

Prospettive di riforma delle norme in tema di prostituzione

Prof. Alberto Cadoppi¹

1. - In un ordinamento basato sul principio di laicità, occorre partire dalla considerazione di base che la prostituzione è di per sé attività (lavorativa) lecita, se svolta da un soggetto adulto e che attua liberamente e volontariamente tale scelta. Lo ha attestato del resto *expressis verbis* la stessa Corte di Cassazione in numerose sentenze pronunciate soprattutto in materia tributaria². Ma si tratta di principio condiviso anche dalla Corte di Giustizia europea che, nel caso C-268/99 del 20 novembre 2001, ha ritenuto che l'attività di tre prostitute che volevano esercitare in Olanda provenendo da altri paesi UE rientrava nella nozione di "lavoro autonomo", con ciò riconoscendo ufficialmente tale attività.

Va peraltro osservato che spesso, nella realtà, tali condizioni di libero esercizio non sussistono, e le prostitute (per semplicità si userà il femminile, tenendo peraltro presente che l'attività della prostituzione non è esclusivo appannaggio di persone di sesso femminile) non scelgono liberamente di prostituirsi: molte di loro sono addirittura minorenni; altre sono costrette a prostituirsi; altre sono necessitate a farlo per ristrettezze economiche; altre sono sfruttate; altre ancora sono tratte alla prostituzione magari dall'estero con l'inganno, ecc.

Una legge moderna in materia deve partire da queste considerazioni di base: prostituirsi è di per sé attività lecita; ma nella realtà dei fatti la maggioranza delle prostitute non ha scelto tale attività liberamente³.

La legge dovrà dunque distinguere accuratamente le due ipotesi: quella della prostituzione come libera scelta di una persona capace di autodeterminarsi; e quella della prostituzione come costrizione, sfruttamento, ecc. Se ricorre la prima ipotesi, la legge deve essere permissiva, pur regolamentando accuratamente la materia. Se ricorre la seconda ipotesi, la legge deve colpire duramente i responsabili di tali costrizioni, sfruttamenti, ecc.

I presupposti appena indicati non sono quelli da cui partiva la legge 20 febbraio 1958 n. 75, nota come "legge Merlin". Infatti, questa legge muoveva da presupposti filosofico-politici completamente contrapposti a quelli attualmente condivisi non solo dagli studiosi. Pur senza approfondire l'approccio della legge del 1958, in sintesi si può dire che essa partiva dal presupposto che la prostituta non fosse mai persona in grado di compiere scelte autonome. Di conseguenza, essa mirava paternalisticamente a proteggere la prostituta dal danno arrecato a sé stessa nel prostituirsi, a prescindere

¹ Professore ordinario di diritto penale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Parma.

² Così, Cass., sez. trib., 1° ottobre 2010, n. 20528, che ha affermato che l'attività di prostituzione può essere "discutibile sul piano morale", ma "non può essere certamente ritenuta illecita". Analogamente ha deciso Cass., sez. trib., 2 marzo – 13 maggio 2011, n. 10578.

³ Si vedano sulle varie tipologie di "prostituzioni", sotto il profilo criminologico, I. Merzagora – G. Travaini, *Prostituzioni*, in *Prostituzione e diritto penale. Problemi e prospettive*, a cura di A. Cadoppi, Roma, 2014, p. 38 ss. A questo volume e ai vari contributi in esso contenuti, sia per il diritto comparato, sia per il diritto italiano e le sue prospettive di riforma, si rinvia per approfondimenti sui vari temi su cui si incentra il presente scritto.

dalla sua eventuale scelta volontaria di farlo. I riscontri di ciò sono numerosi. Basti ricordare che non si distinguono nella legge le condotte di sfruttamento o costrizione (giustamente punibili anche in un approccio non paternalistico) da quelle di induzione, e ancor più di agevolazione e di favoreggiamento (che senso avrebbe punire chi favorisce o agevola una condotta ritenuta lecita, se frutto della scelta responsabile di chi la attua?). Il risultato applicativo è stato aberrante: si è persino giunti in giurisprudenza, qualche tempo fa, a punire la prostituta coabitante con altra prostituta, che, nel rispondere al telefono, fissa appuntamenti per la sua "collega". O, più di recente, a punire il tassista che porta abitualmente la prostituta al suo luogo di lavoro. Più in generale, la legge del 1958 sembra ispirata al "moralismo giuridico", o più precisamente al "paternalismo morale", del resto in voga in quegli anni: frutto di questa mentalità, la chiusura delle case di prostituzione, che evidentemente colpivano la pubblica morale in modo intollerabile per l'epoca. Che le case di prostituzione fossero luoghi non edificanti, né organizzati secondo principi oggi accettabili, è cosa evidente. Ma la loro chiusura, come si sa, ha avuto il solo risultato di riversare innumerevoli prostitute sulla strada, rendendole lì, davvero, schiave di un mercato senza scrupoli fatto di sfruttatori e di organizzazioni criminali. E nel contempo, riversando le prostitute nelle strade, ha creato problemi ulteriori - specie in tempi recenti - sotto il profilo della pubblica decenza e dello stesso ordine pubblico.

