



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

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

**1<sup>a</sup> 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

266<sup>a</sup> seduta: giovedì 1° luglio 2021

Presidenza del presidente PARRINI

**I N D I C E****Documento conclusivo**(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 4)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8
DE PETRIS ( <i>Misto-LeU-Eco</i> ) . . . . .	4
GRASSI ( <i>L-SP-PSd'Az</i> ) . . . . .	3
MANTOVANI ( <i>M5S</i> ) . . . . .	7
PAGANO ( <i>FIBP-UDC</i> ) . . . . .	6
VALENTE ( <i>PD</i> ) . . . . .	4
<i>ALLEGATO (contiene il testo del Doc. XVII, n. 4)</i> . . . . .	9

---

*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 14,20.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Documento conclusivo**

(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc. XVII*, n. 4)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione, sospesa nella seduta di ieri.

Avverto che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

Riprendiamo l'esame dello schema di documento conclusivo.

Ricordo che nel corso della seduta di ieri si è conclusa la discussione generale, a cui ha fatto seguito la replica della relatrice.

Passiamo pertanto alla votazione.

GRASSI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, l'indagine conoscitiva svolta ci ha consentito di ascoltare autentici racconti dell'orrore. È stato messo in luce che oggi gran parte del fenomeno della prostituzione si basa sul commercio degli esseri umani e dunque sulla tratta degli schiavi. Fenomeno che, tra l'altro, si coniuga anche con il tema dell'immigrazione irregolare.

Lo schema di documento conclusivo, molto ben fatto, opera un'efficiente sintesi dei diversi approcci che è possibile rinvenire all'interno del quadro europeo. Abbiamo, in buona sostanza, l'approccio germanico (dove tutti noi sappiamo che la prostituzione è consentita anche in forma organizzata in appositi edifici all'uopo preposti); vi è poi la soluzione intermedia, quella vigente in Italia, per cui la prostituzione in sé non è vietata, ma il legislatore interviene a colpire tutto ciò che in sintesi è di contorno alla mercificazione dell'atto sessuale; vi è inoltre la soluzione nordica, variamente declinabile, che ha l'obiettivo di scoraggiare la domanda al fine di incidere sul fenomeno della tratta degli schiavi. È molto difficile trovare il punto di equilibrio tra le diverse possibili soluzioni, perché le audizioni hanno messo in luce che ognuna ha vantaggi e svantaggi: non esiste la soluzione ottimale. Il problema è capire il dosaggio dei vantaggi e degli svantaggi per singola soluzione.

La Lega, che ha a cuore la tutela della dignità umana, ha colto molto bene la gravità del problema. L'unica osservazione o, per meglio dire, perplessità che in questo momento noi abbiamo riguarda il fatto che il suddetto schema finisce col concludere a favore di alcune specifiche soluzioni, mentre sarebbe stato preferibile, dopo aver efficacemente riassunto

i vari approcci, lasciare una posizione neutrale giacché la scelta della soluzione normativa finale è opera del Parlamento, come è evidente.

Per questa ragione, signor Presidente, pur sottolineando il pregio della relazione nella parte in cui evidenzia la gravità del fenomeno sotteso alla prostituzione, e in particolare, ripeto, il tema della tratta degli schiavi, a nome del Gruppo Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione dichiaro il nostro voto di astensione.

DE PETRIS (*Misto-LeU-Eco*). Signor Presidente, nella seduta di ieri sono intervenuta in discussione generale, però desidero dare conto, in sede di dichiarazione di voto, di un lavoro che è stato molto accurato – approfitto quindi per ringraziare la relattrice – e francamente anche molto oggettivo, nel senso che – come sempre si dovrebbe fare al termine di un'indagine conoscitiva – ha dato conto anche delle varie posizioni che sono state espresse durante le audizioni. Si tratta sicuramente di un lavoro molto importante, anche perché credo che sia unico nelle attività di Camera e Senato. Un lavoro, inoltre, che ha tolto tutto il dibattito di tipo ideologico e l'ha rimesso all'interno di una comparazione di modelli e risultati diversi.

