

## La prostituzione tra regolazione giuridica e politiche di sicurezza

di Carolina Anecchiarico - *Nota per il gruppo di ASTRID sulla Sicurezza – 26/02/2009*

**Sommario:** 1. La disciplina della prostituzione in Italia – *1.1. Le politiche sulla prostituzione negli Stati membri e a livello comunitario* – 2. Le proposte di riforma della legge Merlin: tra proibizione e regolamentazione – 3. Le posizioni di chi opera sul campo e l’esperienza degli enti locali – *3.1. Quale modello di governo del fenomeno della prostituzione nel territorio urbano: ordinanze repressive e progetti di integrazione* – 4. Osservazioni conclusive

### 1. La disciplina della prostituzione in Italia

La prostituzione, fenomeno per sua natura poliedrico, ambiguo e sfuggente, continua ormai da molti anni ad essere interpretato in modi opposti: come miseria e sfruttamento femminile, oppure come fenomeno da condannare radicalmente; come emarginazione, oppure come reato in base al quale si richiede la punibilità delle prostitute.

Soprattutto, in questi ultimi quindici anni, da quando il fenomeno della prostituzione di strada si è profondamente modificato ed incrementato attraverso la presenza massiccia di persone straniere, molte delle quali soggette a condizioni di grave sfruttamento o di *trafficking*, tutto il dibattito sul tema della prostituzione è ruotato sulla polarizzazione tra coloro che identificano la prostituzione come un male da debellare in quanto minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica e coloro che, in un’ottica di tutela dei diritti umani e di contrasto allo sfruttamento, ritengono che la prostituzione sia un fenomeno sociale da affrontare con politiche e modelli di *governance* territoriale.

Nel nostro ordinamento, prima dell’approvazione della c.d. “legge Merlin” (l. 20 febbraio 1958, n. 75), la prostituzione esercitata nel rispetto delle norme, in appositi locali autorizzati e registrati, non costituiva attività illecita, salvo l’obbligo per le prostitute di sottoporsi a controlli

sanitari periodici e obbligatori. Erano puniti però i reati di lenocinio, sfruttamento della prostituzione e tratta di donne e minori (articoli. da 531 a 536 c.p.).

La legge Merlin veniva emanata come reazione alla politica regolamentarista che violava i principi di uguaglianza e libertà individuale (art. 3 e 13 Cost.) e il divieto di sottomissione a trattamenti sanitari obbligatori (art. 32 Cost.), e aveva un grande impatto sociale<sup>1</sup>. Il nostro ordinamento abbracciava così la politica abolizionista in materia di prostituzione, affermando che lo Stato non deve intervenire in un fatto privato quale l'esercizio della prostituzione, se non per sanzionare chi sfrutti o favorisca la prostituzione altrui.

In particolare, la legge Merlin ha disposto il divieto delle case di prostituzione nel territorio italiano e la chiusura dei “locali di meretricio”, abolendo ogni forma diretta o indiretta di registrazione da parte delle autorità di pubblica sicurezza e sanitarie dell'attività di prostituzione. L'articolo 3 della legge (che prevede la pena della reclusione da due a sei anni e la multa da 258 a 10.329 euro) contiene disposizioni sostitutive degli artt. 531-536 in riferimento ai delitti di lenocinio, di sfruttamento di prostitute e tratta; l'articolo 5 rimodula la fattispecie dell'adescamento in libertinaggio; gli articoli 4 e 6 disciplinano, rispettivamente, le circostanze aggravanti e le pene accessorie.

In sostanza l'articolo 3 della legge n. 75 del 1958 riconduce le fattispecie di reato ad alcune grandi categorie:

a) le fattispecie volte a colpire l'organizzazione, cioè l'esercizio su larga scala della prostituzione nel suo svolgimento (comma 1, nn. 1, 2 e 7, per la parte sullo sfruttamento) o nelle attività di reclutamento, in forma individuale o collettiva (comma 1, n. 4 e7);

b) le condotte relative all'avviamento alla prostituzione, che si concretizzano in attività che agevolano l'esercizio della prostituzione da parte di chi non vi si sia dedicato prima, ovvero che inducano alla prostituzione (comma 1, nn. 4 e 5);

c) le condotte di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione (comma 1, n. 8). Mentre il favoreggiamento riguarda l'attività volta ad agevolare la prostituzione, a prescindere dal fine di lucro, lo sfruttamento della prostituzione altrui, invece, è connotato dalla consapevolezza che il denaro o il diverso vantaggio ricevuto provengano dall'altrui attività di meretricio e, pertanto, si

---

<sup>1</sup> Cfr. S. Bellassai, *La legge del desiderio, il progetto Merlin e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, 2006.

differenzia dal favoreggiamento dell'altrui prostituzione, per il fine speculativo. Connesso allo sfruttamento è il delitto di tratta (che sostituisce le fattispecie previste dagli artt. 535 e 536 c.p.) che consiste nell'induzione o nell'agevolazione allo spostamento di persona in un altro Stato o comunque in un luogo diverso da quello della sua abituale residenza, per farle esercitare la prostituzione. Il reato – disciplinato dagli artt. 600-602 c.p. come modificati della legge 11 agosto 2003, n. 228 – è aggravato se la condotta sia realizzata con violenza o minaccia, ovvero nei confronti di persona minorenne o affetta da infermità psichica. Qualora la tratta finalizzata allo sfruttamento della prostituzione sia commessa in danno di persona che si trovi in condizioni di schiavitù o servitù, ovvero con l'intento di ridurla in tali condizioni, si applica la pena prevista dall'art. 601 c.p., come modificato dalla legge n. 228 del 2003 (che peraltro si adegua alla Decisione Quadro 2002/629/GAI adottata dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea il 19 luglio 2002 e al protocollo annesso alla Convenzione ONU contro il traffico di persone e il crimine organizzato del 15 dicembre 2000), per cui la tratta appare come forma di neo-schiavismo.

E' molto significativo poi l'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che prevede la concessione di uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale in favore degli stranieri vittime dello sfruttamento della prostituzione. L'istituto disciplinato dall'art. 18 costituisce un modello molto avanzato ed efficace nel contesto europeo ed internazionale per la tutela delle vittime di tratta e per il contrasto ai soggetti e alle organizzazioni criminali, tanto che è stato preso come esempio, non soltanto ai fini della prevenzione e della repressione della tratta, ma anche allo scopo di un "orientamento culturale", volto a promuovere nell'opinione pubblica una più forte consapevolezza sul fenomeno della tratta e sulla necessità di cooperazione tra istituzioni ed associazioni impegnate in questo settore, come si avrà modo di sottolineare meglio a conclusione di questo lavoro.