2. - Va detto che recentemente alcune fattispecie della legge del 1958 (e in particolare il reclutamento e soprattutto il favoreggiamento) sono state oggetto di dure critiche da parte della dottrina, che ne ha sostenuto l'illegittimità costituzionale alla luce di vari principi (offensività, laicità, libertà di autodeterminazione in materia sessuale, legalità/determinatezza, uguaglianza, proporzionalità, ecc.)⁴. La giurisprudenza, del resto, negli ultimi anni ha decisamente virato nella individuazione del bene giuridico tutelato dalle medesime fattispecie: esse venivano un tempo inquadrate nell'ambito della moralità pubblica e del buon costume, mentre oggi sono considerate prevalentemente come reati contro la libertà (di autodeterminazione) sessuale della prostituta. In questa chiave sarebbero però incostituzionali se ritenuti applicabili anche nei confronti di soggetti che hanno scelto quell'attività liberamente.

Sulla base di simili considerazioni, la Corte d'Appello di Bari ha di recente sollevato la questione di illegittimità costituzionale delle norme di cui agli artt. 3, nn. 4 e 8 della legge del 1958⁵.

Mentre si attende la data dell'udienza davanti alla Corte costituzionale, in altri casi giudiziari analoghe questioni di costituzionalità sono state respinte, sulla base di una ulteriore reinterpretazione del bene giuridico delle predette fattispecie, che si sostanzierebbe nella "dignità" della persona. La prostituzione, consistendo nella cessione di attività sessuale a pagamento, non sarebbe compatibile con la dignità della persona (e spesso della donna), e perciò anche nei casi di c.d. prostituzione per libera

⁴ Si vedano in particolare i contributi di A. Cadoppi e di A. Manna nel volume di cui a nota precedente. Più di recente, si veda anche F. Parisi, *Prostituzione. Aporie e tabù di un nuovo diritto penale tutorio*, Torino, 2018.

⁵ Ordinanza 6 febbraio 2018, con commento di A. Cadoppi, *L'incostituzionalità di alcune ipotesi della legge Merlin e i rimedi interpretativi ipotizzabili*, in *Dir. Pen. Contemp.*, fasc. 3/2018.

scelta, il consenso della prostituta a favoreggiamenti e intermediazioni con clienti non sarebbe efficace, vertendosi comunque in materia di diritti indisponibili da parte dell'individuo. La dignità, infatti, sarebbe bene di carattere sostanzialmente ultra-individuale, né potrebbe essere derogata dal singolo in nome dell'esercizio di una pretesa libertà individuale.

Sul tema molto vi sarebbe da dire, e in queste poche note si può solo brevemente sintetizzare la questione.

La dignità è certamente un valore di rilievo costituzionale, ma può essere anche utilizzato – come bene mise in luce Hassemer – come “asso di briscola” per giustificare odiose repressioni penali di libertà individuali, eludendo ulteriori più puntuali ma anche più complicate argomentazioni a sostegno di simili limitazioni. In sostanza, la dignità farebbe “piazza pulita” di fondamentali forme di libertà di autodeterminazione, e in questo caso addirittura di una libertà relativa ad una delle scelte più intime della persona, quella sessuale. L'utilizzo di questo bene passepartout – vera e propria “scorciatoia” argomentativa – non sarebbe dunque accettabile in un ordinamento rispettoso dei diritti di libertà dei singoli.

3. Al di là delle questioni interpretative del diritto italiano vigente – o dei suoi possibili profili di incostituzionalità – e passando alle prospettive *de iure condendo*, si evidenziano nel panorama comparatistico tre orientamenti o modelli in materia, quello abolizionista, quello neo-proibizionista e quello neo-regolamentarista⁶. Il primo è quello seguito ormai quasi solo dalla legge Merlin, perché in quasi tutti i paesi europei e non solo si è adottato di recente o il modello neo-proibizionista o quello neo-regolamentarista. Il modello abolizionista a parole sancisce la liceità di prostituirsi, ma poi reprime a tappeto tutte le condotte di terzi collegate alla prostituzione, rendendone l'esercizio quasi impossibile e soprattutto condannando anche le “prostitute per scelta” a vivere a contatto continuo con la criminalità, in un clima di clandestinità che non giova né alla sicurezza né alla salute delle stesse. Si tratta di un modello ipocrita – perché vuole combattere la prostituzione ma non vuole punire il cliente – e lesivo dei diritti delle prostitute, almeno di quelle che si prostituiscono liberamente.

Il modello neo-proibizionista (adottato in alcuni stati del Nord Europa e ora parzialmente in Francia⁷) appare il frutto della lotta femminista radicale contro ogni forma di sesso a pagamento, in nome del valore della “dignità” di cui si è già detto. Chi sostiene quel modello, non a caso proibirebbe anche la pornografia. Si tratta però di un modello autoritario, paternalista e moralista, che muove dalla posizione di subordinazione della donna nella società, ma finisce per negare a molte di loro dei diritti e delle libertà fondamentali. In più, non tiene conto del fatto che oggi la prostituzione non è solo un mestiere femminile, e quindi va a ledere paradossalmente

⁶ Rinvio sul punto, per una sintesi, ad A. Cadoppi, *Note introduttive*, in *Prostituzione e diritto penale*, cit., p. 1 ss.