È vero, abbiamo ascoltato delle audizioni che ci hanno colpito molto e che ci hanno descritto una situazione difficile; la relattrice ieri ha sottolineato anche il fatto che purtroppo non è previsto un determinato sistema di protezione per le donne comunitarie. Ritengo opportuna, in ogni caso, l'indicazione di un percorso di perfezionamento dell'impianto normativo, da sviluppare entro i limiti costituiti dal modello attualmente vigente in Italia e quello nordico, in quanto quello regolamentarista tedesco ha evidenziato gravi limiti, per l'impossibilità di tutelare la dignità delle persone.

Per tutti questi motivi, dichiaro voto favorevole.

VALENTE (*PD*). Signor Presidente, ringrazio innanzitutto la senatrice Maiorino. Non ero ancora una componente della Commissione affari costituzionali quando tale indagine conoscitiva è stata fatta; ho sostituito sporadicamente qualche collega del Partito Democratico e quindi vi ho preso parte per interesse e per attenzione al tema, che, come è noto, intreccia anche tutto il tema della violenza maschile contro le donne e almeno in parte si sovrappone ad esso. L'ho fatto, ripeto, con interesse; e mi sento di dire che è stato fatto davvero un lavoro prezioso e che il voto di oggi segna uno spartiacque importante e una scelta di campo.

Arriverò anche alle considerazioni che ha fatto il senatore Grassi e alle perplessità che ha espresso, però prima vorrei dire che l'Italia ne discute da tanto tempo: la legge Merlin ha fatto la storia in questo Paese ed è stata votata e voluta in un determinato momento storico; come è giusto, è stata molto spesso chiamata in causa e ridiscussa. Fu una scelta voluta innanzitutto dalle donne ed era finalizzata a sottrarsi a qualsiasi forma di schiavitù, di sfruttamento e di utilizzo – lo dico con parole semplici – del corpo delle donne a fini economici. La prostituzione, per me e per noi, non è altro che la compravendita del corpo di una donna, venduto per sod-

disfare piaceri dell'altro sesso, molto spesso in condizioni certo di sfruttamento, di schiavitù, ma anche assolutamente precarie di salute, di tossicodipendenza, di alcool.

Rispetto a questi temi – non da ultimo le vicende pugliesi sulle quali la Corte costituzionale si è pronunciata nel 2019 – qualcuno dice che il tempo è cambiato e che oggi questa può essere anche concepita come espressione di libertà. Su questo vorrei fare una riflessione insieme a voi.

Mi sono infatti spesso interrogata, senza pregiudizi, se anche questa possa essere considerata una forma di libertà, e chiedo a noi stessi in tutta coscienza chi potrebbe mai pensare che una persona che nasce in buone condizioni economiche e che non ha necessariamente bisogno di lavorare, in una fase adolescenziale o comunque in giovane età, possa avere come ambizione e come obiettivo nella sua vita quelli di affermare la sua personalità, le sue competenze e capacità personali vendendo il proprio corpo. Credo che converremo tutti sul fatto che sia un'ipotesi abbastanza improbabile; quindi, ritengo di poter dire che ciò è quanto di più lontano ci possa essere da una scelta di libertà. In questa direzione si è del resto pronunciata la Corte costituzionale, con una sentenza secondo me particolarmente importante, anche perché ha opposto alla libertà di iniziativa economica esattamente quello che proviamo a dire, e cioè il rispetto della dignità umana. Anche se la libertà di iniziativa economica è sancita dalla nostra Carta costituzionale, infatti, non può andare a contrastare altri principi fondamentali della nostra Carta, quale, in modo particolare, il rispetto della dignità umana, quindi dei diritti umani. In tal senso la pronuncia è a mio avviso preziosa, e credo che questa indagine parta anche da quella pronuncia o in qualche modo quanto meno ne tenga debito conto.

Ha ragione il senatore Grassi: certo che fa una disamina anche dei modelli esistenti, altri Paesi hanno fatto legittimamente scelte di natura diversa, ma credo che questa Commissione abbia avuto anche il compito di guardare agli effetti di cosa si è prodotto in quei Paesi con scelte diverse.

