

# Diritto Immigrazione e Cittadinanza

Rivista trimestrale promossa dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e da Magistratura democratica

n.1/2003

Lavori in corso nei dintorni dell'immigrazione: art.18 e leggi  
in tema di traffico di esseri umani e prostituzione

di *Maria Virgilio*

**FrancoAngeli**

## Lavori in corso nei dintorni dell'immigrazione: art.18 e leggi in tema di traffico di esseri umani e prostituzione

di *Maria Virgilio*

(estratto da "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", FrancoAngeli, n.1/2003)

La sempre più difficile conoscibilità delle leggi rende opportuno fare il punto della situazione legislativa sul tema della immigrazione ove questo si intreccia con quelli della criminalità e della prostituzione<sup>1</sup>, esplorando sia il sistema interno che quello internazionale.

Inizieremo dall'istituto del permesso di protezione sociale, quello previsto dall'art. 18 del T.U. immigrazione, collocandolo nel contesto dell'Unione Europea<sup>2</sup>. Esamineremo poi lo stato dei lavori parlamentari in tema di traffico di esseri umani. Da ultimo cercheremo di fare il punto dei progetti di legge presentati a tutt'oggi in tema di prostituzione e di modifica della legge Merlin. Ma soprattutto vorremmo tenere intrecciati i tre argomenti esplicitando le reciproche connessioni, convinte come siamo che prostituzione, immigrazione e criminalità dovrebbero essere trattati in modo coordinato, affrontando il tema di fondo dello sfruttamento e della coazione nell'esercizio della prostituzione.

### **1. Il permesso di protezione sociale dell'art. 18 T.U. d.lgs. 286/98.**

E' rimasto formalmente immutato, nel passaggio dalla Turco-Napolitano<sup>3</sup> alla Bossi-Fini<sup>4</sup>, lo strumento del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (il cd. art. 18 del TU sull'immigrazione) che consente la con-

---

1. Su questo intreccio ci eravamo già soffermate nel nostro *Le nuove schiavitù e le prostituzioni*, in questa *Rivista* n. 3.2000 e nel nostro contributo *Prostituzione e traffico di esseri umani tra legge e diritto giurisprudenziale*, in *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, a cura di Associazione On The Road, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 38.

2. Da ultimo vedi *Articolo 18: tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità (L'Italia e gli scenari europei) - Rapporto di Ricerca del Programma Stop della Commissione Europea* - Ente titolare Regione Emilia Romagna, On The Road Edizioni.

3. L. 6 marzo 1998 n. 40, poi d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

4. L. 30 luglio 2002 n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo. Si tenga conto anche delle successive modifiche.

cessione del permesso di soggiorno alla persona straniera - uomo o donna, anche minori d'età. Trattasi di uno speciale permesso di soggiorno, rilasciato dal questore allo straniero al fine di consentirgli «di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale». Requisito è che la persona si trovi in stato di pericolo per la sua incolumità.

Nella applicazione concreta la misura è stata prevalentemente utilizzata a favore di donne straniere clandestine che hanno inteso sottrarsi a forme di sfruttamento della prostituzione, per lo più gestite da criminalità organizzata. Ma non sono mancati casi di sfruttamento lavorativo maschile e minorile, o di criminalità individuale.

In effetti l'istituto incrocia il tema dello sfruttamento (anche sessuale) con quello della immigrazione clandestina, rimuovendo la condizione di irregolarità che costituisce il più forte elemento di vulnerabilità della persona straniera e che consente alla criminalità le forme più intollerabili di sfruttamento e di violenza nei confronti delle persone prostitute. Questo strumento, invece, aumenta la sicurezza di chi ha scelto di sottrarsi alla violenza criminosa e costituisce la condizione indispensabile, dal punto di vista dell'interesse repressivo, per consentire alla persona di presentare la denuncia, testimoniare, sostenere il peso di un processo penale in cui - sovente - la parola della vittima risulta elemento fondante dell'impianto probatorio d'accusa. La misura, puntando sulle risorse di autonomia della donna e sulla sua determinazione a voler uscire dalla prostituzione, riesce così a muoversi non solo in una logica di efficienza giudiziaria, ma anche in una diversa ottica umanitaria (non assistenzialistica), esterna e complementare agli strumenti di diritto penale.

Nella pratica si era riusciti faticosamente a superare l'ambivalenza dell'istituto e a delineare due percorsi, uno sociale e uno giudiziario, secondo l'iniziativa della richiesta del permesso, se promossa nell'ambito di un intervento dei servizi sociali (o associazioni) o se promosso nell'ambito di un procedimento penale. Anche se i due percorsi si erano poi dimostrati, di fatto, intrecciati; l'importante è che fossero autonomi soprattutto nella prima fase, consentendo il rilascio del permesso anche senza la denuncia e sulla sola base della richiesta dei servizi sociali (o associazioni).