Nel volume vari autori stranieri riferiscono delle leggi e della loro pratica attuazione in vari paesi: in Inghilterra e Galles (M. Boggiani, p. 62 ss.), in Germania e Austria (M. Helfer, p. 88 ss.), in Svizzera, (D. Item, p. 114 ss.), in Francia (R. Parizot, p. 134 ss.), in Spagna (J. Tamarit Sumalla, p. 146 ss.), in Olanda (J. Vervaele, p. 160 ss.), in Svezia (C. Wong, p. 177 ss.), negli USA (M. Boggiani, p. 200 ss.), in Canada (E. MacKinnon, p. 238 ss.) e in Nuova Zelanda (G. Mousourakis, p. 257 ss.).

⁷ Si veda la l. n. 2016-444 del 13 aprile 2016, emanata a seguito di un lungo e contrastato dibattito, ma non certo apprezzata da tutti.

anche i diritti di uomini che – secondo il loro stesso pensiero – non meriterebbero tutele paternalistiche.

Il modello neo-regolamentarista è oggi accolto in molti paesi moderni europei, come la Germania, l’Austria, la Svizzera e l’Olanda. Parte dall’idea che la prostituzione è un lavoro come un altro, se frutto di una libera scelta. Di conseguenza, liberalizza questa attività, ma la regola, per venire incontro alle sue specifiche esigenze.

Non è il caso qui di approfondire tutti questi argomenti.

Si deve solo aggiungere che al Parlamento sono state presentate negli ultimi anni molte proposte di legge, alcune firmate da un notevolissimo numero di parlamentari, che accolgono, quasi tutte, un modello neo-regolamentarista.

I tempi sono maturi forse per un “addio” alla legge Merlin, ormai vetusta⁸.

4. - La legge Merlin, che compie quest’anno sessant’anni – e che fu fin da subito aspramente criticata anche sotto il profilo tencico-giuridico da studiosi del calibro di Giuliano Vassalli, Francesco Antolisei e Ferrando Mantovani – non appare in effetti suscettibile di semplici ritocchi, ma va abrogata *in toto*.

La legge qui proposta, partendo da tali presupposti, nel Capo I dispone innanzitutto l’abrogazione della legge Merlin (art. 1), e mira a fornire una regolamentazione generale delle materia. In primo luogo viene fornita una definizione di prostituzione, onde poter procedere alla disciplina della stessa (art. 2). Per questa definizione, anche l’atto occasionale di prostituzione può essere prostituzione.

La prostituzione come lavoro di per sé lecito è comunque da considerarsi attività che lo Stato non intende incentivare, se non altro per gli indubbi problemi di ordine pubblico e più in generale di carattere sociale che la stessa può suscitare. Al fine di evitarne gli aspetti più nocivi, essa deve essere oggetto di attenta regolamentazione sotto vari aspetti. Deve essere regolata sotto l’aspetto del diritto civile, del diritto pubblico/amministrativo, del diritto del lavoro, e del diritto tributario.

Sotto l’aspetto civilistico (e più in generale per ogni branca del diritto), è rilevante la statuizione di cui al comma 2 dell’art. 2, per cui la prostituzione costituisce attività “lecita”, se esercitata in conformità con quanto prescritto dalla presente legge.

Sotto il profilo del diritto pubblico/amministrativo, è opportuno rilevare che la prostituzione è attività lavorativa che necessita di apposito provvedimento autorizzativo sul piano del governo del territorio. Si può peraltro trattare di attività lavorativa più o meno strutturata o organizzata imprenditorialmente. Le “case di prostituzione” – concetto di genere che raggruppa le varie ipotesi in cui si destina un locale all’esercizio abituale della prostituzione (art. 3) – possono dunque essere costituite da veri e propri “locali aperti al pubblico” destinati ad uso della prostituzione, o da appartamenti “privati”⁹. Con riferimento alla prima ipotesi, la regolamentazione

⁸ V. anche in materia di prospettive di riforma della legge F. Palazzo, *Moralismo e “bagatellizzazione” del diritto penale: a proposito del progetto sulla prostituzione*, cit., in *Dir. pen. e proc.*, n. 11/2008, p. 1341 ss.; A. Cadoppi, *Prostituzione: addio Merlin?*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 7/2015, p. 781 ss.

⁹ Non si debbono vietare le case di prostituzione organizzate in modo imprenditoriale. E’ vero che è maggiormente auspicabile che la prostituta che sceglie liberamente di farlo possa esercitare il suo lavoro in luogo suo privato, ma è anche vero che ciò non risponde alla realtà dei fatti, se non in casi infrequenti. Che anche il lavoro della prostituzione, come ogni altro lavoro, necessiti una organizzazione, e debba rispondere a criteri di imprenditorialità, è cosa normale. Ciò che

amministrativa dovrà essere particolarmente dettagliata e severa. I comuni dovranno potere avere voce in capitolo sulla collocazione nel territorio di tali locali (i “puti clubs”, come vengono chiamati in Spagna), ma dovrà essere regolamentata anche l’apposizione di cartelli pubblicitari, insegne, e via discorrendo. La legge, pur dando discrezionalità ai comuni sulla collocazione nel territorio di tali clubs, dovrà stabilire dei parametri ai quali i comuni dovranno conformarsi nella loro attività discrezionale. Le targhe, insegne pubblicitarie, ecc. dovranno uniformarsi a quanto prescritto da regolamenti amministrativi emanati dai Ministeri competenti.