Il fenomeno della prostituzione si è andato aggravando: la prostituzione non viene vissuta soltanto come libera espressione di un'attività economica, ma anche in quei Paesi intreccia sfruttamento, schiavitù, forme di violenza, e credo che non possiamo girarci dall'altra parte; non lo possiamo fare. Non è la nostra storia, non è il nostro Paese; lo dobbiamo a tante donne che oggi continuano a subire diverse forme di violenza.

Ricordiamo, poi, che la prostituzione si intreccia in parte con la violenza contro le donne, ma anche sui minori, e ovviamente riguarda in modo particolare il tema dei migranti.

Mi rivolgo soprattutto al collega Grassi, esponente di una forza come la Lega che combatte l'immigrazione clandestina, lo sfruttamento e tutto quello che ne deriva: mi pare che questa sia una scelta che va anche in questa direzione.

Dico poi, da Presidente di una Commissione d'inchiesta, che quando si fanno le indagini queste danno anche un'indicazione, nel senso che fanno un'analisi, una disamina – è un altro modo in cui l'attività parlamentare si esplica – e poi, alla luce della fotografia dell'esistente, abbiamo

visto criticità e potenzialità di alcune scelte; quindi, cerchiamo di far fare all'Italia un passo in avanti. Ebbene, rispetto ai modelli a cui si è fatto riferimento, che sono richiamati (quello proibizionista, quello abolizionista e quello che, invece, sceglie di regolamentare) credo che noi facciamo fare all'Italia un passo in più perché oggi forse è arrivato il tempo di dire, con questa relazione, che il Parlamento, con l'adozione di eventuali disegni di legge, potrebbe andare – e sarebbe auspicabile – nella direzione di vietare e perseguire tutte le forme di sfruttamento, di favoreggiamento, di induzione e promozione della prostituzione ma anche chi ne fa domanda. Mi sembra una scelta di campo e un modo più efficace per contrastare un fenomeno che sta prendendo piede sempre più drammaticamente e che, ripeto, vede al centro il concetto del corpo di una donna mercificato a fini essenzialmente economici: un'altra, forse la più becera, forma di sfruttamento e di violenza nei confronti delle donne che vedono molto spesso utilizzare il proprio corpo esattamente per questi fini.

In conclusione, non posso che esprimere apprezzamento per il lavoro fatto e, pertanto, in coerenza anche con le battaglie che stiamo portando avanti contro la violenza sulle donne, a nome del Partito Democratico annuncio un voto convintamente a favore della relazione.

PAGANO (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, sarò molto sintetico. Devo preliminarmente rivolgere le mie congratulazioni alla collega Maiorino che ha svolto, secondo me, un eccellente lavoro.

Abbiamo purtroppo l'abitudine – ammetto di rientrare anch'io in questa categoria – rispetto a certi drammi della società moderna, ma non solo moderna, di voltare lo sguardo altrove; l'indagine conoscitiva ha avuto il grande merito di farci affrontare temi rispetto ai quali normalmente tendiamo a svincolare, o comunque a non affrontarli di petto. Devo ammettere che, dalle tante audizioni e dalla relazione conclusiva, abbiamo scoperto un mondo per lo più sconosciuto alla maggior parte di noi, me compreso. Il che mi fa comprendere, anzitutto, che viviamo una fase molto delicata della società moderna a livello internazionale. Il fenomeno, infatti, non è certamente circoscritto al nostro Paese e viene affrontato in modo diversificato nei vari Paesi. Nello specifico, dovendoci confrontare in via preliminare con i Paesi dell'Unione europea della quella facciamo parte, ci siamo resi conto che effettivamente il fenomeno tende a essere affrontato in modo differente. In particolare, esiste un modello nordeuropeo sostanzialmente differente dal nostro.

Negli ultimi anni abbiamo forse cercato di nascondere la polvere sotto il tappeto; questa relazione ha il merito di sollevare il tappeto e di cercare di fare pulizia o comunque di fare chiarezza.

Credo che questo sia un tema che investe la dignità delle donne, la questione della tratta degli esseri umani, in modo particolare delle donne; è un tema che non conoscevo nei termini in cui questa indagine conoscitiva lo ha messo dinanzi all'evidenza che dovevamo tenere in considerazione.