Dicevamo che nella Bossi-Fini l'art. 18 T.U. immigrazione, di per sé, non ha subito alcuna modifica, diversamente da altre norme dell'originario testo. Infatti la scelta di tecnica legislativa è stata quella dell'intervento novellatorio, che consiste nell'intervenire sulla legge vigente (qui la legge Turco-Napolitano), lasciando formalmente immutato l'impianto complessivo degli articoli che la compongono. Sono state infatti apportate al testo precedentemente in vigore modifiche solo parziali, ma di contenuto tale da stravolgere radicalmente l'originaria impostazione e la sua stessa filosofia<sup>5</sup>.

---

5. I numeri precedenti di questa *Rivista* hanno ampiamente analizzato il cambiamento.

In tale contesto il permesso di soggiorno sociale, pur intoccato legislativamente, ha immancabilmente risentito del nuovo corso politico praticato nei confronti dell'immigrazione dalla XIV legislatura. E' evidente che la logica proclamata di chiusura e irrigidimento in materia ha portato ad una contrazione dei margini di discrezionalità che l'applicazione dell'istituto aveva conosciuto nel bene e nel male, per la sua vitalità.

La politica delle retate ed espulsioni di massa ha costituito l'esatto contrario di una politica di inclusione sociale, tanto più che la nuova espulsione è immediatamente esecutiva e avviene con il rimpatrio immediato tramite accompagnamento alla frontiera. La distribuzione tra un numero progressivamente crescente di programmi di protezione sociale dell'ammontare delle risorse economiche stanziato ha completato l'opera: 16,466 miliardi di lire per 49 progetti nel 1999; 8,849 miliardi di lire per 47 progetti nel 2000; 9,442 miliardi di lire per 58 progetti nel 2001; 4,538 milioni di euro per 70 progetti nel 2002<sup>6</sup>.

Si aggiunga infine il generale e diffuso problema dell'allungamento dei tempi, derivato dalle modifiche normative introdotte, nonché si considerino alcune specifiche restrizioni come quelle in materia di ricongiungimento familiare e di attestazione dei vincoli di parentela da parte dei consolati. Fatto è che i margini di incertezza sulla condizione di permanenza in Italia sono aumentati anche rispetto ai permessi di soggiorno di protezione sociale.

In questa situazione forte è il rischio di veder riproposto e rimarcato il solco tra i due binari - il percorso sociale e giudiziario - accentuando il valore e l'importanza della previa denuncia. Eppure l'esperienza di alcune "buone pratiche" aveva già dimostrato la non contrapposizione dei cd. due percorsi dell'art. 18, ma anzi la necessità della loro integrazione per una effettiva operatività. E anzi si era constatata l'utilità dell'istituto in termini di conoscenza dei fenomeni criminosi e, comunque, del mondo prostituzione. I più attenti tra gli operatori sul campo, di polizia e di giustizia, avevano già rimarcato come fosse prezioso ogni dato proveniente dalle vittime contattate, anche a prescindere dalla denuncia formale. Anche quando le notizie fornite non erano atte alla apertura di nuove indagini, non essenziali o non rilevanti (per usare i termini con cui normativamente viene misurata la significatività del contributo "di giustizia" apportato), non nuove, ma meramente ripetitive, queste avevano l'importante effetto di confermare la mappatura del fenomeno criminoso, valendo a escludere dinamiche di cambiamento o variazioni dei piani delle organizzazioni criminali.

Fatto è che l'art. 18 viene riconfermato nel nostro sistema, e ciò anche in altri testi normativi recenti, sia del progetto di legge in materia di tratta (C.

---

6. I dati relativi ai progetti di protezione sociale sono riassunti nella relazione tecnica al disegno di legge "Disposizioni in materia di prostituzione" C. 3826, che tuttavia intenderebbe incrementare le risorse prevedendo ulteriori 5,58 milioni di euro annui per il triennio 2003-2005.

1255-B) all'art.12, sia dal disegno di legge governativo in materia di prostituzione (C. 3826), che all'art. 5 ripropone interventi di protezione sociale.

All'opposto, elementi di rassicurazione non possono certo essere ricercati nella dimensione comparativa<sup>7</sup> con altri paesi, che offre un quadro estremamente eterogeneo e disarmonico. Infatti la vittima del traffico di esseri umani oscilla tra l'assumere il ruolo di mero strumento di investigazione e l'essere soggetto di integrazione sociale e di tutela dei suoi diritti umani.