Relativamente ad appartamenti privati destinati (anche non solo in via esclusiva) all’esercizio della prostituzione può essere più dubbio che occorranza prescrizioni di carattere pubblicistico, ma sicuramente i regolamenti dei condomini potranno vietare l’utilizzo di appartamenti a scopo di esercizio abituale della prostituzione.

Il prefetto, poi, si dovrà occupare delle autorizzazioni all’esercizio della prostituzione, sotto il profilo della tutela della salute e dell’ordine pubblico. L’art. 3 della legge qui proposta provvede a disciplinare la concessione di tale autorizzazione.

Naturalmente, le case di prostituzione – siano esse dei clubs che degli appartamenti “privati” – non potranno ammettere come frequentatori dei minorenni. Dunque, la normativa amministrativa prevede anche tale divieto, la cui osservanza deve essere assicurata chi gestisce la casa; divieto sanzionato dalle norme penali di cui al Capo III. E’ previsto che chi vuole esercitare la prostituzione nell’ambito delle case di prostituzione (siano esse clubs o appartamenti) ottenga preventivamente un certificato medico da cui risulti che il soggetto non presenta patologie sessualmente trasmissibili. Tale certificato andrà riottenuto ogni quattro mesi (art. 4).

Sotto il profilo lavoristico, occorre distinguere due ipotesi: la prostituzione come lavoro subordinato, e la prostituzione come lavoro autonomo. Relativamente al primo caso (di norma ciò si riferirà ai c.d. “puti clubs”), la legge prevede una serie di prescrizioni

conta, e che la prostituta, in organizzazioni consimili, non venga sfruttata e non venga costretta; per il resto, non mi pare che si debba ostacolare più di tanto la gestione di case di prostituzione a livello imprenditoriale. Piuttosto, occorrerà regolamentare tali “case” in modo molto puntuale e chiaro, tutelando il più possibile questa particolare categoria di lavoratori. Se già le legislazioni lavoristiche tendono ad essere paternalistiche, qui la legge lo deve essere ancor più. Saranno dunque da regolare le ore di lavoro, gli aspetti economici (onde evitare lo sfruttamento economico), ecc. E si dovrà sempre dare la possibilità alla prostituta di recedere dal contratto di lavoro (ricordo gli strumenti di *welfare* sopra accennati da attivarsi). Va anche rilevato che, se non si accettassero le case di prostituzione, il risultato sarebbe ancor peggiore del male che si vuole evitare. Infatti, le case chiuse fiorirebbero comunque (impossibile appare la repressione totale delle stesse) e le prostitute che vi lavorano sarebbero costrette alla clandestinità e a dar vita ad un mondo fatto di criminalità e di pericoli, con l’ulteriore rischio di finire ancora una volta sulle strade. Il regolamentarle, invece, oltre che conseguente all’accettazione della prostituzione come un qualsiasi altro lavoro, è utile a prevenire ulteriori danni a questi soggetti comunque deboli.

Ma interessa anche il profilo della tutela dei terzi comuni cittadini dalle “case di prostituzione” aperte al pubblico. Come evitare che la libertà da indebite molestie dei consociati sia lesa? A tal fine occorre innanzitutto evitare che le case di prostituzione siano collocate in aree cui non sono adatte (vicino a scuole, ecc.): ma qui deve essere il sindaco ad autorizzare la collocazione delle “case” suddette in certi luoghi piuttosto che in altri. In secondo luogo, occorre che le insegne, ecc. non siano lesive di tale libertà dei consociati, e dunque siano il più discrete possibili. Va però detto che esse devono essere tali da far capire chiaramente a chi transita la natura del locale. Infatti, si deve lasciare alla libera scelta degli adulti (non dei minori) consenzienti la frequentazione di siffatti locali. In questo senso, deve essere chiaro che questi luoghi debbono essere frequentabili solo da adulti. In questi termini, il fatto che il luogo sia “aperto al pubblico” non deve rendere di per sé punibile tale attività. Piuttosto, la legge dovrà stabilire sanzioni per i gestori di questi locali che non impediranno l’accesso a minorenni.

molto severo a tutela del lavoratore, superate le quali si deve ritenere che questo venga “sfruttato” (art. 5). Relativamente al secondo caso, si rinvia a quanto prevede l’art. 6. Se la prostituzione – esercitata in conformità con quanto prescrive la legge – è un lavoro lecito, esso dovrà essere assoggettato a tassazione come ogni attività lavorativa. L’art. 7 si occupa di questi aspetti.

L’art. 8 è posto a tutela della riservatezza: la prostituzione è sì considerata attività lecita, in base alla presente legge, ma ciò non significa che non vi siano intuibili aspetti della *privacy* sia delle prostitute che dei clienti che debbano essere presi in considerazione.

