

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 484

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa delle senatrici **MARINUCCI MARIANI, MANIERI,  
BONO PARRINO e CAPPIELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 1992

---

Modifiche ed integrazioni alla legge 20 febbraio 1958,  
n. 75, concernente abolizione della regolamentazione  
della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della  
prostituzione altrui

---

ONOREVOLI SENATORI. - Fino al 1958 vigea in Italia il sistema di regolamentazione della prostituzione. Tale attività era infatti vietata, ad eccezione di quella che si esercitava nelle «case chiuse», che veniva non solo tollerata ma anche regolamentata al punto che la donna che si prostituiva era schedata dall'autorità di pubblica sicurezza e sottoposta a controlli sanitari.

Fu solo nel 1958 che la regolamentazione di Stato venne abolita con la cosiddetta «legge Merlin», legge che segnò un passo di grande rilievo sia nella nostra legislazione che nel costume del nostro Paese, in quanto rappresentò una coraggiosa scelta culturale, cioè il deciso ostracismo alla tolleranza del meretricio regolamentato, del lenocinio e del prossenetismo legalizzati. Tuttavia la motivazione della «legge Merlin», come può desumersi anche dalle relazioni parlamentari, non fu solo quella di evitare che lo Stato riconoscesse, autorizzasse e proteggesse le «case di tolleranza», ma soprattutto si manifestò nella volontà di impedire l'agevolazione e lo sfruttamento della prostituzione altrui.

Questa legge, ispirata dalla necessità di adeguare la legislazione italiana alla Convenzione adottata dall'ONU il 21 marzo 1950 e recepita nel nostro ordinamento con legge 23 novembre 1966, n. 1173, ha, in effetti, come capisaldi due principi che sono ancora oggi validi: il primo, criminalizzare ogni forma di sfruttamento, tratta, organizzazione e favoreggiamento della prostituzione; il secondo, considerare la prostituzione una attività legittima, vietando, di conseguenza, ogni forma di schedatura e registrazione delle prostitute.

Ma, proprio perchè la «legge Merlin» era portatrice di posizioni di avanguardia rispetto alla mentalità del tempo, molte furono le reazioni che seguirono la sua

entrata in vigore, molte furono le menzogne dette sui presenti effetti da essa portati.

Si è sostenuto da più parti che la chiusura delle «case» avrebbe determinato l'aumento della prostituzione. Ma tale analisi non era e non è corretta in quanto, indipendentemente dalla chiusura delle «case», la prostituzione si è andata sempre più radicando come fenomeno sociale innanzitutto per una domanda sempre crescente da parte degli «utenti», ma anche perchè legata a fattori come la mancata qualificazione professionale soprattutto delle donne, le scarse opportunità occupazionali per le donne ed i giovani e, non da ultima, una generalizzata disinformazione sessuale.

Si è sostenuto, anche, che vi sarebbe stato un aumento delle malattie veneree. Ma se in realtà vi è stato tale aumento, esso è avvenuto per il mutamento del costume sessuale, che ha determinato soprattutto fra i giovani - più sprovveduti dal punto di vista sanitario - l'aumento di rapporti sessuali non mercenari, nonchè per l'incremento della prostituzione occasionale, soprattutto da parte dei tossicodipendenti.

Queste critiche che sono state fatte alla «legge Merlin» sono, quindi, prive di qualsiasi fondamento; tuttavia è bene precisare che, se da un lato la «legge Merlin» ha grandi meriti, avendo rappresentato una svolta fondamentale per quanto riguarda il costume e la morale sessuale in Italia, occorre anche dire che alcune genericità della stessa ne hanno impedito una corretta interpretazione soprattutto da parte della magistratura «meno avanzata».

Ci riferiamo, ad esempio, alla equiparazione normativa tra favoreggiamento e sfruttamento, alla previsione del reato di tolleranza per colui che nel proprio esercizio pubblico «tollera» la presenza di prosti-

tute od ancora alla previsione del reato di adescamento.

Tali fattispecie non solo non hanno fornito un effettivo strumento di lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui, ma spesso volte hanno finito col criminalizzare solo coloro che esercitano la prostituzione e non - come invece era nello spirito della legge - coloro che sulla prostituzione vivono e lucrano.

Non sono poche, infatti, le sentenze sia di merito che della Cassazione che stabiliscono che «la prostituta che esercita l'attività in casa propria è responsabile di una gestione di una casa di prostituzione» ed ancora che «due prostitute che hanno una casa in comune, dove esercitano la loro attività, gestiscono di fatto una casa di prostituzione e si sfruttano a vicenda».