Varia nei sistemi giuridici la posizione della condizione di clandestinità: va dal costituire di per sé illecito (amministrativo o penale) sino al costituire - in altri sistemi - il presupposto giuridico per rendere meritevole di un trattamento di favore il clandestino, qualora sia oggetto di sfruttamento, nelle svariate combinazioni articolate sulle diverse finalità dello sfruttamento, se sessuale, lavorativo o altro.

La necessità evidente di una armonizzazione europea ha portato alla formulazione della proposta - 11 febbraio 2002 - da parte della Commissione delle Comunità europee di una direttiva del Consiglio «riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti» (*Council directive «on the short permit issued to the victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities»*).

Lo strumento prospettato è di tipo “giuridico-amministrativo” e consisterebbe in un permesso di soggiorno particolare, volto a contrastare sia il favoreggiamento dell'immigrazione illegale sia il traffico di esseri umani, mirato espressamente alla finalità di «ottenere che le vittime cooperino con le autorità competenti». Questa esigenza è bilanciata da quella di evitare il rischio di possibili abusi e strumentalizzazioni.

Tre sarebbero pertanto i requisiti sostanziali richiesti per il rilascio del permesso di soggiorno: utilità della presenza della vittima, chiara volontà di cooperare da essa manifestata e rottura di ogni legame con i presunti perpetratori dei reati. La procedura è prevista in tre fasi:

- 1) informazione della vittima sulla possibilità di ottenere una carta di soggiorno;
- 2) se, e da quando la vittima rende alle autorità una prima dichiarazione sui fatti oppure presenta denuncia, decorre un periodo di riflessione di trenta giorni, in cui la vittima non può essere espulsa e beneficia di cure, assistenza psicologica e sociale, alloggio;

---

7. Vedi ancora il già citato *Articolo 18: tutela delle vittime del traffico*, nel capitolo da noi curato *La dimensione comparativa*, nonché il nostro *Legge e diritti*, in A. Signorelli e M. Treppe (a cura di), *Servizi in vetrina. Manuale per gli interventi nel mondo della prostituzione migrante*, Trieste, Asterios, 2001, p.33 e p. 125

3) decisione nel termine dei trenta giorni di riflessione più dieci giorni da parte dell'autorità, che procede alle indagini o al procedimento penale, di rilascio di un permesso di soggiorno della durata di sei mesi, qualora ravvisi la presenza dei tre requisiti sostanziali previsti. Il permesso è rinnovabile per altri periodi semestrali, finché il procedimento non si sia concluso con una decisione giudiziaria e permangano le medesime condizioni.

Tale permesso di soggiorno aprirà al soggetto l'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, nonché all'assistenza sanitaria. Infine lo Stato membro potrà far partecipare la vittima ad un programma d'integrazione, nell'eventualità che la vittima intenda stabilirsi, oppure per prepararla al rimpatrio.

Nell'ipotesi in cui il soggiorno non venga rinnovato perché una decisione giudiziaria abbia concluso il procedimento, si applicherà la normativa ordinaria relativa agli stranieri e, se la vittima chiederà un permesso di soggiorno di altro tipo, lo Stato membro, nell'esaminare la domanda, terrà conto della cooperazione della vittima nell'ambito del procedimento penale.

Il testo della proposta tiene altresì a distinguere nettamente questo strumento da quelli di protezione delle vittime (disciplinati dalla Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale) e da quelli di protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata (di cui alla Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995).

Se confrontiamo questo permesso breve con gli analoghi istituti vigenti in altri paesi europei vediamo che, quanto alla fase iniziale - di "riflessione" - , il modello è assai simile a quello olandese, che tuttavia è conteggiato in tre mesi, e a quello belga che concede 45 giorni, che tuttavia inizia con la adozione di un ordine di espulsione appunto di 45 giorni. In entrambi questi paesi la persona contattata dalla polizia non viene espulsa perché è considerata potenziale testimone.

In Olanda<sup>8</sup> viene aiutata e sostenuta nella eventuale decisione di presentare denuncia contro i suoi sfruttatori. Le viene assicurato alloggio, mantenimento e assistenza, ma non ha accesso al mercato del lavoro. Solo in caso di denuncia il Ministero della Giustizia concede un permesso di soggiorno, e solo per la durata del processo. In Olanda, come in Belgio, e come nella proposta di direttiva, la persona dovrà essere espulsa, a meno che non sia riuscita ad ottenere un permesso di soggiorno di altro tipo. Invece il modello belga, con la prima fase incentrata sull'ordine di espulsione, si accosta al modello spagnolo, che affida al Pubblico ministero procedente la facoltà di non dare esecuzione al provvedimento di espulsione.

