

L'EVOLUZIONE LEGISLATIVA PER IL CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE

*Dott.ssa Rachele Schettini
Funzionario della Polizia di Stato*

Il 20 febbraio 1958 il Parlamento varava un provvedimento che incise nel costume della società dell'epoca, la legge n. 75, più comunemente conosciuta **come legge Merlin**, dal nome della senatrice socialista proponente Lina Merlin, che condusse anche un'accesa battaglia parlamentare per ottenerne l'approvazione, dopo nove anni di dibattiti, dal 1949 al 1958

Già dal 1949 l'Italia, all'Assemblea generale ONU, con gli Stati aderenti, si era impegnata ad adottare apposita Convenzione *per la repressione e l'eliminazione della tratta degli esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione*: l'anno precedente, era stata proclamata la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che all'art 84 recita *“nessun individuo potrà essere trattenuto in stato di schiavitù o servitù: la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma”*.

Ma sin dall'inizio degli anni '50, il Parlamento ed il Paese si divisero sulla decisione di considerare nel quadro dello sfruttamento della prostituzione anche le case di prostituzione o di *tolleranza* autorizzate dallo Stato.

Risultavano in quegli anni 500 Case di tolleranza con 2.705 ospiti, se ne valutavano altrettante clandestine, prive del previsto libretto sanitario.

Prevalse la tesi della insostenibilità del sistema alla luce dei mutamenti sociali e degli obblighi internazionali assunti: con la legge 75/58 viene decretata la **chiusura delle case di prostituzione** istituite dall'art. 190 del TU delle leggi di P.S. n.773 del 1931, e ne viene vietato l'esercizio per il futuro.

La norma istituisce fattispecie delittuose individuate nell'esercizio in qualsiasi forma delle case stesse, nel favoreggiamento, l'induzione alla prostituzione e sfruttamento di tale attività, nell'attività associativa anche internazionale finalizzata al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione ed allo sfruttamento della prostituzione.

L'adescamento in luogo pubblico o aperto al pubblico è sanzionato come contravvenzione.

L'abolizione dei luoghi ove si commercializza il sesso, la tutela delle persone soggette a condizioni di costrizioni e la lotta allo sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione costituiscono le direttrici lungo le quali si mosse la nuova legge.

L'art. 12 della legge 75 prevedeva l'istituzione di Corpo speciale femminile, per i servizi del buon costume e per i compiti di prevenzione e repressione della delinquenza minorile e della prostituzione.

La specifica previsione delle legge Merlin trovò la sua piena applicazione con la legge 7.12.1959, n. 1083, istitutiva del **Corpo di Polizia Femminile**.

Al personale femminile furono conferite, all'interno della Istituzione della Polizia di Stato, attribuzioni specifiche, finalizzate all'accertamento ed al contrasto dei reati contro la moralità pubblica ed il buon costume, inerenti donne e minori, nonché compiti di assistenza morale e sociale nei confronti di tali categorie .

La Polizia Femminile ricevette una formazione specialistica, presso la Scuola Superiore di Polizia, all'epoca dipendente dalla Polizia Criminale, una scuola di alto prestigio, diretta promanazione della Scuola di Polizia Scientifica istituita nel 1903 con alla direzione il prof. Salvatore Ottolengo.

Il ruolo che tale Corpo ha svolto soprattutto per il decollo e l'applicazione della legge Merlin, è stato oggetto di ripetuti riconoscimenti nel tempo, fino al 1981, anno in cui viene ridisegnato l'assetto dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, con lo scioglimento della Polizia femminile, confluita nei ruoli direttivi della Polizia di Stato con parità di funzioni.

Nel decennio 1980-1990 si attutisce l'importanza del fenomeno dello sfruttamento della prostituzione, perchè non appariscente e svolto in ambienti circoscritti e mimetizzati. La prostituzione su strada è quasi sempre legata alla tossicodipendenza, problema sociale manifestatosi in tutta la sua gravità in quegli anni.

La questione riesplode agli inizi degli anni '90, con l'esplosione del fenomeno delle immigrazioni di massa nel nostro Paese, allorchè le strade di molte città italiane divengono luogo pubblico di offerta di centinaia di giovani straniere ad una domanda sempre più crescente di clienti.

Dalle indagini di polizia giudiziaria iniziano ad emergere scenari di tratta, traffico e sfruttamento, ad opera di organizzazioni internazionali, di donne sottratte quasi sempre con l'inganno o con la violenza, dai Paesi d'origine e costrette in stato di soggezione psicologica e costrizione fisica a prostituirsi per poi consegnare i profitti ai sequestratori.

I preminenti luoghi di provenienza delle donne trafficate risultano i Paesi dell'est europeo e dell'Africa sub-sahariana, il fenomeno assume proporzioni sempre più allarmanti e la penetrabilità nei contesti criminali non è agevole per le forze di polizia soprattutto a causa delle condizioni di pesante soggezione in cui le donne sfruttate vivono e quindi per la loro omertà.

