



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO
DELLA PROSTITUZIONE**

256^a seduta: mercoledì 30 giugno 2021

Presidenza del presidente PARRINI

I N D I C E**Esame del documento conclusivo**

PRESIDENTE	<i>Pag. 3, 4, 5 e passim</i>
AUGUSSORI (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	6
DE PETRIS (<i>Misto-LeU-Eco</i>)	4, 6
MAIORINO (<i>M5S</i>), <i>relatrice</i>	3, 5
MALPEZZI (<i>PD</i>)	6
MANTOVANI (<i>M5S</i>)	7
PAGANO (<i>FIBP-UDC</i>)	6
PERILLI (<i>M5S</i>)	4
ALLEGATO (<i>contiene i testi di seduta</i>)	8

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto+Europa – Azione: Misto+Eu-Az.

I lavori hanno inizio alle ore 16,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Esame del documento conclusivo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione, sospesa nella seduta pomeridiana del 4 giugno 2020.

Avverto che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

Ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Maiorino.

MAIORINO, *relatrice*. Signor Presidente, illustrerò uno schema di documento conclusivo, già anticipato informalmente ai componenti della Commissione, per consentirne una valutazione approfondita, insieme al testo di una risoluzione attualmente in discussione presso il Parlamento europeo e a quello della sentenza n. 141 del 2019 della Corte costituzionale. Ricordo che la suddetta sentenza è intervenuta a pochi giorni dall'avvio della nostra indagine conoscitiva e ha segnato dei punti fermi per quanto riguarda il tema al nostro esame. Più specificamente, oltre a dichiarare infondate le questioni di incostituzionalità della cosiddetta legge Merlin sollevate dalla Corte d'appello di Bari, ha escluso che la prostituzione «volontaria» sia riconducibile alla sfera dell'autodeterminazione sessuale e delle libertà individuali.

Lo schema di documento conclusivo è sostanzialmente il sunto di quanto abbiamo potuto apprendere attraverso la nostra indagine conoscitiva e l'audizione di circa venticinque soggetti esperti del tema: ricordo, ad esempio, le associazioni che sul territorio si occupano dell'assistenza e del supporto alle vittime della tratta e della prostituzione, rappresentanti delle forze dell'ordine, esponenti della Commissione europea, rappresentanti del Governo svedese nella persona dell'ambasciatore per il contrasto alla tratta e alla prostituzione, le sigle sindacali, il comitato per i diritti civili delle prostitute, la Pontificia accademia delle scienze. Attraverso tali audizioni abbiamo avuto uno spettro di testimonianze davvero a trecentosessanta gradi.

Il frutto di questo lavoro – lo ripeto – è sintetizzato nella relazione che ho il piacere di sottoporre ai colleghi e rispetto alla quale sono benvenute eventuali osservazioni e richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

PERILLI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio la relatrice, senatrice Maiorino, per l'accurata indagine conoscitiva, avviata nell'aprile del 2019. Ricordo che è stato trattato anche un tema collaterale, giustamente considerato una violazione dei diritti umani, ossia quello della tratta, un aspetto correlato di cui bisogna tenere conto. Le audizioni degli esponenti di Governi di altri Paesi – mi riferisco soprattutto a quelli che hanno adottato il cosiddetto modello proibizionista nordico – sono state molto interessanti e utili. Se non ci si rende conto dei meccanismi che vengono intercettati dalla società, dai Governi e dalle istituzioni in generale, non si può comprendere le dinamiche che accompagnano il fenomeno della prostituzione.

È altresì interessante sul piano normativo che questa indagine si sia svolta proprio nel periodo in cui è stata emanata la sentenza della Corte costituzionale, che nel nostro panorama giuridico ha messo a segno delle importanti considerazioni riguardo ad un aspetto che – mi permetto di evidenziarlo ai colleghi – non è intuitivo: mi riferisco alla considerazione sull'indisponibilità del proprio corpo a fronte di un corrispettivo di denaro, in quanto le libertà individuali afferiscono allo sviluppo del valore della persona. Questo è, secondo me, un punto centrale che possiamo assumere tutti per poterci meglio orientare.

Ebbene, la relatrice ci sottopone tre modelli che, in qualità di legislatori, dovremmo esaminare. Apprezzo anche il fatto che non si sia sentita come pressante la necessità di legiferare ad ogni costo, e in una direzione o in un'altra, ma si sia offerto un terreno comune di osservazione e di partenza per tutti i commissari, in modo da elaborare un provvedimento legislativo che deve essere condiviso. A mio parere, in una materia del genere il rischio di ideologizzazione è dietro l'angolo.

Sulla questione dei tre modelli e quindi sulla propensione di orientare la propria relazione sulla base di quelli che sono stati i modelli presi a riferimento, vorrei capire cosa si intende quando si parla di muoversi tra il modello abolizionista e quello neoabolizionista. Andrebbe spiegato meglio dove si vuole arrivare, con quale tipi di progressione, di normative e di indirizzo. Muoversi tra due dimensioni è una cosa che lascia un giusto margine, ma deve essere chiaro sin da adesso cosa si intende al fine di poter prendere una direzione. Ripeto, chiedo alla relatrice che cosa si intende dicendo che occorre muoversi tra i suddetti modelli.