Ma v'è di più: in questi anni si sono avute sentenze che hanno considerato «favoreggiatore» tanto l'albergatore che ospita la prostituta quanto il marito che le vive accanto. Senza considerare, poi, che tali indirizzi giurisprudenziali hanno certamente contribuito all'isolamento e all'emarginazione di queste donne, con il risultato che hanno favorito quel vuoto di rapporti umani che la prostituta inesorabilmente è portata a colmare con persone disposte a correre rischi soprattutto sul piano penale, cioè «con chi poco o nulla ha da perdere» essendo già incorso nelle maglie della giustizia. Questo spiega anche perchè spesso coloro che esercitano la prostituzione finiscono con il legarsi ad ambienti della malavita, a protettori, al *racket*.

Ora, chiunque si accosti al problema della prostituzione, sia da un punto di vista legislativo che di interpretazione sociologica del fenomeno, trova grosse difficoltà proprio a causa delle molteplici implicazioni; ma basterebbe - soprattutto da parte di quelle forze politiche che hanno guardato al fenomeno con l'abito del moralizzatore - riflettere e considerare che la prostituzione, in realtà, non è che lo specchio fedele della società in cui viviamo e che - di conseguenza - la prostituta non fa che rispondere ai bisogni che sono presenti nella società.

È sulla scia di queste considerazioni che noi socialisti dobbiamo rinnovare l'impegno che con tanto coraggio era stato assunto dalla compagna Lina Merlin con la sua battaglia sul tema della prostituzione, sfidando le mentalità più chiuse, i presunti moralizzatori che al tempo sedevano in Parlamento, e pagando personalmente tale suo impegno anche con l'impopolarità. Ma come? Lavorando alla realizzazione di un programma «nel tempo» e di un programma «nell'immediato».

Il «che fare nel tempo» è certamente un programma ambizioso, in quanto si propone di ridimensionare gradualmente le cause oggettive che generano la prostituzione.

Perchè solo le cause oggettive e non anche quelle soggettive?

In primo luogo, perchè riteniamo non conforme ai nostri principi sindacare le intime motivazioni dei comportamenti umani. In secondo luogo, perchè è parte del nostro impegno la difesa dei diritti civili ed umani, sostenere coloro che affermano il diritto alla libera disponibilità del proprio corpo, rifiutando ogni normativa che possa condizionare tale diritto se non quando esso lede la sfera altrui.

Tuttavia, il sostenere il diritto della persona che si prostituisce alla libera disponibilità del proprio corpo non vuol dire che non si debba lavorare per ridurre tutte quelle cause che generano la prostituzione, sia come «domanda» che come «offerta», quali: una diffusa disinformazione sessuale, una «competitività» e una «cultura» del consumo, una correlazione - ormai troppo frequente per non destare preoccupazioni - tra il fenomeno della prostituzione occasionale e quello della tossicodipendenza.

Quanto al nostro programma «nell'immediato», esso ha come fine quello di infrangere la barriera della prostituzione come attività sì legittima ma non meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico.

Sulla base di queste considerazioni noi socialisti riteniamo che una riforma della legge possa avere un senso positivo, se inserita in una strategia generale - programmata nel tempo - da perseguire per gradi,

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che sciolga il nodo vero del problema della prostituzione.

La validità sostanziale della «legge Merlin» ci ha pertanto indotti a rimanere il più possibile fedeli al predetto schema legislativo, apportando però allo stesso quelle modifiche che l'evoluzione del costume e della condizione femminile hanno ormai reso improcrastinabili.

Sotto tale prospettiva è parso a noi prioritario eliminare dal nostro ordinamento, da un lato, quelle disposizioni scaturenti dal particolare clima storico-politico nel quale la «legge Merlin» venne alla luce e, dall'altro, quelle parti che si sono rivelate inadeguate rispetto alle finalità divise.

Invero, poichè la maggiore preoccupazione del legislatore del 1958 nasceva dal timore che la soppressione delle case di tolleranza potesse fallire, l'impianto legislativo ebbe a subire alcune esasperazioni che oggi appaiono chiaramente anacronistiche. In tale ottica si pone la soppressione di disposizioni il cui eccessivo rigore ha finito col buttare per strada le persone dedite alla prostituzione, togliendo così loro ogni residua possibilità di riadattamento sociale.