Dunque è il sistema olandese, anche rispetto al nostro art. 18, quello più agile e pronto nella prima fase, in cui pone le persone, tutte, con immediatezza-

---

8. Rimandiamo alla nota n. 7.

za al riparo dalla espulsione. Ma solo per tre mesi. Poi, nelle fasi successive, i permessi previsti in altri paesi (ivi compreso quello tedesco) differiscono dall'art. 18 perchè scopertamente legati ad esigenze di giustizia repressiva, anche talora - come in Belgio e Spagna - subordinando il permesso alla rilevanza o essenzialità del contributo. L'espressione massima è nella legislazione belga che, pur in assenza di una norma espressa, sembra, per logica di sistema secondo i commentatori, imporre l'espulsione qualora il processo penale non si concluda con la condanna.

La tensione umanitaria viene invece sottolineata con forza dalla Risoluzione 19.5.2000 del Parlamento Europeo (*For further actions in the fight against trafficking in women*) adottata sulla base della relazione di Patsy Sorensen: «21. Ritiene che i paesi di destinazione dovrebbero concedere alle vittime della tratta di esseri umani un permesso di soggiorno temporaneo, indipendentemente dal loro desiderio di testimoniare o meno dinanzi all'autorità giudiziaria che sono state vittime della tratta; chiede inoltre agli Stati membri di accordare per motivi umanitari, nel quadro degli accordi di riammissione, un permesso speciale di soggiorno definitivo alle vittime di tratta; suggerisce che si autorizzino le ONG con riconosciuto prestigio nell'assistenza delle donne vittime della tratta ad esprimere un parere negativo o positivo nell'ambito delle procedure di concessione dei permessi di residenza».

## **2. Misure contro il traffico di esseri umani.**

Sembrerebbe prossima una nuova legge penale contro il traffico di esseri umani. Il tema del contrasto alle nuove schiavitù era stato uno dei temi prioritari nell'agenda politica della precedente legislatura, ma il progetto predisposto<sup>9</sup>, nonostante le aspettative, non era riuscito a completare l'iter parlamentare proprio in dirittura d'arrivo. Ripresentato in questa legislatura, era stato approvato dalla Camera in un testo unificato il 21 novembre 2001 con il titolo di "Misure contro la tratta di persone". Era rimasto giacente al Senato (S. 885) fino al 26 febbraio 2003, quando è stato approvato con profonde modificazioni e dunque è ora ritornato alla Camera (C. 1255-B).

Nella versione attuale il testo reca il titolo "Misure contro la tratta di persone" e affronta sia il tema delle nuove schiavitù sia quello del traffico di persone. Le nuove schiavitù sono sintetizzate nella fattispecie accorpata di "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù"; comprende la tradizionale schiavitù come definita dalla Convenzione di Ginevra del 25 settembre del 1926 («la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi»), e aggiunge la condizione di servitù,

---

8. Era il progetto di legge n. 5839 di iniziativa governativa presentato il 23 marzo 1999 alla Camera dei Deputati con il titolo "Misure contro il traffico di persone".

indicata come «stato di soggezione continuativa». La norma è a spettro allargato quanto alle finalità («costringendola a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportano lo sfruttamento», nonché «prelievo d'organi») e alle modalità («violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità o mediante la promessa o la dazione di somma di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona»).

E' inoltre prevista una figura di "tratta" (a modifica di quella già presente all'art. 601 c.p.) che comprende le varie ipotesi di movimentazione (induce o costringe a «fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello stato o a trasferirsi al suo interno»). Tra le varie altre norme vi è la estensione alle nuove fattispecie di alcuni vigenti istituti processuali e penitenziari, quali quelli previsti per i collaboratori di giustizia, nonché la previsione di un "fondo per le misure anti-tratta" e l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati.

E' una riforma di settore che rivisita i delitti con cui il nostro codice penale Rocco del 1930 puniva la riduzione in schiavitù e la tratta. Questi delitti erano rimasti inapplicati per più di un cinquantennio, e solo dalla fine degli anni '80 sono stati riutilizzati dalla giurisprudenza e riattualizzati nell'ambito della tematica delle cd. "nuove" schiavitù. Oggi, visto che la schiavitù, intesa quale istituto giuridico non è riconosciuta, ed anzi è espressamente vietata dall'ordinamento, il concetto di "schiavitù o condizione analoga" è stato tagliato a situazioni di mero fatto, cioè a quelle in cui una persona venga a trovarsi in uno stato di assoggettamento al potere di disposizione altrui, tale da comportare l'annientamento della personalità e la riduzione della persona a cosa, «similmente al modo in cui - secondo le conoscenze storiche, confluite nell'attuale patrimonio socio-culturale dei membri della collettività - il "padrone", un tempo, esercitava la propria signoria sullo schiavo»<sup>10</sup>.