DE PETRIS (*Misto-LeU-Eco*). Stando alle audizioni che ho seguito, il nostro modello è molto diverso da quello di tipo nordico. Il nostro, più che abolizionista puro, in realtà è un modello che punisce lo sfruttamento della prostituzione, il fatto che non si possa esercitare negli appar-

tamenti e prevede tutta una serie di sanzioni; ma nei fatti dà una sorta di liceità alla prostituzione, perché non viene punita in quanto tale e non si colpiscono i clienti. Quest'ultimo aspetto è sempre stato oggetto di dibattito nel nostro Paese; ricorderete anche molte ordinanze di sindaci che prevedevano vari tipi di multe. Bisognerebbe precisare meglio quali altri strumenti e interventi si potrebbero mettere in campo per sostanziare quel modello.

Ciò premesso, alcuni degli altri tipi di modello che abbiamo esaminato hanno ulteriormente prodotto una situazione di incentivo alla prostituzione, in modo molto pesante; lo dico perché è un elemento da tener presente, che giustamente viene accennato anche nella relazione e che ognuno di noi ha anche potuto intendere seguendo le audizioni. Tutto ciò deve essere tenuto presente per le riflessioni che dovremo fare.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

MAIORINO, *relatrice*. Signor Presidente, intervengo in replica per rispondere ai quesiti e alle considerazioni fatte. I tre modelli fondamentali sono il proibizionista, l'abolizionista e quello della regolamentazione. La legge n. 75 del 1958, la cosiddetta legge Merlin, ancora vigente in Italia, si inquadra nel modello abolizionista in quanto intendeva abolire la regolamentazione della prostituzione. Tale provvedimento si limitava a sanzionare le condotte collaterali rispetto alla prostituzione, come ricordato dalla senatrice De Petris. Non sono previste sanzioni per la donna prostituita, come nel modello proibizionista, o per il cliente, come nel modello neoabolizionista, diffuso principalmente nei Paesi nordici. Questa è una differenza fondamentale: il modello abolizionista, ora vigente in Italia, e quello neoabolizionista, vigente in molti Paesi europei (Svezia, Islanda, Norvegia, Irlanda, Francia e adesso anche Israele, uscendo fuori dall'Europa), non prevedono la punizione della persona che si prostituisce.

La proposta conclusiva di intervenire a livello normativo muovendosi tra il modello abolizionista e quello neoabolizionista di stampo nordico tiene conto del fatto che la legge Merlin è rimasta in alcune sue parti inattuata, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di sostegno alla fuoriuscita dalle case chiuse di Stato, prima, e dal *business* della prostituzione, oggi. Attualmente sono previsti degli aiuti solo per chi è vittima di tratta, ma si può essere considerate tali solo se si proviene da Paesi extraeuropei. C'è tutto un enorme problema invece con le donne comunitarie, ad esempio rumene e bulgare, che non rientrano in questo sistema di protezione e che quindi rimangono abbandonate a se stesse.

Il modello verso cui sempre più Paesi in Europa si stanno muovendo è quello che prevede anche la sanzione del cliente. Come abbiamo ascoltato nelle audizioni, tale modello è stato introdotto in Svezia nel 1999 e

l'intento non è punitivo o repressivo, bensì quello di scoraggiare: abbattendo la domanda si scoraggia l'offerta. Nella mia relazione troverete i dati ma ci sono anche diverse fonti: le istituzioni che si occupano di questo fenomeno hanno verificato che nove donne su dieci sono costrette alla prostituzione. È chiaro che quella che si chiama prostituzione volontaria – e qui invito alla lettura della sentenza della Corte costituzionale – non sarebbe mai sufficiente a soddisfare una tale domanda. Si tratta di un circolo vizioso che si autoalimenta.

Laddove invece la prostituzione è stata regolamentata con l'obiettivo di fermare o contrastare la tratta, si è ottenuto l'effetto contrario: la Germania e l'Olanda, ad esempio, sono diventate le mete dei trafficanti di donne che, una volta arrivate in questi Paesi, vengono coperte dal velo della liceità per cui è molto più difficile individuare i colpevoli della tratta e liberle.

MALPEZZI (*PD*). Signor Presidente, innanzitutto vorrei evidenziare che il lavoro compiuto è davvero notevole e approfondito; penso che questo sia davvero un lavoro importante, anche in vista di eventuali scelte che poi si faranno.

In secondo luogo, vorrei chiedere un breve rinvio della votazione dello schema di documento conclusivo, per consentire alla senatrice Valente, Presidente della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, di partecipare al voto, poiché oggi è assente per altri impegni istituzionali.