Completano il quadro ordinamentale le leggi 3 agosto 1998, n. 269, e 6 febbraio 2006, n. 38, che hanno tipizzato come reato autonomo, punendolo con sanzioni più elevate, l'attività di induzione, favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione minorile, prevedendo anche la punibilità del cliente, la cui condotta contribuisce a violare il diritto del minore alla dignità e a uno sviluppo psico-fisico libero da condizionamenti o esperienze di sfruttamento del suo corpo per soddisfare desideri o anche perversioni altrui. Attualmente **il delitto di sfruttamento della prostituzione minorile**, disciplinato dall'art. 600-*bis* c.p., prevede la pena della reclusione da sei a dodici anni oltre alla multa per chi induce o favorisce la prostituzione di un minore di diciotto anni;

la pena della reclusione da sei mesi a tre anni per chiunque, in cambio di denaro o altre utilità, compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, con la previsione di una pena più elevata (da due a cinque anni) se la parte offesa ha meno di quindici anni.

Nel tempo, quindi, si è sempre più consolidata la volontà di contrastare e punire i comportamenti criminali volti a trarre profitto dalla prostituzione, attraverso specifici interventi normativi sia in ambito penale che di tutela delle vittime. Al tempo stesso, però, suscita forti discussioni e divisioni tra gli addetti ai lavori e le forze politiche l'approccio neo-abolizionista che la legge Merlin ha adottato e che ha indotto a non disciplinare la prostituzione e a farne un'attività consentita qualora liberamente esercitata. Prima di addentrarci in questo dibattito, può essere utile rivolgere lo sguardo al fenomeno della prostituzione negli altri Stati dell'Unione Europea.

### ***1.1. Le politiche sulla prostituzione negli Stati membri e a livello comunitario***

Sebbene sussistano delle differenze di disciplina da Paese a Paese, si possono individuare quattro modelli principali cui ricondurre l'approccio delle autorità nazionali rispetto alla prostituzione c.d. *indoor* (il mercato del sesso al chiuso: case private, di tolleranza, hotel, night, *privée* ecc.) e *outdoor* (prostituzione esercitata su strada):

a) Abolizionismo: la prostituzione *indoor* e *outdoor* non sono né proibite, né regolamentate; in sostanza lo Stato decide di tollerarle e non interviene sempre che esse avvengano tra adulti consenzienti e non vi sia sfruttamento. Questo modello è previsto in Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca (dove le prostitute debbono pagare addirittura le imposte), Repubblica Slovacca, Slovenia e Spagna (qui esistono case chiuse e centri del sesso, ma è fermamente punito lo sfruttamento della prostituzione).

b) Neo-abolizionismo: in questo caso la prostituzione *outdoor* non è né proibita né regolamentata, mentre quella *indoor* è proibita solo nelle case di tolleranza, fermo restando il divieto di sfruttamento. Tale modello è previsto oltretutto in Italia, in Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Lussemburgo. Va ricordato che in Francia, con la legge del 2003 sulla sicurezza interna, è stato introdotto il concetto di "adescamento passivo", vietando la prostituzione *outdoor*. Questa scelta legislativa ha comportato forti polemiche in quanto la nozione suddetta è

stata interpretata come divieto della prostituzione su strada in mancanza di una tassatività che, per altro verso, ha concesso un'ampia discrezionalità alle autorità nell'applicazione della norma stessa.

c) Proibizionismo: la prostituzione *indoor* e *outdoor* sono vietate. Le parti coinvolte nel meretricio sono perseguibili penalmente, inclusi i clienti. Questo modello è presente in Irlanda, Lituania, Malta e Svezia. Di rilievo è il sistema della Svezia dove la legge del 1998, rovesciando il precedente modello abolizionista, ha previsto, da un lato, il divieto della prostituzione in qualsiasi luogo essa venga esercitata, dall'altro, le sanzioni solo per i clienti, poiché la prostituta è definita come vittima di un atto di violenza.

d) Regolamentarismo: entrambi i tipi di prostituzione sono regolamentate dallo Stato e perciò legali se esercitate nel rispetto delle norme. In molti casi le prostitute debbono registrarsi e, in alcuni casi, debbono sottoporsi a controlli medici. Questo modello, vigente nel nostro Paese dal 1860 (con l'introduzione del regolamento Cavour) fino alla approvazione della legge Merlin, è presente negli ordinamenti di Austria, Germania, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Ungheria<sup>2</sup>.

Per altro verso, sul piano comunitario, nell'ambito del terzo pilastro, è stato dato un forte impulso all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri per la lotta alla tratta, soprattutto di donne e minori, finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. A questo riguardo, sono assai rilevanti, oltre alla citata Decisione Quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta delle persone, anche la Decisione Quadro 2004/68/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla "lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile" nonché la direttiva 2004/81/Ce del Consiglio, relativa al permesso di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti. Molto importante è anche la Risoluzione del Parlamento europeo n. 2004/2216

---

<sup>2</sup> In Austria, la disciplina federale attribuisce a regioni e municipi la competenza a regolamentare la prostituzione che, perciò, è soggetta a discipline diverse da provincia a provincia, dove comunque vige il sistema della zonizzazione. In Germania (dopo la legge del 2002) le prostitute sono considerate lavoratrici legali, con il riconoscimento del diritto all'assistenza, al trattamento pensionistico e previdenziale, anche se, essendo prevalente la legislazione regionale, non tutti i Länder riconoscono tali diritti. In Grecia con la legge del 1999 è ammessa la prostituzione *indoor*, e le prostitute debbono registrarsi a scopo sanitario oltre a pagare le tasse. Nei Paesi Bassi (la legge è del 2000) la prostituzione è ammessa in luoghi chiusi, in aree delimitate e, all'aperto, in zone individuate dai comuni; le prostitute hanno i riconoscimenti di ogni altro lavoratore e non sono previsti controlli sanitari. Nel Regno Unito prevale il modello della zonizzazione, al di fuori della quale sussistono gli estremi del reato di adescamento; è ammessa la prostituzione *indoor* ma non le case di tolleranza; sono puniti il favoreggiamento, lo sfruttamento, la pubblicità della prostituzione e l'adescamento in luoghi pubblici. In Ungheria sono ammesse le zone di tolleranza e vige il controllo sanitario obbligatorio delle prostitute. Cfr. TRANSCRIME, Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università degli studi di Trento e dell'Università Cattolica del sacro Cuore, *Studio sulle legislazioni nazionali in materia di prostituzione e la tratta di donne minori*, progetto finanziato dal Parlamento Europeo, ottobre 2005.