Dopo tale svolta interpretativa la giurisprudenza non ha esitato ad applicare i delitti, ma limitandosi a ravvisare la condizione di schiavitù in casi di vittime minorenni e assoggettate ad attività di sfruttamento di tipo lavorativo, non sessuale. Solo in una seconda fase, le norme contro la schiavitù sono state applicate anche a qualche caso di donna adulta per contrastare il fenomeno nella sua preponderante e attuale dimensione di prostituzione femminile adulta. Così, nella consapevolezza che la coartazione e l'assoggettamento di una persona maggiore d'età difficilmente e solo in casi limite possono essere totali, la sfera di operatività dell'art. 600 c.p. è stata allargata<sup>11</sup> anche ad abbracciare ipotesi compatibili con il mantenimento in capo alla persona di una

---

9. Così Cass. Sez. Un. 20 novembre 1996 – 16 gennaio 1997, n. 261 Ceric e altro, che ha segnato il passaggio decisivo rispetto alle vecchie impostazioni

10. Vedi la sentenza n. 1115 della Corte d'Assise di Roma del 23 febbraio 2001, Bilbilushi, Cass. Pen. 2001, p. 1212, poi confermata dalla Corte di Assise d'appello il 25.10.2001.



esigua sfera di autonomia, purché questa fosse esercitata nell'ambito di controllo del *dominus* e da questi revocabile ad arbitrio. L'annientamento integrale della libertà morale non esclude la concessione da parte del padrone di una ridotta sfera di libertà e di un limitatissimo ambito di autonomia che sia frutto di una concessione da parte di chi pratici il dominio e in ogni caso esercitata nell'ambito della sfera di controllo di costui.

Il progetto in discussione vuole tener conto di questa giurisprudenza, prevedendo i due diversi livelli della schiavitù e della servitù, e vuole anche affrontare il nodo di fondo della politica legislativa criminale su come strutturare la norma di contrasto del traffico, nella alternativa tra una fattispecie di traffico sessuata e sessualizzata, cioè riferita solo alle donne e solo alla finalità di sfruttamento sessuale, oppure, dall'altra parte, una fattispecie neutra, allargata ad una gamma plurima di scopi: lavoro forzato, servitù domestica, prelievo d'organi.

La prima strada era quella praticata nella Dichiarazione della Conferenza Ministeriale dell'Aja del 26 aprile 1997 che ha espresso «Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale». La opposta soluzione punta su una figura di traffico unitario, con una pluralità di scopi illeciti, comprensiva di vari tipi di sfruttamento, che dunque non evidenzia e non esplicita una specificità di tipo sessuale e che è idonea a coprire, oltre le forme attuali di traffico, anche ulteriori sviluppi. Questa impostazione rinuncia a modellare la norma sulla soggettività femminile, come se fossero la sessualità e il corpo femminile a rendere le donne particolarmente vulnerabili alla tratta. E dunque, in una ottica di genere, non enfatizza la componente sessuale, ponendo sullo stesso piano tutte le forme di assoggettamento, sessuali e non.

Questa via è percorsa dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale - Palermo 2000 - e dai due relativi Protocolli: (A) contro la criminalità organizzata per prevenire, sopprimere e punire il traffico (*trafficking*) di persone, specialmente donne e bambini; e (B) contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere l'introduzione di frodo (*smuggling*) di migranti via terra, mare e aria.

Altro nodo problematico affrontato nel progetto attiene alle modalità della condotta costitutive della figura tipica del delitto di traffico di persona. Il punto sta nel superare le tradizionali forme della costrizione e coercizione, che sono - come per esempio nei delitti di violenza sessuale - la violenza, la minaccia, l'inganno, l'abuso di autorità. Infatti vari strumenti internazionali hanno cercato di individuare altre modalità della condotta che fossero in grado di cogliere con le necessarie garanzie di chiarezza e precisione quella area grigia in cui si trova la persona che non ha alternativa, se non quella di sottomettersi. Una è quella dell'abuso della posizione di vulnerabilità (Parlamento Europeo Risoluzione sul traffico di esseri umani 18 gennaio 1996 (OJ C 32, 5.2.96). L'altra è individuata dalle Linee guida 1997 de L'Aja: la sotto-

posizione ad «altra forma di pressione tale per cui alla persona interessata non resta altra scelta accettabile e reale se non quella di subire la pressione o abuso in questione».