PRESIDENTE. Propongo di convocare una ulteriore seduta plenaria per domani, giovedì 1° luglio, alle ore 9 o alle ore 14.

DE PETRIS (*Misto-LeU-Eco*). Signor Presidente, vorrei chiedere di convocare la seduta per le ore 14.

AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, siamo disponibili ad accogliere la richiesta di rinvio della votazione. Anticipo però che non potrò essere presente giovedì alle ore 14 per concomitanti impegni istituzionali. Il mio unico appunto è il seguente: se gli impegni della senatrice Valente erano già noti da tempo, si sarebbe potuto organizzare diversamente i lavori.

PRESIDENTE. Mi assumo la mia parte di responsabilità: preciso di aver ritenuto che sarebbe stato possibile convocare una nuova seduta, essendo la Commissione già impegnata nelle audizioni sul disegno di legge n. 2272, insieme alla Commissione giustizia.

PAGANO (*FIBP-UDC*). Aderisco alla richiesta della senatrice Malpezzi, tanto più che la senatrice Valente è anche presidente della Commissione di inchiesta sul femminicidio.

MANTOVANI (*M5S*). Concordo sul rinvio della votazione.

PRESIDENTE. Propongo pertanto di rinviare la votazione a una ulteriore seduta da convocare per le ore 14 di domani, giovedì 1° luglio. Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 16,40.

ALLEGATO

**SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO PROPOSTO DALLA
RELATRICE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO
DELLA PROSTITUZIONE**

1. L'indagine conoscitiva svolta dalla commissione affari costituzionali del Senato

In data 10 aprile 2019 la Commissione, in seduta plenaria, ha accolto la richiesta dello svolgimento di un'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione, anche in relazione alla tratta degli esseri umani, che risulta essersi aggravata a seguito dell'intensificazione dei flussi migratori. La delibera è avvenuta a seguito della richiesta qui riportata.

La tutela dei diritti umani, quale elemento fondante dell'ordinamento normativo italiano e, più in generale, di quello europeo ed internazionale, esclude l'accettazione passiva, da parte dello Stato, della prostituzione e del traffico di persone che ne consegue.

Già nel 1949, la Convenzione Onu sulla soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui poneva in evidenza l'incompatibilità di queste ultime con la dignità ed il valore stesso della persona umana.

La prostituzione, infatti, quale terza industria illegale al mondo per fatturato dopo armi e droga, comporta non solo l'abuso di soggetti appartenenti a categorie sociali o economiche vulnerabili, ma realizza una catena di sopraffazioni che culmina con il cliente e che viola qualsivoglia prerogativa dello Stato di diritto.

Seppure difficilmente quantificabile, dato il suo essere illegale e spesso invisibile nella maggior parte degli Stati euro-unitari, la prostituzione ed il conseguente sfruttamento sessuale sono forme di violenza che di fatto ostacolano la parità di genere ed anzi comportano la vendita del corpo da parte di donne o ragazze minorenni, volontariamente o con coercizione, a uomini che pagano per il servizio offerto. Tuttavia, va ricordato anche che il fenomeno include, seppure in misura ridotta, uomini (compresi minorenni) e persone transgender.

A ben vedere, la crescita o la diminuzione del fenomeno della prostituzione dipende anche dalle scelte legislative che i Paesi membri dell'Unione europea compiono.

Dal punto di vista del diritto comparato, i modelli prevalenti sono tre:

1) il modello «abolizionista»: non considera legale l'attività di prostituzione ma tende prevalentemente a punire l'attività di contorno alla prostituzione, quali lo sfruttamento, il reclutamento e il favoreggiamento,

piuttosto che l'attività di prostituzione *tout court*. Questo modello è seguito dalla gran parte dei Paesi dell'Europa occidentale: Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, e Spagna;

2) il modello «proibizionista»: la prostituzione è vietata e perseguita penalmente. Secondo questo modello è reato offrire prestazioni sessuali a pagamento. Sono anche punite tutte le attività di contorno alla prostituzione, come lo sfruttamento della prostituzione, l'induzione e il favoreggiamento. Questo modello è seguito dalla gran parte dei Paesi dell'est europeo. Una variante significativa è costituita dal modello cosiddetto «neo-proibizionista», vigente in Svezia, Islanda e Norvegia, che tende a depenalizzare l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento, ma introduce il divieto di acquisto di prestazioni sessuali;

3) il modello «regolamentarista»: la prostituzione è considerata come un'attività del tutto lecita e liberamente esercitabile come una qualsiasi attività commerciale e ne regola le forme di esercizio. La legalizzazione spesso include l'imposizione di tasse e restrizioni, più o meno ampie, nell'esercizio della prostituzione anche con l'individuazione di luoghi preposti all'esercizio dell'attività e la prescrizione di controlli sanitari obbligatori per la prevenzione e il contenimento delle malattie e l'obbligo di segnalare attività e residenza. Una variante del modello «regolamentarista» è il modello cosiddetto «neo-regolamentarista», teso alla semplificazione normativa finalizzata a depenalizzare l'attività sessuale fra adulti consenzienti. In sette Paesi europei (Paesi Bassi, Germania, Austria, Svizzera, Grecia, Ungheria e Lettonia) la prostituzione è legale e regolamentata.