Si è detto più sopra che la prostituzione non di rado non costituisce una scelta veramente libera di chi la esercita, dal momento che molto spesso queste persone sono costrette o indotte a farlo, con la violenza, con l’inganno, o per l’impossibilità di fare altrimenti. Inoltre, è vero che vi sono donne che scelgono liberamente di prostituirsi, ma è anche vero che il concetto di libera scelta non è sempre così netto come si potrebbe pensare. Si pensi ad una ragazza molto povera, che non ha avuto modo di essere istruita nella sua infanzia e adolescenza, e proveniente da luoghi privi di prospettive lavorative adeguate. Essa potrebbe anche scegliere “liberamente” di lasciare il suo paese e di recarsi nel nostro per prostituirsi, ma è la sua una scelta davvero “libera” nel senso pieno del termine? Sotto il profilo penale, non si potrà dire, magari, che questa persona sia costretta a prostituirsi, e dunque non troveranno applicazione, di norma, le fattispecie penali della legge qui proposta. Tuttavia, una legislazione che voglia affrontare la questione della prostituzione a 360 gradi, non può trascurare questi soggetti. La legge dovrà se possibile incoraggiare le prostitute a cambiare mestiere, e a tal fine dovrà predisporre una serie di misure di *social welfare* atte ad accogliere queste persone, a recuperarle ad una vita sociale diversa, e a indirizzarle verso differenti attività lavorative. Il paternalismo - come già insegnava a metà Ottocento John Stuart Mill - non è buon principio di legislazione in materia penale, ma può legittimare altre misure legislative o di aiuto sociale, diverse dalla “proibizione”. Ebbene: la legge deve dunque anche occuparsi di questo aspetto. Sotto questo profilo, la legge deve incoraggiare il più possibile chi si prostituisce a “cambiare vita”, e ad intraprendere attività lavorative socialmente più apprezzabili. Il Capo II della legge qui proposta prevede importanti misure di servizio sociale, volte a favorire l’assistenza ed il recupero di chi vuole uscire dalla prostituzione. Al finanziamento di queste iniziative contribuiranno anche le entrate derivanti dalle imposte pagate da chi si prostituisce, nonché quelle derivanti dalle pesanti sanzioni patrimoniali di vario genere poste a carico di chi commette i reati di cui al Capo III della legge proposta (non ultime, quelle legate alla responsabilità amministrativa da reato degli enti: Capo III, art. 12).

Il Capo III della legge è quello che concerne più propriamente il diritto penale e sanzionatorio.

Va premesso che le prospettive della tutela in materia sono sostanzialmente due. Sotto il primo profilo, si vuole tutelare il “pubblico” da indebite interferenze alla propria libertà; ed in particolare il diritto di ciascuno di circolare per le strade e nei luoghi pubblici senza essere esposto a spettacoli indesiderati e fastidiosi; collegato è il diritto a poter circolare liberamente nelle strade col proprio veicolo senza essere intralciato

dalla c.d. “prostituzione di strada” e da ciò che essa determina. Sotto il secondo profilo, si mira a tutelare chi si prostituisce da costrizioni, violenze, sfruttamenti, sopraffazioni, ecc.: in questa prospettiva, si tutelano persone che, in definitiva, o si prostituiscono *tout court* contro la loro volontà, o si prostituiscono in base ad un consenso non libero e dunque in base ad una scelta non pienamente volontaria. Entro questi limiti, una tutela penale anche decisa non si scontra con i postulati del liberalismo, né con un assetto laico dell’ordinamento.

Partendo dalla prima prospettiva di tutela, la prostituzione “da strada” (*street prostitution*) va comunque repressa e punita, anche se in tal caso l’impiego del vero e proprio diritto criminale pare eccessivo. L’art. 1 di questo Capo III, infatti, prevede l’illecito amministrativo di “Prostituzione e sollecitazione alla prostituzione in luogo pubblico. Intralcio alla circolazione stradale”, che sanziona sia la prostituta che in luogo pubblico o esposto al pubblico palesemente e in modo contrario alla pubblica decenza sollecita altri a servirsi a pagamento delle proprie prestazioni sessuali, sia il cliente che, nell’avvicinarsi alla prostituta sollecitante, crea intralcio alla circolazione stradale. La sanzione amministrativa prevista per la prostituzione da strada è pari a quella dell’illecito depenalizzato di atti osceni in luogo pubblico di cui all’art. 527 del codice penale.

Con l’art. 2 comincia la tutela della prostituta che non sceglie liberamente la sua attività.

L’art. 2 punisce infatti la “costrizione ed induzione alla prostituzione”; l’induzione non è punita in quanto tale – il che sarebbe in contrasto con la filosofia di fondo della legge proposta – ma solo se avviene abusando delle condizioni di inferiorità fisica, psichica o di necessità economica della “vittima”. Si mutua in parte qui lo schema di cui alla violenza sessuale (art. 609-bis), delitto d’altra parte fortemente imparentato con questo. L’art. 3 reprime lo sfruttamento della prostituzione, che non ripercorre il vecchio schema del codice Rocco, per cui lo sfruttatore era colui che si faceva mantenere, anche in parte, da una donna, sfruttando i guadagni che essa ricava dalla sua prostituzione” (art. 534 del codice, abrogato nel 1958): nella logica della presente legge un simile modello appare superato. Chi si prostituisce viene sfruttato, nella legge proposta, solo se vi è un abuso di uno stato di inferiorità fisica, psichica o di necessità economica, e se il profitto ottenuto dallo sfruttatore è manifestamente sproporzionato. In questi casi, si può dire che non vi sia stata una libera scelta da parte di chi, già in una situazione di inferiorità, accetta simili condizioni-capestro. Il secondo comma chiarisce che non si ha comunque sfruttamento se il gestore di una casa di prostituzione si attiene alla normativa di cui al Capo I.