L'altra finalità prioritaria che abbiamo inteso perseguire consiste nella eliminazione di quelle parti riguardanti i patronati e gli istituti di rieducazione, trattandosi, per unanime giudizio, di una esperienza fallimentare.

L'articolo 1 è diretto ad evitare in primo luogo la sopravvivenza nel nostro ordinamento di disposizioni come i numeri 2), 3) e 8) dell'articolo 3 della legge n. 75 del 1958, che chiaramente confliggono con l'evoluzione della condizione femminile nel nostro Paese. La soppressione, inoltre, del penultimo capoverso di cui allo stesso articolo 3 è meramente tecnica e conseguenziale alle precedenti modifiche.

L'articolo 2 sostituisce il numero 5) dell'articolo 3 della «legge Merlin» allo scopo di eliminare una svista del legislatore del tempo, il quale pensò che la prostituzione potesse essere esercitata solo da una

donna, in adesione ad una mentalità anti-femminista completamente superata.

L'articolo 3 sostituisce il numero 2) dell'articolo 4 della legge n. 75, prevedendo un raddoppio di pena per i casi di minori o di persone in stato di tossicodipendenza o di minorazione psichica.

L'articolo 4 abroga il reato di adescamento e prevede una contravvenzione per i casi in cui l'esercizio della prostituzione avvenga in maniera da turbare la pubblica quiete. Al termine dell'articolo 5 della legge n. 75 si aggiunge inoltre un comma di grosso rilievo sociale, in quanto viene previsto il divieto di applicare misure di prevenzione e di pubblica sicurezza nei confronti delle persone dedite all'esercizio della prostituzione.

L'articolo 5 sopprime il capo II della legge del 1958, e ciò si spiega chiaramente con il fallimento e l'inadeguatezza che hanno contraddistinto, per giudizio unanime, tale normativa. È parso, pertanto, opportuno superare tale disciplina in chiave più moderna anche dal punto di vista ordinamentale, ponendo l'istituto regionale al centro dell'opera di assistenza e reinserimento sociale delle persone che intendono abbandonare l'esercizio della prostituzione.

Un punto, infine, che merita di essere sottolineato e che aggiunge un ulteriore merito al presente disegno di legge è costituito da un nuovo indirizzo di politica penale nella materia in questione, diretto ad eliminare per fatti identici regimi diversificati di repressione penale.

Ci si riferisce in particolare ai previsti reati di favoreggiamento e di sfruttamento della prostituzione, i quali vanno giustamente perseguiti e repressi con severità, però sulla base della ordinaria disciplina penale e non come semplice espressione di una concezione sostanzialmente diretta a negare una condizione di parità tra i due sessi, contravvenendo così al vero spirito informatore che animò la compagna Lina Merlin nella battaglia politica che portò alla abolizione nel nostro Paese delle case di tolleranza.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. I numeri 2), 3) e 8) dell'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, sono soppressi.

2. È altresì soppresso il penultimo capoverso di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75.

**Art. 2.**

1. Il numero 5) dell'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, è sostituito dal seguente:

«5) chiunque induca alla prostituzione una persona dell'uno o dell'altro sesso o compia atti di lenocinio, sia personalmente in luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia a mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità».

**Art. 3.**

1. Il numero 2) dell'articolo 4 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, è sostituito dal seguente:

«2) se il fatto è commesso ai danni di persona di minore età, o in stato di tossicodipendenza, o in condizioni di minorazione psichica naturale o provocata».

**Art. 4.**

1. I numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, sono sostituiti con le seguenti parole:

«, che in luogo pubblico esercitano la prostituzione in maniera da turbare la pubblica quiete».

2. Al secondo comma dell'articolo 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, le

parole: «di cui ai numeri 1) e 2)» sono sostituite dalle altre: «di cui al primo comma».

3. All'articolo 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Nei confronti delle persone che esercitano la prostituzione non può procedersi all'applicazione delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni. I provvedimenti adottati per tale motivo sono revocati e perdono comunque ogni efficacia».

#### Art. 5.

1. Il capo II della legge 20 febbraio 1958, n. 75, è abrogato.

#### Art. 6.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni, comprese quelle a statuto speciale, dovranno disciplinare con apposita legge, nel quadro delle materie e delle funzioni trasferite dallo Stato alle regioni, le forme di assistenza e reinserimento delle persone che intendano cessare l'esercizio della prostituzione, con particolare riferimento ai minori, prevedendo anche la istituzione di appositi centri di accoglienza, pubblici o privati.