La Risoluzione Honeyball, approvata dal Parlamento europeo nel febbraio 2014, sottolinea che l'adozione di normative nazionali che si richiama a quella svedese comporterebbe tangibili progressi per la parità di genere.

D'altronde, è compito della Repubblica riconoscere e garantire una tutela sostanziale dei diritti inviolabili dell'uomo (articolo 2 della Costituzione) e le Camere, essendo gli organi di rappresentanza dei cittadini, costituiscono il luogo primario in cui tale tutela deve avere piena espressione.

Il Senato, poi, ha da sempre mostrato particolare sensibilità ed attenzione verso il tema dei diritti umani, attraverso la costituzione di appositi Comitati e Commissioni, che hanno di volta in volta integrato l'operato degli organismi precedenti attraverso il contributo della società civile, delle associazioni, delle organizzazioni non governative e di numerosi esperti.

È in questo ramo del Parlamento, inoltre, che la senatrice Lina Merlin presentò quella che poi è diventata la legge 20 febbraio 1958, n. 75, volta ad abolire la regolamentazione della prostituzione in Italia, mediante la chiusura delle cosiddette case chiuse, l'introduzione dei reati di sfruttamento, induzione e favoreggiamento di tale moderna schiavitù.

Occorre precisare, però, che il fenomeno della prostituzione è oggi profondamente cambiato rispetto al contesto sociale di riferimento della predetta normativa, ancor più con la recente emergenza profughi o con la diffusione delle nuove tecnologie informatiche.

Ecco che allora, appare ragionevole ed anzi doveroso avviare un percorso di approfondimento sul tema, che potrebbe iniziare con lo svolgimento di procedure informative, ai sensi degli articoli 48 e 48-*bis* del Regolamento, per terminare con un documento da cui estrapolare un disegno di legge, condiviso e materialmente redatto dalle differenti forze politiche presenti in Parlamento.

Come evidenziato nella relazione del 2006 di Sigma Huda, relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tratta di esseri umani, le politiche sulla prostituzione hanno inevitabilmente un notevole impatto diretto sulla tratta degli esseri umani e, a ben vedere, numerosi sono i progetti normativi sul tema presentati nelle scorse Legislature, ma nessuno è riuscito a terminare l'*iter* diventando legge. Occorre allora, come punto di partenza, studiare e perimetrare il fenomeno, al fine di conoscere meglio le fasce sociali coinvolte e valorizzare una leale collaborazione con le diverse istituzioni, centrali e territoriali, per combattere duramente la prostituzione minorile, il reclutamento e lo sfruttamento delle vittime di trafficanti e malavitosi.

Si rende necessario colmare una serie di lacune informative sull'entità e le forme di prostituzione. Ciò richiede un approfondimento su quelli che sono ritenuti i gruppi più vulnerabili che possono essere sottoposti a prostituzione nonché le più recenti tendenze nel fenomeno della prostituzione: minori non accompagnati; categorie minoritarie e fragili nella popolazione (migranti, tossicodipendenti ecc.); vulnerabilità tra persone transgender; il significato di Internet e delle nuove forme digitali di comunicazione; la prostituzione «nascosta», esercitata principalmente nei centri massaggi.

Molto importante sarebbe poi prevedere interventi di carattere preventivo e di sensibilizzazione delle nuove generazioni e, al contempo, la realizzazione di progetti e misure di sostegno a favore di chi manifesta la volontà di cessare da una simile attività, mediante il recupero sociale, l'istruzione, la formazione professionale ed un costante sostegno economico e psicologico, onde evitare ricadute nel mondo che ci si è appena lasciati alle spalle.

Lo sfruttamento nell'industria del sesso può infatti avere conseguenze psicologiche e fisiche devastanti per gli individui coinvolti ed è per questo che appare essenziale adottare un processo di reinserimento che rappresenti un'alternativa credibile e realizzabile per le vittime di sfruttamento sessuale.

L'avvio di tale indagine conoscitiva potrebbe così coinvolgere la Commissione affari costituzionali. In effetti, il Regolamento della Camera (articolo 144, comma 5) e quello del Senato (articolo 48, comma 7) prevedono una possibile collaborazione tra gli organi *sub* assembleari di entrambi i rami del Parlamento.

Tale indagine conoscitiva potrebbe così rappresentare non solo un punto di svolta per la disciplina di un fenomeno regolato da una legge ormai non più rispondente all'odierno tessuto sociale, quanto una risposta concreta alle numerose vittime di una così crudele catena schiavizzante.