L’art. 4 punisce l’induzione e l’agevolazione alla prostituzione. Ma, in sintonia con lo spirito della riforma proposta, restringe la punibilità alle ipotesi in cui la persona indotta o agevolata è “per qualsiasi causa incapace di prestare un valido consenso”. Visto che l’induzione del minore di 18 anni alla prostituzione è già contemplata come delitto dall’art. 600-bis del codice penale (che non si ritiene opportuno spostare al di fuori del codice), il minore è preso in considerazione nel predetto art. 4 solo relativamente all’ipotesi dell’agevolazione.

L'art. 5 prevede il delitto di "Costrizione o induzione a recarsi in Stato o luogo diverso per esercitare la prostituzione", che punisce chiunque costringe una persona o induce un minore o una persona incapace di prestare un valido consenso a trasferirsi per l'esercizio della prostituzione in uno Stato o in un luogo diverso da quello di residenza. Si tratta di una disposizione necessaria ad integrare la tutela già disposta dai delitti di cui all'art. 600 e 601 del codice penale, i cui presupposti paiono troppo restrittivi per esaurire tutte le ipotesi criminose in materia.

L'art. 6 richiama per i delitti menzionati le circostanze aggravanti di cui all'art. 609-ter, riguardanti la materia a questa strettamente collegata della violenza sessuale.

L'art. 7 prevede una serie di sanzioni in violazione della regolamentazione della prostituzione. La norma serve a rendere punibile ogni attività di organizzazione e gestione di case di prostituzione al di fuori delle regole previste dal Capo I della legge. Si intende insomma abolire ogni forma di prostituzione organizzata clandestina, punendo severamente chi non si attiene alla regolamentazione della prostituzione. Ovviamente, non tutte le norme di cui al Capo I hanno uguale importanza, sicché si sono distinte due tipologie di violazioni: quelle alle regole più importanti (es. quelle a tutela della prostituta sotto il profilo del diritto del lavoro, che se violate danno luogo ad un vero e proprio "sfruttamento" della stessa), e quelle alle regole meno importanti; con due corrispondenti livelli sanzionatori. Anche coloro che danno in locazione locali (appartamenti o clubs) o che tollerano nei loro locali (es. alberghi) l'esercizio palese della prostituzione sono sottoposti a pena, se sanno che ciò avvenga senza il rispetto delle regole di cui al Capo I della legge. Infine, la stessa prostituta che non rispetta le regole di cui al Capo I (specie nella prostituzione d'appartamento) viene sanzionata, anche qui a due livelli, in corrispondenza alla gravità delle regole violate. Ovviamente, le pene per la prostituta sono inferiori a quelle previste per chi gestisce la prostituzione altrui.

L'art. 8 tiene conto del fatto che la prostituta non di rado potrebbe incappare nella commissione di uno o più reati previsti dalla presente legge senza essere per ciò veramente rimproverabile. La norma prevede dunque che i limiti di cui all'art. 54 (stato di necessità) e di cui all'art. 48 (reato determinato dall'altrui inganno) siano più ampi del normale quando a commettere certi reati sia la prostituta costretta o indotta a prostituirsi anche mediante inganno. Lo stesso art. 8 prevede poi un meccanismo volto a favorire il reinserimento sociale della prostituta. Esso contempla una speciale causa di estinzione del reato (eventualmente commesso dalla prostituta) che si attua a seguito dell'affidamento in prova al servizio sociale della prostituta, con correlativa sospensione del processo. Il servizio sociale è quello di cui al Capo II, e se l'esito di questa prova è positivo, il reato viene dichiarato estinto. La norma di sostanza in un beneficio, e non ha quindi natura penale: non pare dunque una indebita forma di paternalismo penale, e piuttosto vuole essere una chance in più di risocializzazione e di recupero della prostituta verso tipologie di vita e di lavoro socialmente più apprezzabili.

L'art. 9 contempla la pena accessoria dell'interdizione dall'esercizio o la revoca dell'autorizzazione dell'esercizio delle case di prostituzione, nonché, in quanto compatibili, quelle di cui all'art. 609-*nonies* de codice penale.

L'art. 10 prevede la confisca, estesa anche a quella "per equivalente", a applicabile anche a seguito di patteggiamento.

L'art. 11 contempla sanzioni amministrative relative alla violazione delle regole più formali di cui al Capo I.

L'art. 12 estende ai delitti previsti dalla presente legge la responsabilità amministrativa degli enti da reato di cui al d. lgs. n. 231 del 2001.