“sulle strategie di prevenzione della tratta di donne e bambini, vulnerabili allo sfruttamento sessuale”. Il Parlamento europeo che definisce la tratta di donne e bambini anche a fini di sfruttamento sessuale “una delle espressioni più clamorose di violazione dei diritti umani”, e una forma moderna di schiavitù, richiama l’attenzione degli Stati membri sulla campagna di prevenzione a favore delle potenziali vittime, oltre che sull’opportunità di punire i clienti che si avvalgono delle prestazioni di persone, pur nella consapevolezza che sono state costrette o perfino vittime di un traffico che le ha ridotte in schiavitù. Lo stesso Parlamento europeo, nella Raccomandazione destinata al Consiglio sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2006/2078) raccomanda un approccio integrato tale da rispettare le prostitute e prevenire la discriminazione nei loro confronti, nonché la loro ulteriore emarginazione.

Infine significative sono le azioni promosse dal Consiglio d’Europa, sia con la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani adottata a Varsavia il 16 maggio 2005 (non ancora recepita dall’Italia), sia con la Convenzione per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali adottata a Lanzarote il 25 ottobre 2007, al fine di promuovere la cooperazione internazionale nell’adozione delle misure di prevenzione e di tutela delle vittime.

Lo stesso Consiglio d’Europa, con la Risoluzione n. 11352 del 9 luglio 2007, ha spinto gli Stati ad operare una netta distinzione tra prostituzione coatta, anche legata alla tratta (con l’auspicio della punibilità dei clienti in relazione ai minori) e prostituzione volontaria, quale frutto di libera e consapevole scelta da parte di maggiorenni. Ciò al fine di evitare che gli Stati membri adottino indiscriminatamente politiche criminalizzatrici della prostituzione che porterebbero ad un aumento della clandestinità delle prostitute nelle mani di sfruttatori senza scrupoli.

## **2. Le proposte di riforma della legge Merlin: tra proibizione e regolamentazione**

In questo quadro, dopo cinquant’anni dall’emanazione della legge Merlin, in un contesto sociale e ordinamentale profondamente modificato, anche alla luce del diritto internazionale e comunitario, si è riaperto, come accennato all’inizio, il dibattito sulle politiche pubbliche in materia di prostituzione che, evidentemente, sono indirizzate, da un lato, a tutelare la dignità e i valori della

persona umana e la sua libertà di determinazione e, dall'altro, a prevenire le cause di un diffuso allarme per l'ordine pubblico e la sicurezza che il fenomeno in questione spesso comporta.

Alle ipotesi di revisione dell'attuale modello neo-abolizionista (come è accaduto in Francia nel 2003), si sono sovrapposte, in modo predominante con gli ultimi governi di centro-destra (2001 e 2008), varie proposte di politiche proibizioniste e regolamentariste.

Quasi sempre le proposte di riforma muovono dalla considerazione dell'espansione del fenomeno della prostituzione connesso con quello dell'immigrazione, che ha contrapposto a coloro che si prostituiscono per libera scelta, una stragrande maggioranza di persone, per lo più donne straniere, spesso minori, vittime di organizzazioni criminali che gestiscono i viaggi della speranza attraverso il loro sfruttamento sessuale.

Nel dibattito attuale i fautori della linea proibizionista o regolamentarista ritengono che sia ormai necessaria una revisione della legge Merlin al fine di migliorare la sicurezza delle nostre città e debellare il fenomeno del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale. Chiedono, pertanto, che vengano applicate misure e politiche repressive atte a proibire la prostituzione in generale o, qualora ciò non sia possibile, si chiede quanto meno l'abolizione della prostituzione su strada, a favore della prostituzione al chiuso nonché l'adozione, sul modello svedese, di una politica volta a punire i clienti delle prostitute.

Coloro che sostengono ancora le politiche abolizioniste o neo-abolizioniste, individuano nella prostituzione uno degli ambiti di maggior acuitizzazione dell'incontro/scontro tra comunità locali e processi di globalizzazione, e ritengono che per le connessioni che questo mercato ha con la tratta di persone, una sua proibizione o regolamentazione al chiuso avrebbe come uniche conseguenze quelle di rendere più invisibili di quanto non lo siano già le persone che si prostituiscono in condizioni di sfruttamento, favorendo la penetrazione delle mafie e delle reti criminali straniere nella gestione della prostituzione al chiuso mediante la creazione di un doppio mercato: uno legale con funzioni di mascheramento e uno clandestino. Inoltre, la prostituzione di strada, non verrebbe eliminata ma semplicemente spostata in territori sempre più limitrofi e marginali, di difficile operatività per le forze di polizia come le aree a cavallo tra i confini amministrativi di comuni, province, regioni.

Questi diversi orientamenti sul fenomeno della prostituzione si evincono dalle numerose proposte legislative che, a partire dalla XIV legislatura, sono state presentate per modificare la legge Merlin.

Con particolare riguardo ai disegni di legge sulla prostituzione attualmente all'esame del Senato<sup>3</sup> - dove peraltro si è svolta anche una breve indagine conoscitiva sul fenomeno<sup>4</sup> -, ma anche considerando le proposte di legge presentate dall'inizio di questa legislatura alla Camera dei deputati<sup>5</sup>, tutti i disegni di legge si indirizzano verso due obiettivi: da una parte introdurre nuove fattispecie di reato o inasprire le pene; dall'altra assicurare un controllo amministrativo da parte delle autorità competenti, non solo con fini di repressione, ma anche con intenti di tipo preventivo. Le soluzioni prospettate sono spesso alternative, per cui solo il dibattito parlamentare potrà stabilire se ci sono le condizioni per l'individuazione di una soluzione condivisa tra le varie forze politiche.

Ferme restando le peculiarità di ciascuna proposta di riforma, al primo dei due obiettivi sono indirizzati principalmente i disegni di legge del Governo e quelli presentati dalle varie componenti della maggioranza di centro-destra.