Ora una definizione è offerta dalla decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 19 luglio 2002 «on combating trafficking in human beings» (tradotto «sulla lotta alla tratta degli esseri umani», in G.U.C.E., L. 203/1 1.8.2002), che accoglie lo stimolo a pervenire a una definizione “chiara e armonizzata” indicato come prioritario sia in ambito comunitario sia in sede di cooperazione internazionale (con forza dalla già citata Risoluzione 19.5.2000 del Parlamento Europeo, *For further actions in the fight against trafficking in women*, adottata sulla base della relazione di Patsy Sorensen) al fine di agevolare la indispensabile cooperazione giudiziaria.

Lo strumento pare raccogliere tutte le indicazioni presenti in ambito internazionale quanto alle condotte, alle finalità e alle modalità. E fissa anche un livello di pena detentiva non inferiore ad otto anni per talune ipotesi.

Su tutti questi punti il progetto in cantiere, allo stato attuale, si presenta alquanto confuso nell'intreccio tra le due fattispecie di traffico e di schiavitù e non pare dotato della chiarezza e precisione necessarie sia a soddisfare i dovuti presidi di garanzia e tassatività sia ad assicurare l'effettività dello strumento di contrasto.

Inoltre il progetto di riforma italiano, nelle sue ultime versioni, ha abbandonato la iniziale dizione di traffico di esseri umani ed ha invece scelto la terminologia di “tratta”. Ma il termine, pur usato nel linguaggio mediatico e in quello giuridico internazionale, è foriero di una certa ambiguità. Non solo evoca la tratta delle bianche, e cioè un fenomeno criminale sessuato, diverso e, parzialmente, opposto a quello odierno, ma si presenta non univoco a causa della etimologia stessa della parola, che deriva contemporaneamente dai verbi latini *trahere* e *tractare*. Dunque oscilla fra la mera condotta del trasportare una persona da un luogo all'altro, trasferendola e sradicandola dal paese di appartenenza, e il commercio o mercato di persone, assoggettate a una sorta di diritto di proprietà altrui, e pertanto strumentalizzate e sfruttate.

Inoltre preferire tratta a traffico pare contrario alle indicazioni provenienti dalla più recente legislazione internazionale, visto che i citati Protocolli delle Nazioni Unite di Palermo, in inglese, distinguono - come abbiamo sottolineato - *trafficking* e *smuggling*.

### **3. In tema di prostituzione.**

La c.d. legge Merlin del 20 febbraio 1958 n. 75 «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui» continua ad essere tuttora la legge vigente, nonostante i mutamenti sopravvenuti nel “pianeta” prostituzione. La prostituzione successiva

alla chiusura delle case intrecciandosi sovente col fenomeno delle migrazioni ha ormai lasciato il posto alle prostituzioni, intendendo col plurale significare la varietà delle forme: di strada, al chiuso, di straniere/i clandestine/i, peraltro diversificate secondo le provenienze e le culture di appartenenza. Sono cambiate le mete di destinazione, quelle di provenienza, la composizione personale - individuale, familiare, a catena, di seconda generazione -, le modalità di reclutamento e svolgimento, i rapporti con la criminalità organizzata.

In mancanza di interventi del legislatore hanno provveduto il cd. diritto giurisprudenziale con le decisioni dei giudici, le forze dell'ordine con retate e sequestri di auto, nonché i sindaci che hanno emanato apposite ordinanze per sanzionare in via amministrativa la sosta o l'intralcio alla circolazione stradale da parte delle autovetture dei clienti che contrattano prestazioni di sesso commerciale. In tal modo sono state praticate talora anche interpretazioni distorsive della legge<sup>12</sup>.

Nella XIV legislatura sono stati depositati numerosi progetti di legge di varia ispirazione<sup>13</sup>, nonché è stato promosso dai radicali un progetto di iniziativa popolare. Nel luglio 2002 è stato diffuso un testo, indicato come testo Pittelli dal nome del relatore, intitolato «Disposizioni in materia di prostituzione», formulato dalla Commissione Giustizia della Camera, con il voto della sola maggioranza<sup>14</sup>. Poi è stato elaborato un disegno di legge governativo, che, annunciato<sup>15</sup> nella seduta 20 dicembre 2002 è stato depositato il 26 marzo 2003 alla Camera, ove ha assunto il n. 3826<sup>16</sup>.

La scelta progettuale del disegno di legge di iniziativa governativa è quella già praticata in tema di immigrazione dalla Bossi-Fini rispetto alla Turco-Napolitano, cioè un intervento legislativo novellatorio. Tuttavia l'aggiunta di

---

11. Clamorosa è quella recentissima interpretazione (GIP Perugia 18.8.2000) che ha ravvisato il delitto di favoreggiamento nella condotta del cliente di strada che riaccompagnando la prostituta dopo la prestazione al posto di esercizio favorirebbe lo svolgimento della prestazione al cliente successivo, con relativo sequestro penale dell'autovettura del cliente come mezzo che ha consentito la commissione del reato. La tesi è stata prontamente bocciata dal tribunale del riesame, che ha rilevato come il delitto presupponga strutturalmente un rapporto di terzietà del favoreggiatore rispetto ai protagonisti del contratto sessuale.