La legge penale, carente di figure criminose in grado di configurare la nuova complessa fenomenologia e la legislazione allora vigente in materia di immigrazione, la legge 28 febbraio 1990, n. 39, non offrono strumenti idonei a contrastare adeguatamente i reati e favorire l'uscita delle vittime dai gangli delle organizzazioni.

Il 13 settembre 1996, a seguito dell'obbligo internazionale di adeguamento della legislazione interna ai contenuti dell'Accordo di Schengen, il Governo emana il decreto legge n. 477 recante: *disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea*.

Il provvedimento, all'art. 5 prevede, ad integrazione delle norme per il contrasto alle attività dirette a favorire e sfruttare l'immigrazione clandestina, la facoltà da parte del Questore di rilasciare uno **speciale permesso di soggiorno** per il cittadino extracomunitario che nel corso di procedimenti penali per gravi reati risulti esposto a pericolo per effetto della collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.

La durata del permesso, che consente anche di svolgere attività lavorativa, ha la durata di un anno

E il primo intervento giuridico finalizzato a favorire eventuali dissociazioni dalle condizioni di sfruttamento ed a far breccia nel muro della paura e della soggezione psicologica alzato dalle straniere oggetto di tratta.

Il decreto legge varrà reiterato più volte ma non vedrà la conversione in legge.

Ne vengono salvati, con la legge 9 dicembre 1996, n. 617, solo gli effetti giuridici inerenti gli atti e provvedimenti adottati .

Sebbene la previsione in argomento non abbia prodotto grandi risultati ai fini della dissociazione delle vittime trafficate, essa costituiva tuttavia un primo strumento di contrasto al fenomeno.

Dopo un vuoto normativo di due anni, è la legge 40/98 , confluita nel T.U., approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, a introdurre una concreta innovazione normativa con l'art. 18, ampliato attraverso l'art. 27 del Regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

La norma, non modificata dalla novella introdotta alla disciplina sull'immigrazione dalla legge 189/2002, prevede il rilascio di un **titolo di soggiorno, per motivi di protezione sociale**, al cittadino straniero che effettua tentativi di sottrarsi ai condizionamenti da parte di associazioni dedite ai delitti connessi alla tratta ed allo sfruttamento della prostituzione o ad altri gravi reati con atti di violenze e sfruttamento.

Il Questore, su proposta o con parere favorevole del Procuratore, può rilasciare il permesso di soggiorno, di sei mesi rinnovabili, che consente

l'accesso al lavoro ed allo studio, previa partecipazione ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, predisposto da organizzazioni di volontariato riconosciute e d approvati dalle amministrazioni comunali.

Il comma 6 del medesimo art. 18 sostanzia l'ipotesi di estendere il rilascio del **permesso di soggiorno per protezione sociale** anche allo straniero che terminata l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi nella **minore età**, abbia dato prova di concreta partecipazione a programmi di assistenza e di integrazione sociale.

La proposta va formulata dal procuratore della Repubblica o dal giudice di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena.

Il Regolamento di attuazione del T.U. amplia la iniziale previsione, piuttosto restrittiva e non sempre idonea a stimolare l'uscita dalle condizioni di assoggettamento in quanto difficilmente le vittime si portano spontaneamente presso gli uffici di polizia o presso gli uffici del pubblico ministero a denunciare i fatti.

L'art. 27 del Regolamento del 1999, oltre a mantenere le modalità precedentemente descritte, consente la presentazione della richiesta dello speciale permesso di soggiorno anche ai servizi sociali ed alle organizzazioni a ciò legittimate, qualora abbiano rilevato situazioni di sfruttamento e grave violenza nei confronti dello straniero, disposto a uscire da una simile situazione.

Il Questore, in piena autonomia, in tali casi, valuta la sussistenza delle condizioni prescritte e rilascia il titolo.

Il varco per l'attuazione delle finalità del legislatore è stato aperto anche se ancora molto ancora potrebbe essere realizzato attraverso una migliore sinergia tra i soggetti a ciò deputati, Enti locali, associazioni ed Amministrazione della P.S.

Negli stessi anni si accentua il dibattito parlamentare, a seguito dei disegni di legge presentati, per l'introduzione, nella codificazione penale, di nuove figure criminose rispondenti alle manifestazioni criminali relative al traffico di esseri umani, alla riduzione in schiavitù ed allo sfruttamento della prostituzione anche alla luce dei drammatici e complessi problemi sociali ad essi connessi.

Il dibattito politico era stato preceduto da atti internazionali che sollecitavano gli Stati ad intervenire in maniera più drastica nella lotta alle varie forme di schiavitù di fine secolo.