In particolare, il disegno di legge governativo, c.d. Carfagna, (A.S.1079), è volto ad introdurre il reato di prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, punendo con l'arresto da cinque a quindici giorni e con l'ammenda da duecento a tremila euro sia chi esercita la prostituzione sia i clienti, restando esclusa la punibilità della persona che abbia esercitato la prostituzione perché costretta mediante violenza o minaccia. Con riferimento alla prostituzione minorile, viene interamente riscritto l'articolo 600-*bis* del codice penale, anche alla luce della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, ed è previsto il rimpatrio assistito per i minori stranieri non accompagnati che esercitano la prostituzione in Italia mediante procedure semplificate ed accelerate. Inoltre si prevede di introdurre nell'ordinamento un'aggravante speciale del delitto di

---

<sup>3</sup> Cfr. gli A.A.S.S. n.n. 125 (Poretti e Perduca), 674 (Franco Paolo), 756 (Stiffoni), 776 (Della Monica e altri), 1027 (Musso), 1079 (Governo), 1093 (Serra e altri), 1139 (Franco Vittoria).

<sup>4</sup> Le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, dopo l'avvio dell'esame dei disegni di legge sulla prostituzione (6 novembre 2008) hanno deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sulle questioni relative alla prostituzione, in relazione all'esame dei vari disegni di legge assegnati alle Commissioni riunite (13 novembre 2008). Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono state svolte audizioni di un gruppo di associazioni e soggetti, anche istituzionali, interessati a vario titolo al fenomeno della prostituzione, sul punto cfr. *infra*.

<sup>5</sup> Per le proposte di legge presentate alla Camera cfr. A.A.C.C. n.n. 669 (Lussana), 689 (Prestigiacomio), 1119 (Mussolini), 1251 (Naccarato), 1292 (Mura), 1499 (Raisi e altri), 1546 (Volonté).



associazione per delinquere, quando l'associazione è finalizzata a commettere delitti in materia di prostituzione.

Verso politiche di prevenzione, contrasto alla criminalità e tutela delle vittime, anche attraverso i controlli delle autorità amministrative e il coinvolgimento delle amministrazioni locali, nonché il bilanciamento di interessi e convivenza sociale, tale da garantire un certo grado di sicurezza tra i cittadini, sono orientati alcuni disegni di legge presentati da esponenti del centro-sinistra (in particolare, i disegni di legge A.S. n. 776, di iniziativa della senatrice Della Monica e altri, e A.S. n. 1093 del senatore Serra e altri), i quali, peraltro, non rinnegano lo spirito della legge Merlin, salvo quelli che sono espressione delle posizioni più radicali (il disegno di legge A.S. 125 di Poretti e Perduca).

### 3. Le posizioni di chi opera sul campo e l'esperienza degli enti locali

Nell'ambito del dibattito attuale sul fenomeno della prostituzione anche il mondo dell'associazionismo, del volontariato e di chi opera sul campo è molto diviso.

Da un lato vi è chi ritiene da sempre che il fenomeno della prostituzione può essere stroncato innanzitutto interrompendo la catena della domanda e dell'offerta che alimenta direttamente questo mercato. Da questo punto di vista si appoggiano fortemente le proposte legislative (disegno di legge Carfagna e altri analoghi) ovvero i provvedimenti amministrativi (ordinanze sindacali<sup>6</sup>) volti a sanzionare sia le prostitute che i clienti in quanto **la mancata punizione del cliente viene considerata una delle principali cause** del mercato drammatico della prostituzione schiavizzata<sup>7</sup>. I sostenitori del modello proibizionista ritengono peraltro che sarebbe un errore gravissimo legalizzare o regolamentare la prostituzione attraverso l'apertura di zone a luci rosse, quartieri, case e/o cooperative, dove le organizzazioni criminali, gli **sfruttatori** e anche il variegato mondo dei clienti

<sup>6</sup> La questione delle ordinanze dei sindaci contro la prostituzione sarà affrontata nel successivo paragrafo.

<sup>7</sup> In questa direzione si pone l'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, fondata da don Oreste Benzi, ente internazionale di fedeli di diritto pontificio, che opera da quarant'anni nel vasto mondo dell'emarginazione, nonché il Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti. Per la sua posizione cfr. audizione di don Aldo Buonaiuto e Roberto Gerali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione presso il Senato della Repubblica, Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, Resoconto stenografico n. 3, seduta n. 42, 29 gennaio 2009.

sarebbero ancora più forti e spietati nei confronti delle ragazze vittime indifese<sup>8</sup>. Perciò auspicano che il cliente sia punito anche quando chiede la prestazione sessuale al chiuso perché la dignità e l'intangibilità della persona sarebbero comunque lese, ai sensi della Convenzione ONU adottata a New York il 25 marzo 1980, sulla prostituzione e la tratta di persone ai fini della prostituzione, resa esecutiva in Italia con la legge 23 novembre 1966, n. 1173<sup>9</sup>. Con riferimento alla prostituzione minorile chiedono una rilevante modifica dell'articolo 600-*bis* del codice penale nel senso di stabilire l'inescusabilità del cliente qualora non avesse contezza dell'età della minorenne a cui si rivolge per chiedere la prestazione sessuale<sup>10</sup>.

In altra direzione sono volti i soggetti che hanno aderito al documento "Prostituzione e Tratta, Diritti e Cittadinanza – Le proposte di chi opera sul campo", che ha come obiettivo quello di evidenziare le problematiche e le possibili linee di intervento in merito alla prostituzione e alla tratta di persone nelle sue diverse forme.

Il Documento suddetto è stato curato da enti, associazioni, organizzazioni, di diversa natura e dimensione, del servizio pubblico e del privato sociale, dell'ambito sia laico che cattolico, uniti però da una pluriennale esperienza di impegno nelle politiche e nella realizzazione di interventi sulla prostituzione, sull'emarginazione e lo sfruttamento, sulla tratta di persone<sup>11</sup>. In ordine alle politiche da attuare, si pone al centro la tutela e la promozione dei diritti umani (come sanciti a livello internazionale, europeo e nazionale), il lavoro con le comunità locali per il miglioramento della qualità della vita e l'abbassamento delle conflittualità sociali, la condivisione delle responsabilità tra gli attori, un approccio integrato e multidisciplinare nel rapporto tra livello locale e livello nazionale e tra istituzioni e società civile. Partendo dall'assunto, ribadito anche nella Relazione

---

<sup>8</sup>Per questo orientamento cfr. anche R. Matthews, *Prostitution, Politics and Policy*, London, 2008, il quale, riportando le conclusioni di 20 anni di ricerca e studio sul fenomeno della prostituzione, evidenzia una serie di svantaggi legati alla prostituzione e alla sua legalizzazione come la proliferazione delle case chiuse, un forte aumento della prostituzione illegale e anche della violenza sulle donne.

<sup>9</sup> La Convenzione ONU stabilisce che "la prostituzione e la tratta degli esseri umani ai fini della prostituzione, sono incompatibili con la dignità e il valore della persona umana e mettono in pericolo il benessere dell'individuo, della famiglia e della comunità" precisando che è da punire anche chi sfrutta la prostituzione di un'altra persona anche se consenziente.

