

1. Chiunque è sorpreso nell'atto di praticare la prostituzione o di agevolarla in contrasto con le norme della presente

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge è punito con l'ammenda da lire 200.000 a lire 1.000.000, salve le misure amministrative che l'autorità di pubblica sicurezza riterrà opportune.

Art. 6.

Assoggettamento contributivo delle attività di prostituzione)

1. Le attività di prostituzione sono assoggettate a contribuzione secondo le norme ordinarie sulle imposte dirette. Le autorità di pubblica sicurezza hanno l'obbligo di segnalare le attività accertate agli uffici tributari competenti.

Art. 7.

(Tutela e recupero sociale delle persone dedite alla prostituzione)

1. Le amministrazioni locali e le Unità sanitarie locali, direttamente o su segnalazione delle autorità di pubblica sicurezza, convocano le persone dedite alla prostituzione al fine di acquisire ogni elemento utile per fornire assistenza sociale e sanitaria.

2. Le persone minori sono messe a disposizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni per i provvedimenti che riterrà opportuno adottare in via d'urgenza nell'interesse del minore stesso.

Art. 8.

(Disposizioni finali)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le autorità di pubblica sicurezza designate adottano i regolamenti di cui all'articolo 3.

2. Nel medesimo termine, le regioni, comprese quelle a statuto speciale, disciplineranno con proprie leggi le forme di assistenza e di recupero delle persone che intendano cessare l'esercizio della prostitu-

zione, con particolare riferimento ai minori, prevedendo a tal fine l'utilizzo di centri di accoglienza o comunità terapeutiche.

Art. 9.

(Abrogazione)

1. La legge 20 febbraio 1958, n. 75, è abrogata.