Nella Quarta Conferenza Mondiale sulle donne, promossa dalle Nazioni Unite, svoltasi a Pechino, nel 1995, viene approvata una piattaforma di azione che invita gli stati aderenti a “ *rafforzare tutti gli strumenti di tutela dei*

diritti umani, al fine di combattere ed eliminare qualsiasi forma, organizzata o no, di traffico di donne e bambini, comprese quelle determinate a fini sessuali, pornografia, prostituzione e turismo sessuale, prevedendo servizi legali e sociali per le vittime del traffico”

Il Parlamento europeo, con Risoluzione del 19 maggio 2000, intitolata “**Lotta contro la tratta delle donne**” invita gli Stati membri e i Paesi candidati all’adesione a “*definire reato, nelle legislazioni nazionali, la tratta e le pratiche collegate assimilabili alla schiavitù e ad assicurare l’applicazione delle leggi esistenti*” e raccomanda “*una politica europea comune focalizzata su un quadro giuridico di applicazione ai fini della prevenzione, della repressione e della punizione dei reati, come pure della protezione e sostegno delle vittime*”

La stima delle prostitute straniere sfruttate nel nostro Paese si aggira, nel 2001, intorno alle 30.000 unità, di cui il venti per cento minorenni, e le loro condizioni si appalesano sempre più assimilabili a quelle della schiavitù, anche se l’utilizzo dell’art. 18 del T.U. sull’immigrazione incomincia a trovare utile applicazione e si verificano i primi casi di dissociazione con il conseguente smantellamento di organizzazioni dedite al traffico e sfruttamento.

Solo nel 2003, con la legge 11 agosto, n. 228, viene varata la legge “**Misure contro la tratta di persone**”, pubblicata sulla G.U. n. 195 del 23 agosto 2003.

Il novellato art. 600 del codice penale delinea, dettagliandone i comportamenti, la fattispecie criminosa della **riduzione o mantenimento in schiavitù** con la previsione di una pena edittale dagli otto ai venti anni di reclusione.

Viene introdotto il reato di **tratta di persone**, all’art. 601 c.p., sanzionato con la reclusione da otto a venti anni, con aumento di pena fino alla metà se i delitti sono commessi a danno di minori, o diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.

L’art. 602 configura e punisce **l’acquisto e l’alienazione di schiavi** con reclusione da otto a venti anni, aumentati se ricorrono le aggravanti di cui all’articolo precedente.

Si estendono, all’art. 11., per i delitti configurati agli artt. 600, 601 e 602, le norme di protezione ed assistenza, previste per i collaboratori con la giustizia, nei confronti delle persone esposte a grave ed attuale pericolo per effetto della loro collaborazione nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.

Le misure di protezione vengono estese anche ai prossimi congiunti e conviventi ed applicate anche dopo eventuale condanna delle persone che intendono dissociarsi.

Sotto tale aspetto, gli introdotti reati vengono equiparati a quelli di **mafia** e di **terrorismo** per l'intrinseco potenziale destabilizzante per la società civile, di cui sono portatori.

Al di fuori degli stanziamenti per i collaboratori di giustizia, viene istituito all'art. 11, **uno speciale programma di assistenza** per le vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 601, per garantire, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto ed assistenza, previa definizione di regolamento di attuazione da definire con decreto interministeriale.

Per le vittime straniere vengono fatte salve le disposizioni dell'art. 18 del T.U. 286/98.

Al riguardo saranno inevitabili problemi interpretativi in sede di applicazione, per coniugare le due fattispecie (*art. 11, c.2 della legge 228 ed art. 18 della legge 286*) che possono risultare configgenti in sede applicativa.

Nel corso della legislatura in atto si è aperto un altro dibattito, consequenziale a quello che ha portato all'approvazione delle norme esaminate, vertente sull'analisi della legge Merlin, tuttora vigente, sui suoi effetti nel tempo, sulla sua attuale validità.

In Parlamento vengono presentati vari disegni di legge, di iniziativa di parlamentari appartenenti a differenziate formazioni partitiche.

Tutti sono finalizzati ad eliminare, con appositi divieti, la prostituzione nei luoghi pubblici, a controllare il fenomeno sia sotto il profilo della lotta allo sfruttamento che sotto quello della prevenzione sanitaria.

Alcuni progetti propongono la reintroduzione di luoghi privati, per tale esercizio, da svolgere in forme autogestite e previa iscrizione in appositi registri, anche ai fini di un regime impositivo sui profitti.

Altri, pregnati di una filosofia esclusivamente repressiva, prefigurano invece severe punizioni anche per i clienti.

Eventi internazionali di più vasta portata e problemi interni di maggiore urgenza hanno affievolito l'interesse politico sulla questione che rimane arenata negli atti parlamentari in attesa di discussione.

Al di là della esigenza di realizzare e rafforzare un valido sistema preventivo e di contrasto nella lotta al traffico ed allo sfruttamento degli esseri umani, rimane tuttavia difficile, nella regolamentazione del fenomeno prostituzione trovare un giusto equilibrio tra l'esigenza sociale di eliminare dai luoghi pubblici l'esercizio dell'attività di mercificazione del corpo umano e la questione morale che impedisce un qualsiasi riconoscimento giuridico ad una siffatta attività pur se svolta in luoghi privati.

Al centro del dibattito rimangono comunque la persona umana e la sua dignità in quanto tale, gravemente lese dall'uso mercenario del corpo.