Intervenuta la prescritta autorizzazione del Presidente del Senato, la Commissione ha audito:

– il 13 giugno 2019, per l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, il presidente Giovanni Ramonda e Irene Ciambezi; per la Cooperativa sociale Be Free, la presidente Orietta Gargano; per la Società Missioni Africane, padre Antonio Porcellato e Antonio Guadalupi; per l'Associazione Differenza Donna, la presidente Elisa Ercoli e Chiara Spampinati;

– il 18 giugno 2019, Per-Anders Sunesson, ambasciatore per la lotta al traffico di esseri umani presso il Ministero degli affari esteri del Regno di Svezia;

– il 3 luglio 2019, per l'Unione Donne in Italia, Stefania Cantatore e, per l'Associazione Ebano, Michelangela Barba;

– il 4 luglio 2019, per la Cooperativa Sociale Dedalus, Andrea Morniroli; per l'Associazione Iroko Onlus, Esohe Aghatise; Elvira Reale, responsabile del Centro Dafne – azienda ospedaliera Cardarelli di Napoli;

– il 24 settembre 2019, don Aldo Buonaiuto;

– il 2 ottobre 2019, Enrica Rigo, docente della clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza presso l'Università degli studi di Roma Tre; per l'Associazione Slaves no more, il vice presidente Giuseppe Gulia; per il Comitato per i diritti civili delle prostitute (CDCP), la presidente Maria Pia Covre, accompagnata da Giulia Crivellini, avvocato e attivista, nonché da Massimiliano Lizzeri, attivista;

– il 22 ottobre 2019, Ingeborg Kraus, psicotraumatologa;

– il 23 ottobre, Adelina Sejdini, vittima di tratta; Marina Contino, primo dirigente della Polizia di Stato della Direzione Centrale Anticrimine; Elvira Tassone, commissario della Polizia di Stato; Sandro Gallittu, area del *welfare* – nuovi diritti della CGIL; Liliana Ocmin, responsabile del dipartimento politiche migratorie, donne giovani e coordinamento nazionale donne della CISL; Francesca Cantini, funzionario UIL;

– il 16 gennaio 2020, monsignor Marcelo Sánchez Sorondo, cancelliere della Pontificia Accademia delle Scienze, con Gabriella Marino, addetta alla cancelleria, e Raffaella Palladino, in rappresentanza della Società cooperativa sociale E.V.A;

– il 4 giugno 2020, Floriana Sipala, capo dell'unità crimine organizzato e politiche antidroga della Direzione generale affari interni della Commissione europea.

2. Il quadro teorico e normativo

2.1. Due visioni alternative

Con il termine «prostituzione» si intende l'effettuazione di prestazioni sessuali verso corrispettivo, di norma in modo abituale e indiscriminato (senza, cioè, una previa limitazione a specifici *partner*). Tale fenomeno presenta particolari complessità per il legislatore. Il problema non riguarda, ovviamente, la prostituzione «forzata» o la tratta a fini di sfruttamento sessuale, casi in cui è indispensabile l'intervento punitivo a fini di tutela della persona, quanto invece la prostituzione volontaria: a tale riguardo, infatti, gli ordinamenti, nel tempo, hanno prospettato un'ampissima gamma di risposte differenziate circa l'*an* e il *quomodo*.

La varietà di soluzioni normative si è basata per lungo tempo su **tre visioni alternative**: quella del cosiddetto **modello regolamentarista**, quella del **modello proibizionista** e quella del **modello abolizionista**.

Secondo la prima soluzione, la prostituzione va considerata come una **scelta attinente all'autodeterminazione in materia sessuale dell'individuo**, che dà luogo a un'attività economica legale. L'ordinamento dovrebbe, quindi, lasciare gli individui tendenzialmente liberi di praticare la prostituzione, di fruire del servizio sessuale e di agevolarlo. Si tratterebbe, semmai, solo di regolare opportunamente l'esercizio dell'attività, per far fronte ai «pericoli» in essa insiti, analogamente a quanto avviene per tutte le attività economiche che comportino «rischi consentiti» dall'ordinamento (**cosiddetto modello regolamentarista**), come avviene ad esempio in Germania.

Nella seconda prospettiva, al contrario, la prostituzione costituisce **un fenomeno da contrastare, anche penalmente**, in ragione delle sue ricadute negative sia sul piano individuale che sociale, ossia non soltanto in rapporto al pericolo di diffusione di malattie trasmissibili sessualmente, ma anche in relazione ai maggiori rischi di dipendenza da droga e alcol, nonché di traumi fisici e psicologici, depressione e disturbi mentali, cui è esposta la persona che si prostituisce. Inoltre, dal punto di vista dell'ordine pubblico, tenuto conto delle attività illecite che frequentemente si associano alla prostituzione, quali, ad esempio, oltre alla tratta di persone, il traffico di stupefacenti e il crimine organizzato.

In quest'ottica, la prostituzione viene quindi collocata nell'ambito di una disciplina «di sfavore» variamente calibrata. Nel **modello proibizionista**, adottato, ad esempio, negli Stati Uniti, con alcune eccezioni, sono sanzionate entrambe le parti del mercimonio sessuale, cioè sia la persona dedita alla prostituzione sia il cliente.