<sup>10</sup> Cfr., in tal senso, il disegno di legge A.S. 570/XVI legislatura, di iniziativa del senatore Caruso, all'esame della Commissione Giustizia del Senato.

<sup>11</sup> Si tratta di: Associazione studi giuridici sull'immigrazione, Associazione Gruppo Abele, Associazione On the Road, Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza (Cnca), Comitato per i diritti civili delle prostitute, Comune di Venezia, Consorzio Nova, Coop Sociale Dedalus, Save the children. Il Documento, inviato ai Ministri per le Pari Opportunità, dell'Interno, della Giustizia, della Salute e delle Politiche Sociali, nonché al Presidente del Consiglio Berlusconi, è stato altresì depositato presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato, in occasione dell'audizione del 22 gennaio 2009, di alcuni rappresentanti delle suddette associazioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva cit., cfr. Resoconto stenografico n. 1, seduta n. 38, 22 gennaio 2009.

dell'Osservatorio sulla Prostituzione, istituito dal ministero dell'Interno nella scorsa legislatura <sup>12</sup>, che la Prostituzione non è una questione di ordine pubblico, ma una questione sociale, quando la prostituzione si configura come forma di tratta, sfruttamento o riduzione in schiavitù, tali fenomeni vanno perseguiti come previsto dalla legge; sulla base dell'esperienza, il documento evidenzia che vietare la prostituzione in strada e prevedere interventi unicamente repressivi contro prostituzione e immigrazione irregolare è, alla fine, controproducente in quanto sposta il problema dalla strada al chiuso senza peraltro risolverlo, in quanto chi si prostituisce è vittima di uno sfruttamento che è presente anche nei luoghi chiusi.

Perciò le principali proposte del Documento sono:

- 1) mantenere i diritti garantiti dalla Legge Merlin ed avviare una politica e un sistema di interventi sociali sulla prostituzione;
- 2) considerare il sentimento di insicurezza nei territori in cui si manifesta e gestire i problemi, attraverso tavoli di concertazione e attività di mediazione;
- 3) intensificare la formazione su tutto il territorio nazionale delle forze dell'ordine e delle altre agenzie sulle leggi esistenti e sugli strumenti/opportunità a disposizione, implementando l'applicazione dell'art. 18 di cui al d.lgs. n. 286 del 1998 per la concessione del permesso di soggiorno sia per il percorso "giudiziario" che per il percorso "sociale" (così come prescritto dalle circolari dei Ministri dell'interno Pisanu nel gennaio 2006 e Amato nel maggio 2007);
- 4) avviare un piano nazionale anti-tratta e un sistema nazionale per la protezione delle vittime;
- 5) realizzare il passaggio da progetti a servizi anche mediante un aumento delle risorse cui debbono contribuire regioni ed enti locali;
- 6) prevedere gli opportuni collegamenti del sistema nazionale con i Paesi d'origine delle vittime di tratta e anche con altri Paesi di transito e destinazione;

---

<sup>12</sup> L'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi veniva istituito, sotto il governo Prodi, dal Ministro dell'Interno per prevenire e contrastare ulteriormente la tratta di persone e lo sfruttamento della prostituzione. Nel decreto istitutivo del 18 gennaio 2007, il ministro dell'Interno Giuliano Amato gli affidava il compito di studiare le misure già esistenti, anche quelle di assistenza e tutela delle vittime e di formulare, a riguardo, pareri e proposte per favorirne il miglioramento. L'Osservatorio, presieduto dall'allora sottosegretario Marcella Lucidi, e incardinato nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha riunito intorno allo stesso tavolo una componente "istituzionale" e una associativa, composta dai rappresentanti delle organizzazioni non governative impegnate nel settore dell'assistenza e tutela delle vittime di sfruttamento sessuale. La *Relazione*, relativa ai primi sei mesi di attività, è stata presentata nel mese di ottobre 2007; la fine anticipata della legislatura ha impedito la prosecuzione dell'attività dell'Osservatorio.

- 7) evitare espulsione e carcere alle vittime di grave sfruttamento e tratta;
- 8) favorire il ricongiungimento dei familiari delle vittime di tratta;
- 9) assicurare speciali tutele per i minori;
- 10) ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005.

Da un punto di vista più strettamente giuridico si ritiene che criminalizzare l'esercizio della prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico e parimenti l'acquisto di servizi sessuali comporta una sostanziale indifferenziazione tra la condizione di vittima di tratta o di persona che liberamente esercita la prostituzione<sup>13</sup>; da questo punto di vista, lo spostamento delle persone dedite alla prostituzione in luoghi chiusi può tradursi in un ostacolo insormontabile per il lavoro della polizia giudiziaria e la magistratura inquirente, a fronte peraltro del vigente art. 18 del Testo unico sull'immigrazione di cui al d.lgs. n. 286 del 1998, che è uno strumento assai efficace sotto questo medesimo aspetto<sup>14</sup>.

Perciò, secondo questo orientamento, allontanare le persone dedite alla prostituzione dalla strada, addirittura sanzionarne penalmente le condotte, permettere che vengano nascoste in luoghi chiusi, significa rendere molto più ardua se non impossibile l'identificazione delle vittime, con conseguente agevolazione degli sfruttatori. A ciò si aggiungono le considerazioni legate alla inefficacia della pena pecuniaria sia per la prostituta che per il cliente, stante l'estrema difficoltà di effettività nel nostro sistema processual-penalistico, tanto più che nel caso della persona che si prostituisce ci si trova spesso di fronte ad una persona straniera, senza permesso di soggiorno, priva di documenti e sulla quale indagini patrimoniali e reddituali risultano assai complesse, e perciò con un rischio di inadempimento assai elevato. Per quanto riguarda la sanzione a carico del cliente, si ritiene che i clienti di classe sociale medio-alta si rivolgeranno sempre di più a persone che esercitano la prostituzione al chiuso, mentre **i clienti appartenenti alle fasce sociali più basse** cercheranno di evitare il pagamento della sanzione.

---

<sup>13</sup> Le Osservazioni critiche sopra riportate sono state avanzate dall'Associazione Studi giuridici sull'immigrazione, in occasione dell'audizione al Senato del 22 gennaio 2009, cit.

<sup>14</sup> Da una ricerca condotta su commissione del parlamento europeo da A. Di Nicola, *La prostituzione nell'Unione europea tra politiche e tratta di esseri umani*, Milano, 2008, risulta che l'Italia è il Paese con il più elevato numero di arresti e procedimenti per reati di tratta e reati connessi.