12. I progetti sono tutti consultabili in [www.parlamento.it/att/ddl/f\\_guidata.htm](http://www.parlamento.it/att/ddl/f_guidata.htm), digitando in "cerca nel titolo" la parola "prostituzione". Ad oggi compaiono n. 29 schede corrispondenti ad altrettante iniziative di modifica legislativa.

13. Su queste vicende leggi R. Tatafiore, sia *Il rompicapo prostituzione tra proibizionismo e legalizzazione*, in *Dike*, n. 3, 2002, p. 33 sia *Otto punti sulla prostituzione. Una leggina, ma meglio del nulla*, in *Dike*, n. 5, 2002, p. 9.

14. In una nostra nota su *Il Manifesto*, 13 gennaio 2003 parlavamo di "legge-annuncio", visto che il testo non aveva avuto circolazione e conoscibilità ufficiale, benché l'iniziativa fosse stata ampiamente pubblicizzata.

15. E' presentato da Fini, Bossi, Prestigiacomo, di concerto con Castelli, Pisanu e Tremonti.

pochi articoli/*bis* all'interno dell'impianto della legge Merlin riesce a stravolgere radicalmente l'originaria impostazione e filosofia, soprattutto nella parte e nel modo in cui proibisce la prostituzione "di strada".

Tale ineludibile problema è affrontato variamente da tutti i progetti di legge depositati in parlamento, con soluzioni che prevedono il divieto di esercizio in luogo pubblico o aperto al pubblico, affiancandolo o meno con proposte di zonizzazione (a sua volta o imposta o lasciata alla discrezionalità degli enti locali). Altro punto di differenziazione tra i progetti depositati è il possibile apparato sanzionatorio previsto per l'esercizio della prostituzione attuato fuori dalle zone eventualmente previste: si spazia dalla previsione di sanzioni penali a quella di sanzioni amministrative, nonché alla mera formulazione della prescrizione sguarnita di sanzioni.

Nel disegno governativo «l'esercizio della prostituzione è vietato in luoghi pubblici o aperti al pubblico». Tale divieto non è accompagnato da alcuna forma di zonizzazione. Per di più la violazione del divieto è sanzionata in modo differenziato tra chi esercita e chi fruisce: la prima volta è assoggettata a sanzione amministrativa pecuniaria, che per la persona prostituta è di importo più elevato rispetto cliente. La reiterazione viene punita diversamente, ma in tal caso la sanzione resta amministrativa pecuniaria per il cliente, mentre diventa detentiva solo per chi offre la prestazione.

Così la legge Merlin viene stravolta, e in modo discriminatorio tra le due parti dello scambio commerciale, nonostante la relazione si premuri di rassicurare che «resta inalterato lo spirito della legge, che viene anzi rinforzato mediante la previsione di un divieto di prostituirsi per via».

La legge Merlin era invece ispirata al modello abolizionista e, secondo l'accezione storica del termine, afferma il principio di non discriminazione e di uguaglianza dei cittadini e delle cittadine, e dunque tende ad eliminare la criminalizzazione e/o regolazione di un fatto da ritenersi privato. La finalità primaria della legge del 1958 era quella di garantire la libertà e l'uguaglianza alle donne, peraltro vietando ogni forma di controllo sanitario e poliziesco.

Oggi, è indubbio, se il Parlamento raccogliesse la ispirazione governativa, la Merlin diverrebbe una legge non abolizionista, ma proibizionista, in quanto punirebbe la prostituzione quando venga esercitata nella forma della prostituzione di strada.

Nascerebbe anche una legge fortemente discriminatrice perché punirebbe più pesantemente chi esercita la prostituzione rispetto al cliente che ne fruisce. Tuttavia per chi esercita è stata prevista una ipotesi di non punibilità qualora «in base a specifici e riscontrabili elementi, risulti esser stato indotto a prostituirsi mediante violenza o minaccia». Stando alla relazione che accompagna il progetto questa disposizione vuole tener conto «del forte collegamento esistente tra la prostituzione su strada e il fenomeno della tratta delle persone finalizzate allo sfruttamento della prostituzione».

A parte la ristrettezza operativa della causa di non punibilità (solo la condotta di chi "induce", e solo la modalità con "violenza o minaccia") è l'ipotesi stessa di politica criminale che non convince, artificiosa e distante dalla realtà, anche perché affida soltanto alla iniziativa della persona penalizzata l'onere di attivarsi, in via difensiva, per dichiararsi vittima di coazione e violenza, e di essere "trafficata" al fine di evitare ...l'arresto da cinque e quindici giorni!