Nel terzo modello, quello **abolizionista**, sono punite invece solo le condotte parallele alla prostituzione, ossia i comportamenti dei terzi che entrano in relazione con questa: promozione, induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione. Tale modello è quello attualmente vigente in Italia.

Da un paio di decenni si è andato affermando poi un ulteriore tipo di approccio, quello del cosiddetto **modello neo-abolizionista o nordico**, che tiene conto innanzitutto dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili, della dignità umana, della salute psicofisica individuale e collettiva, delle ricadute culturali sulla parità di genere che il fenomeno della prostituzione porta con sé. Tale modello persegue l'obiettivo di scoraggiare la domanda attraverso il sanzionamento del cliente. Recentemente, alcuni Paesi europei hanno adottato politiche neo-abolizioniste, che hanno trovato anche il favore dell'Unione europea. Nella versione più temperata, il fruitore di servizi sessuali è punito solo quando acquista tali prestazioni da una persona vittima di prostituzione forzata. Nella versione più recente e radicale si sceglie di punire in ogni caso il cliente, in quanto identificato come soggetto forte nel rapporto con la persona prostituita. Questa strategia è stata adottata dalla Svezia sul finire degli anni Novanta, e nel 2016 anche dalla Francia.

Il ricorso a un simile modello è visto, altresì, con favore nella Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014, su «sfruttamento sessuale e prostituzione, e loro conseguenze per la parità di genere» (2013/2103 – INI, punto 29).

2.2. *La legge Merlin*

In Italia, si è passati da una legislazione ispirata al modello – di origine francese – del cosiddetto regolamentarismo classico, basato sul sistema delle «case di tolleranza», a un approccio abolizionista, proposto da un movimento di opinione sorto in Gran Bretagna, attraverso la legge n. 75 del 1958 (la legge Merlin, dal nome della proponente), tuttora in vigore e il cui titolo è: «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui».

Si è riconosciuto che la scelta di esercitare la prostituzione non è libera, in quanto solitamente determinata da una condizione di vulnerabilità, legata a cause individuali e sociali. La persona che vende prestazioni sessuali è, dunque, potenzialmente una vittima e l'aggressore è la società nel suo complesso. Di qui la necessità che lo Stato si astenga dal rendersi complice dell'«industria del sesso».

La nuova normativa fu presentata come un provvedimento che mira «non a sopprimere la prostituzione ma soltanto a sopprimere la regolamentazione della prostituzione», impedendo «che nello Stato possa esistere una prostituzione autorizzata e regolamentata» e che «ci siano degli esseri umani che vivano sfruttando legalmente il vizio e la miseria».

A questi fini, la legge vieta, quindi, l'esercizio di case di prostituzione e dispone la chiusura di quelle esistenti (artt. 1 e 2 della legge n. 75 del 1958). Fa espresso divieto, altresì, di qualsiasi forma di registrazione delle donne che esercitano la prostituzione, escludendo che le stesse possano essere obbligate a presentarsi periodicamente alle autorità di pubblica sicurezza o alle autorità sanitarie (art. 7). Prevede, al tempo stesso,

misure di rieducazione e reinserimento sociale delle donne che escono dalle case di prostituzione (artt. 8 e 9).

Sul piano penalistico, rimane ferma la non punibilità tanto del soggetto che si prostituisce – a meno che i suoi comportamenti integrino gli estremi della nuova contravvenzione di adescamento o invito al libertinaggio, di cui all’art. 5 della legge n. 75 del 1958 (contravvenzione poi depenalizzata dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell’articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205») – quanto del cliente che si limiti a fruire della prestazione sessuale (la cui punibilità sarà poi prevista nella sola ipotesi della prostituzione minorile dall’art. 600-*bis* cod. pen., aggiunto dalla 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»).

La prostituzione è così configurata, nell’ordinamento italiano, come un’attività in sé lecita, però è vietata, sotto minaccia di sanzione penale, qualsiasi interazione di terzi con essa, sia sul piano materiale (in termini di promozione, agevolazione o sfruttamento), sia sul piano morale (in termini di induzione).

2.3. *La sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 2019*

La Corte d’appello di Bari ha espresso dubbi circa la legittimità costituzionale dell’art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (la legge Merlin), nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata».

La Corte rimettente muoveva dal rilievo che, nell’attuale contesto storico, la prostituzione non è un fenomeno unitario. Accanto alla prostituzione «coattiva» e a quella «per bisogno», vi sarebbe, infatti, una prostituzione per scelta totalmente libera e volontaria, la quale troverebbe espressione paradigmatica nella figura della *escort* (intendendosi per tale l’accompagnatrice retribuita, disponibile anche a prestazioni sessuali), figura ignota all’epoca dell’approvazione della legge n. 75 del 1958.