Per quanto riguarda le procedure per il rimpatrio assistito dei minori, il rispetto e la promozione dei diritti dei minori, così come sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, dovrebbero costituire la base di ogni intervento a favore dei minori migranti. Si dovrebbe procedere ad un'attenta valutazione dei rischi conseguenti ad un eventuale rimpatrio che il minore e/o i suoi familiari potrebbero correre con particolare attenzione ai rischi di persecuzioni o vendette, coinvolgimento in conflitti armati, violenza, abuso, sfruttamento, nonché ad un'indagine della situazione familiare, sociale ed economica nel paese di origine del minore.

### ***3.1 Quale modello di governo del fenomeno della prostituzione nel territorio urbano: ordinanze repressive e progetti di integrazione***

La prostituzione, soprattutto quando è connessa con lo sfruttamento, l'immigrazione e l'emarginazione, determina l'incrocio di più problematiche per la cui risoluzione o miglior gestione si rende necessaria un'attenzione in grado di armonizzare ambiti di intervento tradizionalmente conflittuali: le libertà individuali con l'osservanza delle regole di convivenza sociale; le garanzie di sicurezza per chi si prostituisce con il rispetto dei diritti di cittadinanza; la tutela della *privacy* e il controllo delle malattie sessualmente trasmesse; il riconoscimento della dignità delle persone e la tutela dei diritti delle vittime; il governo del territorio e la lotta contro l'attività criminale.

Tuttavia, in questi anni, da un punto di vista socio-giuridico, le collettività locali si sono rapportate alla prostituzione e, in particolare, a quella migrante con modalità che oscillano tra una posizione di completa accoglienza e una di totale rifiuto.

Per una comunità, "accoglienza" significa riconoscere la prostituzione come un fenomeno sociale complesso e, dunque, interagire con tale fenomeno mediante risposte volte a governarla intervenendo sulle problematiche sociali ad esse collegate. Sul piano istituzionale, una risposta in questa direzione è costituita senz'altro dalle disposizioni di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, e all'art. 13 della l. n. 228/2003 dove è previsto uno speciale programma di assistenza alle vittime della tratta ai fini dello sfruttamento della prostituzione.

“Rifiuto” significa invece considerare la prostituzione e, in particolare, quella migrante, come altro da sé. Le comunità sono costrette a subirla in quanto introdotta e imposta da altri. Inoltre essa contiene un potenziale di pericolosità sociale capace di minare le fondamenta stesse della comunità. Gli interventi richiesti vengono delegati esclusivamente alle istituzioni repressive con il compito di creare una cintura protettiva tra le nostre collettività “sane” e i possibili “untori”.

Da quest’ultimo angolo visuale sono indicative le ordinanze contro la prostituzione, emanate di recente dai sindaci di alcune città italiane, “in virtù” della novella apportata all’articolo 54 del Testo unico sugli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, cui è stata data attuazione con il decreto del Ministro dell’Interno del 5 agosto 2008, e che ha sancito, alla fine, una forte espansione del potere di ordinanza dei sindaci con finalità sanzionatorio-repressive<sup>15</sup>.

Emblematica è l’ordinanza n. 242 che il sindaco di Roma ha emanato in data 16 settembre 2008 al fine di combattere il fenomeno della prostituzione su strada. Inizialmente con vigenza fino al 30 gennaio 2009, l’ordinanza è stata prorogata al 20 gennaio 2010. Sotto questo profilo, l’ordinanza, concepita come uno strumento di deterrenza contro la tratta della prostituzione, colpisce sia le prostitute, sia i clienti con una pena pecuniaria di duecento euro (è in *itinere* la proposta di delibera della Giunta volta ad elevare la sanzione fino a cinquecento euro)<sup>16</sup>. Tuttavia, in alternativa all’erogazione della sanzione stabilita nella suddetta ordinanza, è previsto, nel rispetto del più volte citato articolo 18 del dlgs. n. 286 del 1998, e dunque della cultura dell’accoglienza, che tutti coloro che scelgono di abbandonare il *racket* della prostituzione saranno assistiti nelle apposite strutture di accoglienza, in via di potenziamento da parte del Comune di Roma, in collaborazione con la rete dell’associazionismo laico e cattolico che è impegnato in questo settore. Peraltro va ricordato che il Tar Lazio, sezione II, con sentenza n. 12222 del 22 dicembre 2008 ha respinto il ricorso proposto contro l’Ordinanza sindacale n. 242/2008 e contro il DM 5 agosto 2008, riconoscendo non solo la legittimità dei nuovi e più ampi poteri degli amministratori locali, ma anche un contenuto dissuasivo delle transazioni nel mercato del sesso su strada al fine di “gestire i problemi sociali provocati sia dall’offerta in sé, sia dalla anomia della domanda, per i gravi pericoli alla circolazione stradale ed all’incolumità pubblica che questa comporta”.

<sup>15</sup> Sul punto, si rinvia al contributo di A. Pajno, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*.

<sup>16</sup> Cfr. Audizione del sindaco di Roma, G. Alemanno, davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione, cit., Resoconto stenografico n. 4, seduta n. 45, 5 febbraio 2009.

Per altro verso, il Tar Veneto ha sospeso l'ordinanza del sindaco di Verona, n. 81 del 2 agosto 2008, che prevede una sanzione di cinquecento euro per chiunque contratti prestazioni sessuali a pagamento, oppure si intrattenga, anche solo per chiedere informazioni, con soggetti che svolgano attività di meretricio<sup>17</sup>. In questo caso il ricorso è stato ritenuto fondato dal Tar Veneto soprattutto in considerazione del fatto che l'attività concernente le prestazioni sessuali a pagamento è stata vietata e sanzionata, prescindendo dall'accertamento di situazioni specifiche e localizzate riferibili all'esigenza di tutela della sicurezza urbana<sup>18</sup>, e che l'ordinamento vigente non consente la repressione di per sé della prostituzione e, tanto meno, in modo indiscriminato, posto che il D.M. del 5 agosto 2008 ricollegando espressamente l'esercizio dei poteri del sindaco a comportamenti che, per le modalità con cui si manifestano, possono offendere la pubblica decenza, il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione dei medesimi, non appaiono suscettibili di sanzione, anche condotte che non violano la sicurezza urbana.