L'art. 13, infine, prevede disposizioni relative a fatti commessi all'estero, non infrequenti in materia, richiamando l'art. 604 del codice penale.

Va sottolineato che molte delle fattispecie penali di cui alla legge Merlin nella legge qui proposta non sono più punibili. Tra l'altro, non sarà più reato l'agevolazione della prostituzione, né il favoreggiamento di essa, e neppure la induzione semplice alla stessa. Ciò per il fatto che, resa lecita la prostituzione, sarebbe contraddittorio punire tutte queste condotte, che non fanno altro che rendere più facile un'attività lecita. Piuttosto, nei casi in cui una casa di prostituzione viene tenuta in violazione delle norme di cui al Capo I, realizzandosi i reati di cui all'art. 7 di cui al Capo III, ex art. 110 del codice penale, molte di queste condotte ausiliarie sarebbero punibili a titolo di concorso di persone nel reato.

Si tratta di una proposta di legge di mia fattura, non necessariamente condivisibile da tutti. Ma per molti versi dovrebbe rappresentare un approccio moderno al tema prostituzione, apprezzabile almeno da parte dei penalisti italiani che auspicano un diritto penale davvero laico e liberale.

Ovviamente è solo una prima proposta di massima (che prende tra l'altro spunto da numerose proposte di legge presentate nelle ultime legislature al Parlamento), suscettibile di numerosi miglioramenti, a seguito di una approfondita discussione con i vari esperti della materia, e con gli stessi soggetti che operano in un modo o nell'altro nel settore (enti o comunità che si occupano del recupero di prostitute e del loro reinserimento socio-lavorativo, comitati per i diritti delle prostitute, ecc.). E anzi il suo scopo principale è quello di suscitare un dibattito sul tema partendo da qualche punto di riferimento concreto.

Norme in materia di regolamentazione della prostituzione

CAPO I

ABROGAZIONE DELLA LEGGE 20 FEBBRAIO 1958 E DISCIPLINA GENERALE DELL'ESERCIZIO DELLA PROSTITUZIONE

Art. 1. (*Abrogazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75*). La legge 20 febbraio 1958, n. 75 è abrogata.

Art. 2. (*Definizione di prostituzione*). Agli effetti della legge, si prostituisce chi offre ad altri proprie prestazioni sessuali dietro compenso di denaro o altra utilità. La prostituzione costituisce a tutti gli effetti attività lecita, se è esercitata in conformità con quanto prescritto dalla presente legge.

Art. 3. (*Case di prostituzione: disciplina amministrativa*). Una “casa di prostituzione” è un locale in cui si esercita abitualmente la prostituzione.

...

Art. 4. (*Servizi e trattamenti sanitari*). ...

Art. 5. (*Esercizio della prostituzione come lavoro subordinato: disciplina lavoristica*).

...

Art. 6. (*Esercizio autonomo della prostituzione: disciplina lavoristica*).

Art. 7. (*Disposizioni tributarie*).

Art. 8. (*norme a protezione della riservatezza*).

CAPO II

MISURE DI SERVIZIO SOCIALE

.....

.....

CAPO III

SANZIONI

Art. 1. (*Prostituzione e sollecitazione alla prostituzione in luogo pubblico. Intralcio alla circolazione stradale*). Chiunque in luogo pubblico o esposto al pubblico palesemente e in modo contrario alla pubblica decenza sollecita altri a servirsi a pagamento delle proprie prestazioni sessuali è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5000 a euro 30000.

Alla medesima sanzione amministrativa è soggetto chiunque, nell'avvicinarsi ad una persona che compie l'illecito di cui al comma precedente, crea intralcio alla circolazione stradale.

Art. 2. (*Costrizione e induzione alla prostituzione*). Chiunque, mediante violenza, minaccia, o abuso di autorità, costringe taluno a prostituirsi, è punito con la reclusione da sette a quindici anni.

Chi induce taluno a prostituirsi abusando delle sue condizioni di inferiorità fisica, psichica o di necessità economica è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

Nei casi di minore gravità la pena può essere diminuita fino alla metà.

Art. 3. (*Sfruttamento della prostituzione*). Chiunque, abusando dell'altrui stato di inferiorità fisica, psichica o di necessità economica, ottiene da chi esercita la prostituzione profitti manifestamente sproporzionati è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

Non comunque è punibile chi nella gestione di una casa di prostituzione rispetta le disposizioni di cui al Capo I.

Art. 4. (*Induzione e agevolazione di incapaci alla prostituzione*). Fermo restando quanto stabilito dall'art. 600-bis del codice penale, chiunque induce alla prostituzione una persona per qualsiasi causa incapace di prestare un valido consenso o ne favorisce la prostituzione è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

Chiunque agevola una persona minore o incapace di prestare un valido consenso a prostituirsi è punito con la reclusione da due a otto anni.

Art. 5. (*Costrizione o induzione a recarsi in Stato o luogo diverso per esercitare la prostituzione*). Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque costringe una persona o induce un minore o una persona incapace di prestare un valido consenso a trasferirsi per l'esercizio della prostituzione in uno Stato o in un luogo diverso da quello di residenza è punito con la pena della reclusione da cinque a quindici anni.