Su tale premessa, la Corte pugliese assumeva che la scelta di offrire prestazioni sessuali verso corrispettivo costituirebbe una forma di estrinsecazione della libertà di autodeterminazione sessuale, garantita dall’art. 2 della Costituzione quale diritto inviolabile della persona umana.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 141 del 2019, ha dichiarato infondate le questioni di incostituzionalità relative alle previsioni della legge Merlin, escludendo con ciò che la prostituzione «libera» sia riconducibile ad una sfera di autodeterminazione sessuale e di esplicazione della personalità mediante la sessualità, tutelata dall’articolo 2 della Costituzione. I diritti di libertà hanno a che fare con la tutela e lo sviluppo del valore della persona, laddove l’offerta di prestazioni sessuali verso corri-

spettivo configura una mera forma di attività economica e nulla hanno a che fare con la libera sessualità in quanto tale.

Né risulta invocabile, secondo il giudice delle leggi, la tutela della libera iniziativa economica da parte dell'articolo 41 della Costituzione, poiché quella medesima disposizione costituzionale pone ad essa il limite della dignità umana, un concetto da intendere in senso oggettivo: non si tratta, di certo, della «dignità soggettiva», quale la concepisce il singolo imprenditore o il singolo lavoratore. Il legislatore, ricorda la Corte, facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico, ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svisciva l'individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente.

La Consulta ha anche precisato che l'incriminazione delle «condotte parallele» alla prostituzione, seguita dalla legge Merlin, non rappresenta una soluzione costituzionalmente imposta e che il legislatore può, nella sua discrezionalità, decidere di fronteggiare i pericoli insiti nel fenomeno della prostituzione con una strategia diversa: quella vigente rientra, in ogni caso, nel ventaglio delle possibili opzioni di politica criminale non contrastanti con la Costituzione.

3. Gli orientamenti emersi nel corso delle audizioni

L'ipotesi della **regolamentazione** del lavoro sessuale come attività lavorativa e libera professione ha raccolto tra i soggetti auditi un consenso minoritario.

A favore di questo modello si è espressa principalmente Maria Pia Covre, presidente del Comitato per i diritti civili delle prostitute CDCP, la quale ritiene opportuna la depenalizzazione del favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, perché ciò – a suo giudizio – ha causato l'isolamento sociale delle donne che offrono servizi sessuali.

Su una linea simile si colloca la CGIL, rappresentata da Sandro Gallitu, dell'area del *welfare* e nuovi diritti. Pur dichiarandosi contrario all'ipotesi di riapertura delle «case chiuse», perché – come nel caso del proibizionismo – vi è, a suo avviso, un approccio ideologico al problema, affrontato esclusivamente in un'ottica di decoro, pubblica decenza e moralità, ha rappresentato una posizione favorevole a una regolamentazione che riconosca le prostitute come lavoratrici a tutti gli effetti.

Un'altra voce in favore dell'autodeterminazione delle donne che intendano prostituirsi volontariamente è quella di Orietta Gargano, presidente della Cooperativa sociale Be Free, che ha espresso forti critiche sui modelli svedese e francese, che non sarebbero affatto risolutivi poiché determinerebbero semplicemente uno spostamento del fenomeno della prostituzione nei Paesi confinanti che non adottano legislazioni abolizioniste o proibizioniste.

La maggioranza dei soggetti auditi si è invece pronunciata a favore di soluzioni legislative volte a contrastare la prostituzione, seppure con alcune sfumature.

Alcuni si sono dichiarati a favore del **modello nordico neo-proibizionista**, che ha regolamentato la prostituzione introducendo la responsabilità penale del fruitore dei servizi sessuali.

Secondo Per-Anders Sunesson, ambasciatore per la lotta al traffico di esseri umani presso il Ministero degli affari esteri del Regno di Svezia, l'implementazione della nuova disciplina ha favorito l'eliminazione della prostituzione dalla strada e un cambiamento di mentalità: il fenomeno si è spostato all'interno delle case ed è aumentato il numero degli uomini svedesi che considerano non appropriato acquistare favori sessuali. Del resto, sono previste sanzioni pecuniarie ma anche il carcere fino a un anno; inoltre, la notizia di tale reato è resa pubblica. È sanzionato anche il favoreggiamento della prostituzione.

A favore del modello svedese si è espressa la psicologa Ingeborg Kraus, che al contempo ha espresso forti critiche sulla **legislazione neo-regolamentarista** della Germania. Tale normativa riconosce la prostituzione volontaria come un'attività economica lecita, assimilabile alle altre fonti di guadagno e generatrice di diritti economici e sociali. In realtà, secondo quanto riportato dalla dottoressa Kraus, tale modello ha fatto crescere notevolmente la domanda, con la realizzazione di bordelli di grandi dimensioni, all'interno dei quali le donne sono sfruttate sotto il profilo sessuale ed economico. Di conseguenza, la Germania sarebbe diventata uno snodo per la tratta di esseri umani e per la prostituzione forzata.