Il progetto insomma non affronta il nodo di fondo della coercizione nella prostituzione e del contrasto dello sfruttamento, la cui fattispecie infatti non viene modificata. Eppure manca una norma che definisca con chiarezza e rigore lo sfruttamento di prostituzione (oggi, *sostanzialmente*, indifferenziato rispetto al favoreggiamento) e che lo sanzioni con pene adeguate rispetto agli altri delitti specifici di questo settore: l'art. 3 della Legge Merlin - tra cui è compreso il delitto di sfruttamento - è punito con la reclusione da due a sei anni, con pena raddoppiata nelle ipotesi aggravate, mentre l'art. 12 T.U. Imm. è sanzionato con la reclusione fino a tre anni nell'ipotesi base e con la pena della reclusione da cinque a quindici anni nell'ipotesi di commissione del fatto al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione.

Lasciando immutata la norma si perderebbe l'occasione di coordinamento tra questo intervento legislativo in materia di prostituzione e quello in tema di traffico di esseri umani.

Gli interessi dei terzi poi vengono considerati solo in chiave di ordine pubblico perbenista: l'obiettivo di liberare le strade - operazione "strade pulite" - è affidato solo alla sanzione punitiva e il problema della tutela della salute è affidato ad una disposizione tecnicamente discutibile che incide sulla valutazione della sussistenza (!) e grado della colpa nel caso di omicidio e lesioni causate da patologie trasmesse sessualmente: il giudice dovrebbe genericamente tener conto del fatto che il soggetto si sia sottoposto a controlli clinico-sanitari. Questa aspettativa, secondo il progetto, avrebbe la forza di spingere le persone a decidere di controllarsi periodicamente. La tutela dei diritti dei terzi è dunque affidata alla repressione - discriminatoria- o ai vincoli condominiali.

Vi sono inoltre alcune previsioni punitive della Merlin che già rappresentavano una contraddizione rispetto alla filosofia di non intervenire nei confronti dell'esercizio della prostituzione. Direttamente o indirettamente sanzionano l'offerta di sesso a pagamento, come il reato di adescamento<sup>17</sup>, che palesemente offriva uno strumento di criminalizzazione dei soggetti che si prosti-

---

16. Ci riferiamo alle ipotesi contravvenzionali dell'invito al libertinaggio e dell'adescamento, previste dall'art. 5 n. 1-2, oggi depenalizzate a illecito amministrativo dall'art.81 d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507, che risulterebbero tuttora utilizzate dalle questure secondo l'Osservatorio del Comitato dei diritti civili delle prostitute.

tuiscono, tradendo la impostazione abolizionista proprio nell'aspetto della tutela della persona prostituta.

Queste norme repressive restano nel testo governativo.

Come pure resta il reato di favoreggiamento, criticato perché era valso a legittimare applicazioni - di questura e magistratura - volte a colpire la persona prostituta sia indirettamente attraverso la criminalizzazione dei soggetti che con lei vengono in relazione (i mariti o i compagni o i locatori di appartamento) sia direttamente vietando di esercitare in coabitazione (favoreggiamento cd. reciproco, Cass. Sez. III, 9 luglio 1998, 2525), istituendo così un forte ostacolo proprio a potenziali iniziative autogestite di organizzazione e di miglioramento delle condizioni di esercizio della prostituzione, che potrebbero invece favorire uno spostamento dalla strada, luogo di massima visibilità, al chiuso dell'appartamento.

Per eliminare questi aspetti di "rigidità" - così si esprime la relazione - del favoreggiamento è stata introdotta una ipotesi di non punibilità. Il favoreggiamento reciproco non è punibile se è "assistenziale" nei confronti di una altra persona anch'essa esercente la prostituzione. La ristrettezza dei requisiti non consente certo di superare le critiche rivolte alla fattispecie.

Neppure è punibile («non costituisce reato») se consiste nella locazione di un appartamento, purché a prezzo di mercato.

Ci domandiamo anche se la strumentazione penale predisposta consenta, nell'effettività, di realizzare l'obiettivo proclamato di «contrastare efficacemente l'esercizio della prostituzione di strade».

Quali spostamenti e modificazioni reali questa legge, se approvata, potrebbe determinare rispetto alla attuale prostituzione di strada e alle altre prostituzioni? E rispetto alla immigrazione clandestina? Con quale riflesso sulla libertà di tutti?

Le domande sono inquietanti. E constatare che la proposta ricalchi percorsi già noti di "legge-manifesto", come sicuramente anche è, rischia di risultare solo l'analisi più tranquillizzante.