Sempre in una logica repressiva, per rispondere alle richieste di sicurezza da parte dei cittadini, in certi casi le questure hanno deciso addirittura di far rientrare le persone dedite alla prostituzione nelle categorie previste dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, adottando la misura del Foglio di via obbligatorio con divieto di ritorno nel territorio comunale per tre anni, ai cittadini comunitari dediti all'attività di meretricio su strada<sup>19</sup>.

Rispetto alle esperienze degli altri grandi comuni - ad eccezione di Roma - dove si trova una consistente presenza di prostituzione su strada (Torino, Milano, Venezia, Bologna, Bari, Firenze, Napoli, Catania)<sup>20</sup>, appare interessante l'esperienza del comune di Venezia (Assessorato alle Politiche sociali e rapporti con il volontariato) che, uscendo dagli schieramenti contro o a favore della prostituzione, ha attuato, a partire dal 1995, un modello di *governance* che ha come oggetto

<sup>17</sup> Cfr. TAR Veneto, Sezione III, ordinanza n. 22 dell'8 gennaio 2009.

<sup>18</sup> Cfr., per un'analogia fattispecie relativa alla sicurezza stradale, Cassazione civ., Sez. I, 5 ottobre 2006, n. 21432

<sup>19</sup> Così ha agito la questura di Rimini che, ad oggi, ha emesso e notificato circa 97 F.V.O., come ha riportato, nel corso dell'Audizione al Senato, il questore Pezzano (cfr. Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato, Resoconto stenografico, n. 3, cit. ) che ha richiamato anche alcune sentenze della Corte di Cassazione (n. 337 del 21 gennaio 1997 e n. 633 del 15 gennaio 2007) in base alle quali è legittimo ricomprendere le persone dedite alla prostituzione nelle categorie previste dall'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956. Il Tar Emilia-Romagna, d'altra parte, ha respinto l'unico ricorso presentato contro il provvedimento del F.V.O. con ordinanza n. 556 del 28 agosto 2008, per cui l'esercizio della prostituzione sulla pubblica via è apparsa "circostanza idonea a integrare la fattispecie di cui all'art. 1 della l. n. 1423/1956".

<sup>20</sup> Nel corso di una riunione presso l'Osservatorio sulla prostituzione del Ministero dell'Interno, i rappresentanti dei sindaci dei maggiori comuni italiani hanno avanzato, a vario titolo, la richiesta di una modifica normativa della prostituzione su strada, Cfr. Ministero dell'Interno, Osservatorio cit., *Relazione sulle attività svolte* (1° semestre 2007), p. 10.

del proprio intervento il rapporto tra il fenomeno sociale della prostituzione nelle sue diverse articolazioni e trasformazioni e la soggettività direttamente o indirettamente coinvolte e, in ultima analisi: a) la tutela dei diritti umani e sociali; b) il contrasto alla criminalità e allo sfruttamento; c) lo sviluppo di politiche di accoglienza e di inclusione sociale.

Questo modello di *governance* si struttura in alcune grandi macro-aree di intervento autonome tra loro ma integrate e interagenti in quanto parte di un unico sistema (area degli interventi di contatto con la popolazione che si prostituisce; area degli interventi a sostegno delle persone vittime di grave sfruttamento e di tratta; area degli interventi di sviluppo di comunità; area del *management* progettuale).

Sono stati costituiti numerosi protocolli di intesa e sono state avviate numerose forme di collaborazione e partenariato con la Questura, le forze dell'Ordine, la magistratura, la Direzione Distrettuale Antimafia per la realizzazione dei programmi di protezione sociale di cui all'art. 18 d.lgs n. 286/1998, e programmi di assistenza alle vittime della tratta di cui all'art. 13 l. n. 228/2003, nonché in materia di progettualità europee nell'ambito del Programma sulla Cooperazione di Polizia e Giudiziaria in materia penale. Gli esiti delle attività di assistenza e tutela sono stati ampiamente positivi, come si evince dai dati disponibili.<sup>21</sup>

Rilevante è che a Venezia come strumento di mediazione dei conflitti sociali e, dunque di garanzia di sicurezza, è stato adottato lo *Zoning*, cioè un dispositivo che si colloca all'interno dell'area degli interventi di sviluppo di comunità. Si differenzia dal "quartiere a luci rosse" in quanto si rivolge soltanto alla prostituzione di strada mentre i quartieri a luci rosse concentrano in un determinato territorio tutti i segmenti del mercato del sesso a pagamento, compresa l'industria pornografica. Lo *Zoning* di Venezia non si identifica con zonizzazione e cioè con un recinto per chi si prostituisce in quanto esso è in stretto rapporto con le trasformazioni della città. Lo *Zoning*, che ha avuto origine con un protocollo operativo sperimentale tra gli operatori sociali che si occupano di prostituzione e la Polizia municipale, si qualifica attraverso: a) un lavoro di negoziazione con le persone che si prostituiscono sulla strada per un loro spostamento da zone ad alta conflittualità sociale verso aree a bassa conflittualità; b) la negoziazione con la cittadinanza nell'individuazione delle aree a bassa conflittualità; c) il recupero delle zone di degrado; d) la pulizia e messa in sicurezza delle aree nelle quali si esercita la prostituzione.

---

<sup>21</sup> Cfr. documento depositato da C. Donadel (Comune di Venezia) presso Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato in occasione dell'audizione del 22 gennaio 2009 cit.



In questo modo l'ente locale diviene soggetto attivo e mediatori di conflitti nel rapporto tra il territorio e la prostituzione di strada.

#### 4. Osservazioni conclusive

Non è facile individuare la soluzione più adatta al problema, però è necessario che il nostro Paese si accosti ad una disciplina organica in materia di prostituzione, che concili libertà personale e dignità della persona, che tenga conto della differenza tra prostituzione libera e coatta, delle esigenze di sicurezza sociale e dei diritti fondamentali delle vittime, in particolare dei minori e delle donne, che spesso, non per loro volontà si prostituiscono.