Si è pronunciato a favore del modello svedese anche monsignor Sánchez Sorondo, cancelliere della Pontificia Accademia delle Scienze, il quale auspica l'introduzione della definizione dello sfruttamento della prostituzione come crimine contro l'umanità, in modo tale da evitare che il reato risulti prescritto.

La stragrande maggioranza dei soggetti auditi ha invece dichiarato di aderire a un orientamento più radicale, quello **abolizionista**. In tal senso – pur esprimendo comunque un giudizio positivo sui modelli svedese e francese – si sono espressi i rappresentanti dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, il presidente Giovanni Ramonda e Irene Ciambezi, nonché don Aldo Buonaiuto, contrari a ogni forma di regolamentazione della prostituzione e convinti che si debba intervenire per scoraggiare la domanda.

A favore del modello abolizionista si sono pronunciati anche: Stefania Cantatore dell'Unione Donne in Italia; Michelangela Barba dell'Associazione Ebano; Esohe Aghatise dell'Associazione Iroko Onlus. Di questo orientamento è anche Elvira Reale, responsabile del Centro Dafne dell'azienda ospedaliera Cardarelli di Napoli, la quale ha precisato che la legislazione francese si farebbe preferire a quella svedese, perché prevede la rieducazione dei clienti in alternativa al carcere.

Tra i rappresentanti sindacali, ha espresso posizioni dichiaratamente abolizioniste anche Liliana Ocmin, responsabile del dipartimento politiche migratorie donne e giovani della CISL.

Pur senza pronunciarsi su un particolare modello, Francesca Cantini della UIL si è dichiarata decisamente contraria alla regolamentazione da parte dello Stato e alla legalizzazione del fenomeno della prostituzione, così come alla riapertura delle case chiuse.

Più sfumata la posizione di Andrea Morniroli, della Cooperativa Sociale Dedalus, che si è dichiarato assolutamente contrario alla regolamentazione della prostituzione, ma anche alla penalizzazione del cliente.

Contrari a ogni forma di regolamentazione della prostituzione sono anche padre Antonio Porcellato della Società Missioni Africane, nonché Elisa Ercoli e Chiara Spampinati dell'Associazione Differenza Donna.

Adelina Sejdini, già vittima di tratta e ora impegnata nel sostegno ad altre vittime, in una toccante testimonianza si è dichiarata contraria al modello tedesco, e quindi all'apertura dei bordelli, come anche all'eliminazione del reato di favoreggiamento della prostituzione, perché in questo modo non si farebbe altro che favorire la criminalità organizzata.

Floriana Sipala, capo dell'Unità crimine organizzato e politiche anti-droga della Direzione generale affari interni della Commissione europea, ha ricordato che l'Unione europea, con la direttiva sulla tratta degli esseri umani del 2011, ha previsto l'istituzione del reato di sfruttamento a fini sessuali e stabilito sanzioni adeguate, da introdurre a livello di ogni Stato membro. La direttiva peraltro prevede, all'articolo 18, che gli Stati membri possano decidere di porre sotto processo anche i clienti che fruiscono consapevolmente dei servizi offerti da vittime della tratta.

4. Conclusioni

Sulla base del quadro emerso nel corso dell'indagine non si è riscontrato un favore diffuso verso un'eventuale evoluzione dell'ordinamento nel senso della regolamentazione di stampo tedesco, nonostante il tema entri ciclicamente nel dibattito politico.

Al riguardo, peraltro, la sentenza n. 141 del 2019 della Corte costituzionale, intervenuta dopo l'avvio dell'attività conoscitiva da parte della Commissione, ha di fatto escluso la compatibilità del riconoscimento della prostituzione come un'attività economica *tout court* con i principi della Carta e, nel comunicato che accompagna la sentenza ha sintetizzato che *«Anche nell'attuale momento storico, e al di là dei casi di "prostituzione forzata", la scelta di "vendere sesso" è quasi sempre determinata da fattori – di ordine non solo economico, ma anche affettivo, familiare e sociale – che limitano e condizionano la libertà di autodeterminazione dell'individuo. In questa materia, lo stesso confine tra decisioni autenticamente libere e decisioni che non lo sono è spesso labile e sfumato»*. Pur riconoscendo dunque al legislatore discrezionalità in materia di norme repressive, ha evidenziato un'incompatibilità con il limite della dignità

umana posto alla libera iniziativa economica dall'articolo 41 della Costituzione, in quanto «attività che degrada e svilisce l'individuo», poiché «riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente».

Sulla base delle risultanze dell'indagine conoscitiva svolta, della citata sentenza della Corte costituzionale, nonché delle diverse risoluzioni europee, ivi inclusa quella approvata lo scorso 21 febbraio 2021 (Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime), un eventuale intervento legislativo nel nostro Paese non potrebbe pertanto muoversi che tra il modello abolizionista vigente e quello neo-abolizionista di stampo nordico.