Art. 6. (*Circostanze aggravanti*). Le pene previste dagli articoli precedenti sono aumentate fino alla metà nei casi di cui al primo comma dell'art. 609-ter.

Se il fatto è commesso ai danni di persona che non ha compiuto gli anni dieci le pene sono aumentate fino ai due terzi.

Art. 7. (*Sanzioni in violazione della regolamentazione della prostituzione*). Chiunque abbia la proprietà o l'esercizio, sotto qualsiasi denominazione, di una casa di prostituzione o comunque la controlli o diriga o amministri ovvero partecipi alla proprietà, esercizio, direzione, o amministrazione di essa in violazione delle disposizioni di cui a è punito con ...¹⁰ la reclusione da cinque a dodici anni, e con la multa da 4000 a 10000 euro.

Chiunque, essendo a conoscenza del mancato rispetto delle disposizioni richiamate al comma precedente, concede in locazione una casa od altro locale a scopo di esercizio di una casa di prostituzione, e chiunque, essendo proprietario o gestore di un qualsiasi locale aperto al pubblico od utilizzato dal pubblico, vi tollera il palese esercizio della prostituzione è punito con la reclusione fino a cinque anni, e con la multa da 1000 a 3000 euro.

Nel caso di violazioni delle disposizioni di cui agli artt. ...¹¹ i soggetti di cui al comma 1 sono puniti con la reclusione da uno a tre anni e la multa da 3000 a 8000 euro; e i soggetti di cui al comma 2 sono puniti con la reclusione fino a un anno, e con la multa da 500 a 2000 euro.

Chi esercita abitualmente la prostituzione in violazione delle norme di cui agli artt.¹²... è punito con la reclusione fino a quattro anni e la multa da 3000 a 8000 euro.

Chi esercita abitualmente la prostituzione in violazione delle norme di cui agli artt.¹³... è punito con la reclusione fino a un anno e con la multa da 2000 a 6000 euro.

Art. 8. (*Cause di non punibilità e cause di estinzione del reato*). Non è punibile chi, anche al di fuori dei limiti di cui all'art. 54 del codice penale, è stato costretto o indotto a prostituirsi.

Non è punibile chi, anche al di fuori dei limiti di cui all'art. 48 del codice penale, è stato spinto a prostituirsi mediante inganno.

Il processo per reati commessi da chi si prostituisce è sospeso se l'imputato si dichiara disponibile a sottoporsi ad un periodo di prova presso il servizio sociale di cui al Capo II della presente legge. Decorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se ritiene che la prova abbia dato esito positivo. In caso contrario si procede secondo le modalità e le norme del giudizio precedentemente sospeso.

Art. 9. (*Pene accessorie*). Nel caso di condanna per i delitti previsti dalla presente legge è sempre disposta l'interdizione dall'esercizio o la revoca dell'autorizzazione all'esercizio delle case di prostituzione.

Si applicano inoltre, in quanto compatibili, le pene accessorie di cui all'art. 609-*nonies* de codice penale.

¹⁰ SI TRATTA DELLE NORME CHE PREVEDONO LE PRESCRIZIONI PIU' IMPORTANTI.

¹¹ SI TRATTA DELLE NORME CHE PREVEDONO LE PRESCRIZIONI MENO IMPORTANTI.

¹² SI TRATTA DELLE NORME CHE PREVEDONO LE PRESCRIZIONI PIU' IMPORTANTI.

¹³ SI TRATTA DELLE NORME CHE PREVEDONO LE PRESCRIZIONI MENO IMPORTANTI.

Art. 10. (*Confisca*) Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del c.p.p., per i delitti previsti dalla presente legge è sempre ordinata, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni ed al risarcimento dei danni, la confisca di cui all'art. 240, e quando non è possibile la confisca di beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto.

Art. 11. (*Sanzioni amministrative*) Chiunque viola le disposizioni di cui agli artt.¹⁴ di cui al Capo I della presente legge sarà punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da a.....

Art. 12. (*Sanzioni amministrative degli enti da reato*). Dopo l'art. 25 octies del d.lgs. n. 231 8 giugno 2001 è inserito il seguente.

“Art. 25-nonies. (*Delitti in materia di prostituzione*). In relazione alla commissione dei delitti previsti dal Capo III della l...si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) Per i delitti di cui agli articoli 1 comma 1 e 7 commi 2, 3, 4 e 5 la sanzione pecuniaria da 200 a 700 quote;
- b) per i delitti di cui all'art. 2, 3, 4, 5 e 7 comma 1 la sanzione pecuniaria da 400 a 900 quote.

Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 2 let. b) si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2 per una durata non inferiore a sei mesi.

Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente organizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16 comma.

Art. 13. (*Fatto commesso all'estero*). Ai delitti di cui alla presente legge si applicano le disposizioni dell'art. 604 del codice penale.

CAPO IV

COORDINAMENTO CON LE NORME IN TEMA DI SOGGIORNO DEGLI STRANIERI COMUNITARI ED EXTRACOMUNITARI

.....

¹⁴ SI TRATTA DELLE NORME CHE PREVEDONO LE PRESCRIZIONI MENO IMPORTANTI E DI CARATTERE FORMALE.