Di decisiva importanza è coniugare, nelle nuove politiche che si vanno definendo, diritti umani e sicurezza sociale. Quasi sempre si è portati a pensare che la prostituzione e la tratta legata alla prostituzione siano un problema soltanto di sicurezza, ma spesso non è così. Se da un lato può essere un fenomeno che crea disagio a livello territoriale, soprattutto laddove ci sono molte donne che si prostituiscono concentrate in un luogo e dove le modalità dello “scambio creano disturbo” (e di ciò bisogna tener conto pensando anche a interventi specifici, aiutando le amministrazioni interessate), dall'altro, i dati - confermati anche dall'Osservatorio sulla prostituzione istituito presso il ministero dell'Interno nella scorsa legislatura<sup>22</sup> - mostrano che le donne che si prostituiscono non minacciano la sicurezza dei cittadini. Il disagio arrecato dal fenomeno va affrontato in modo ragionato e adeguato, tenendo in considerazione le esigenze di tutti. Così se ci sono problemi legati alla viabilità occorre trovare una soluzione. In alcuni luoghi (vedi Venezia) ciò è accaduto, coinvolgendo innanzitutto le donne che si prostituiscono e, quindi, le unità di strada delle associazioni, i servizi sociali, la polizia municipale ecc. In molti casi le cose sono cambiate: molte donne hanno scelto di lasciare la strada, dopo essere venute a conoscenza delle possibilità offerte dalla legge e, soprattutto, dopo aver intessuto un rapporto di fiducia con le associazioni e con le forze dell'ordine, senza contare che molte hanno deciso di denunciare gli sfruttatori<sup>23</sup>.

Le politiche pubbliche debbono essere concentrate proprio contro gli sfruttatori che comprano e vendono le ragazze, che le picchiano se non portano il denaro richiesto per restituire il debito contratto, che le obbligano a continuare a prostituirsi in qualunque stato esse si trovino, sotto la

<sup>22</sup> Cfr. Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla prostituzione, *Relazione*, cit.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

minaccia che in caso contrario faranno del male ai parenti in patria, ai fratelli, ai figli piccoli lasciati ai genitori<sup>24</sup>.

Fondamentale appare la costruzione di una rete territoriale di raccordo tra le istituzioni e gli altri soggetti, e cioè tra amministrazioni locali, associazioni *no profit* e gli organi territoriali delle Forze di polizia, che a vario titolo intervengono in materia di sfruttamento della prostituzione e tratta di persone; è molto importante la prosecuzione dell'azione comune che fin qui ha già prodotto importanti risultati<sup>25</sup>.

Alla luce di alcune significative esperienze, è necessario che le politiche individuino una serie di misure sociali di riduzione del danno, e prevengano o impediscano l'ingresso in clandestinità del fenomeno della prostituzione per evitare lo sfruttamento. Occorre inoltre individuare delle soluzioni di mediazione delle conflittualità tra i cittadini che avvertono insicurezza nel dover subire il fenomeno della prostituzione e chi esercita la prostituzione la quale, evidentemente, non deve essere considerata un fattore da reprimere solo perché capace di influenzare negativamente la sicurezza pubblica, ma un elemento complesso da gestire in un'ottica di sicurezza sociale. I vari "pacchetti sicurezza", messi a punto dalle politiche di governo rischiano di essere inefficaci se non ci sono interventi volti a promuovere sul territorio la sinergia dei soggetti pubblici e privati coinvolti. Sotto questo profilo, si auspicano anche delle valutazioni di impatto *ex ante* ed *ex post* delle politiche al fine di individuare le soluzioni più efficaci.

I programmi di protezione sociale e assistenza alle vittime dello sfruttamento della prostituzione, già previsti dall'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998, e 13 della l. n. 228/2003 debbono costituire un punto fermo nella lotta al fenomeno criminale della tratta delle persone e allo sfruttamento della prostituzione. Al riguardo, le ultime circolari del Ministero dell'interno dovrebbero agevolare l'uniformità dell'applicazione delle norme in questione<sup>26</sup>. Né si può prescindere dalla connessione, anche nelle eventuali successive riforme, tra il fenomeno della prostituzione e il fenomeno dell'immigrazione.

---

<sup>24</sup> Drammatiche storie sono raccontate da E. Ciconte, P. Romani, *Le nuove schiavitù, il traffico degli esseri umani nell'Italia del XXI secolo*, Roma, 2002.

<sup>25</sup> Così ha dichiarato il ministro dell'interno Giuliano Amato con la Direttiva del 28 maggio 2007.

<sup>26</sup> Si tratta della Circolare del Ministro dell'Interno n. 1050/M(8) del 28 maggio 2007 che ha indicato ai Questori i criteri di valutazione per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale, indicando come prioritario che le vittime denunciino gli sfruttatori e della Circolare n. 35/2007 del Dipartimento della Pubblica sicurezza che regola l'iscrizione anagrafica delle cittadine comunitarie vittime di situazioni di violenza e grave sfruttamento che accedano ai programmi di protezione.

Come proposto anche dal più volte citato Osservatorio sulla Prostituzione, bisogna migliorare e implementare la collaborazione tra la magistratura, le Forze dell'Ordine e di Polizia, gli enti pubblici e del privato sociale (sul modello Venezia, ad esempio), le Questure, le Prefetture e le amministrazioni locali, anche mediante tavoli di confronto, per promuovere un'azione concertata e diffondere la cultura della "sicurezza partecipata"<sup>27</sup>.

Sono necessarie politiche integrate piuttosto che una politica proibizionista della prostituzione su strada che avrebbe la conseguenza- come dimostrano i dati <sup>28</sup>- di un "riflusso al chiuso" che aumenterebbe il potere degli sfruttatori rispetto alla schiavitù di tante donne e minori indifesi.

Discutibili appaiono anche le proposte volte a impedire in alcuni luoghi l'esercizio della prostituzione in quanto comportano forti rischi di emarginazione e discriminazione nelle zone e nei quartieri più degradati contro i principi di dignità umana e libertà personale.

D'altra parte, per conciliare la dignità, la libertà e la sicurezza di chi si prostituisce con la dignità, la libertà e la sicurezza di tutti i cittadini occorre individuare delle soluzioni di composizione dei conflitti, occorre fare un bilanciamento di interessi. Così si può vietare la prostituzione in alcuni luoghi pubblici, previamente stabiliti, quando è prevalente l'interesse generale (i luoghi frequentati da minori, scuole, luoghi di culto ecc), applicando una sanzione amministrativa sia alla prostituta che al cliente, senza qualificare la violazione come reato<sup>29</sup>.

In altri luoghi pubblici specifici (strade, piazze, parchi), dove può essere elevata la conflittualità sociale, bisogna agire con una politica di mediazione, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, per la garanzia di una sicurezza partecipata e dei diritti inviolabili quali la libertà personale e la dignità umana.

---

<sup>27</sup> In tal senso, cfr. Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla prostituzione, *Relazione*, cit., p. 91.

<sup>28</sup> *Ibidem*, cfr. anche *supra*.

<sup>29</sup> In questa direzione sono rivolti i disegni di legge A.S.776 (Della Monica) e 1093 (Serra e altri) oltreché le proposte dell'Osservatorio sulla prostituzione, più volte citato (p. 93).