Proprio per questa ragione, come membro del Gruppo Forza Italia, poiché ritengo la questione decisamente spinosa e delicata, non essendomi confrontato con gli altri colleghi – sapete che il mio Gruppo è composto da tanti senatori – in questa fase e solo in questa fase, mi sento di esprimere un voto di astensione, tenuto conto – e voglio confermarlo – che il lavoro svolto è davvero egregio. Complimenti.

MANTOVANI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio anch'io sentitamente la collega e amica Alessandra Maiorino per avere proposto questa indagine conoscitiva, che ha avuto il merito di essere approfondita e di aver portato all'attenzione di tutta la Commissione – come testimoniato da tutti gli altri componenti – la rilevanza del tema della prostituzione e l'importanza di affrontarlo con attenzione e senza preclusioni né pregiudizi.

I modelli che sono stati citati hanno posto innanzi a noi criticità evidenti: ciascuno presenta criticità, maggiori o minori. Abbiamo anche scoperto che il modello da noi adottato ormai da molti decenni, frutto della forza e della lungimiranza della senatrice Merlin, è uno dei modelli di riferimento che può essere considerato ancora oggi perfettamente attuale.

Anche grazie alle conclusioni della sentenza della Corte costituzionale, possiamo dire che il modello abolizionista adottato dal nostro ordinamento e quello neo abolizionista dei Paesi nordici e della Francia sono l'arco normativo che rientra all'interno del nostro quadro costituzionale. Al contrario il modello liberista, adottato ad esempio in Germania, sarebbe al di fuori del nostro quadro costituzionale e quindi non adottabile dalla nostra legislazione. È molto importante averlo evidenziato anche per comunicarlo al di fuori delle sedi istituzionali, perché nel pensiero comune è abbastanza diffusa la mentalità che il modello regolamentarista possa essere una soluzione del problema. Le testimonianze che ci sono pervenute dagli auditi ascoltati, provenienti anche dalla Germania e da Paesi limitrofi, ci hanno mostrato i limiti di quel modello e quindi ulteriori criticità, oltre al discorso già fatto sulla non adottabilità nella nostra legislazione. Ripeto, questo va comunicato a mio avviso anche fuori da queste sedi.

La soluzione che la bozza di documento conclusivo prospetta è una possibile evoluzione della nostra normazione, che può stare tra due modelli, oltre a dei raffinamenti della nostra legislazione. Mi riferisco anche alla parte inattuata della cosiddetta legge Merlin, ossia a tutti quegli aiuti alle vittime della tratta entrate nel mondo della prostituzione senza la loro adesione; vittime che non vedono la possibilità di poterne uscire agevolmente. Pur guardando in futuro a un modello neo-abolizionista, si potrebbe cominciare ad introdurre norme più attente alle necessità di queste persone.

Altro punto che vorrei sottolineare è il seguente: anche ammettendo per assurdo che una piccolissima parte di queste persone svolga questa attività volontariamente, siamo consapevoli che la stragrande maggioranza lo svolge sotto costrizione. Perché accade? Perché la richiesta è altissima.

La questione di scoraggiare la domanda è un problema reale che va affrontato anche con strumenti, se non coercitivi, almeno educativi.

Spero che si possa procedere in queste direzioni e per questo dichiaro il voto favorevole del MoVimento 5 Stelle.

PRESIDENTE. Mi associo ai complimenti che sono stati fatti alla senatrice Maiorino per il lavoro svolto. Attraverso questa indagine conoscitiva mi pare che abbiamo scritto un'altra buona pagina di lavoro della nostra Commissione e ne sono molto soddisfatto.

Passiamo alla votazione.

*(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).*

Metto ai voti lo schema di documento conclusivo proposto dalla relatrice.

**È approvato.**

Dichiaro conclusa l'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione.

*I lavori terminano alle ore 14,45.*

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»: è considerata la prostituzione 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 (art. 2 Cost.) 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 criminale 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 (articoli 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 (articolo 7). Prevede, al tempo

stesso, misure di rieducazione e reinserimento sociale delle donne che escono dalle case di prostituzione (articoli 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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 sviscerava 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 Gallittu, 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.

