

## Capitolo 2

### Legge e diritti

*di Maria Virgilio*

#### 2.1 Premessa

Ci proponiamo di fornire a operatori e operatrici gli strumenti elementari di comprensione del contesto giuridico in cui si muove oggi l'offerta di sesso a pagamento.

A tal fine l'illustrazione delle disposizioni normative che regolano la materia è stata affiancata dalla messa in luce del retroterra culturale che le ha ispirate. Per far questo ci aiuteremo con il riferimento agli ormai tradizionali "modelli" delle politiche prostituzionali: **proibizionismo**, **regolamentarismo** e **abolizionismo**, pur con una doverosa precisazione, e cioè che nessuno di questi viene adottato mai in forma pura, ma ogni scelta legislativa si presenta mista perché reca in sé tracce degli altri modelli.

L'obiettivo non è certo quello di trasformare l'operatore/operatrice sociale in operatore giuridico, ma quello di favorire la consapevolezza che chi offre sesso a pagamento è soggetto di diritto (indifferentemente se la sua condizione derivi da una scelta consapevole, da un bisogno costringente o da un'azione coercitiva) e quindi deve vedere rispettata la propria soggettività, dignità e integrità, nonché il diritto a uscire in qualunque momento dalla propria condizione, come pure il diritto a non subire limiti alla propria libertà di agire. Conoscere possibilità e limiti della legge contribuisce a sostenere e incoraggiare le scelte soggettive dei percorsi di vita.

Purtroppo il sistema legislativo con cui l'operatore, l'operatrice in materia di prostituzione deve misurarsi è particolarmente complesso, soprattutto in Italia.

Innanzitutto le norme che compongono il panorama sono diverse per materia e per collocazione: norme interne si affiancano a norme internazionali, leggi penali si incrociano con leggi amministrative, norme del Codice penale vanno lette insieme a disposizioni di legge che regolano settori specifici, come la legge Merlin in materia di prostituzione o il Testo Unico in materia di immigrazione.

Secondariamente occorre considerare che le leggi vanno esaminate non solo per quello che è il loro dettato scritto, ma anche per l'applicazione che concretamente viene praticata, e cioè per come le leggi vengono interpretate dai/dalle giudici e da chi deve utilizzarle.

Tale regola – che è valida in ogni campo del diritto e in tutti i sistemi giuridici – è particolarmente rilevante in questo settore, quando le leggi scritte e la loro applicazione appaiono in più punti superate, inadeguate, non più rispondenti alla realtà attuale e bisognose di essere modificate. Ed è inevitabile che, in attesa della modifica e in mancanza di questa, spesso le interpretazioni tendano ad anticipare il momento legislativo e a svolgere un ruolo di creazione della legge. È il c.d. diritto giurisprudenziale. In questo senso è l'esperienza dell'Italia. Ma lo stesso vale quando le leggi sono recenti e ancora in fase di prima applicazione. In questo senso è l'esperienza dell'Olanda.

Dobbiamo dunque fare i conti con leggi eterogenee, nonché con le interpretazioni adottate dai giudici e dalle pubbliche istituzioni.

## 2.2 Il modello italiano

### *a) Nel Codice penale*

Seguendo un ordine storico, considereremo dapprima le leggi del codice penale in materia di schiavitù. Questo settore è quello in cui maggiore è lo scarto tra legge e interpretazione; del resto sono norme originarie del Codice penale, dunque pensate e scritte nel 1930.

Nel Codice penale la disciplina dei delitti contro la schiavitù è collocata nell'ambito del Capo che tutela la personalità individuale, intesa come espressione della libertà individuale. Gli articoli sono quelli che vanno dal 600 al 604 e che prevedono: “riduzione in schiavitù o condizione analoga”, “tratta e commercio di schiavi”, “alienazione e acquisto di schiavi”. Compredevano anche il delitto di “plagio”, finché nel 1981 una famosa sentenza della Corte costituzionale non lo ha rimosso dal nostro ordinamento per mancanza di chiarezza e precisione della norma.

Il delitto di riduzione in schiavitù (art. 600) sanziona con la reclusione da cinque a quindici anni “chiunque riduca una persona in schiavitù o in una condizione analoga alla schiavitù”. Originariamente era volto a reprimere le ipotesi di schiavitù **giuridicamente** fondata ed era quindi sanzionabile solo se commessa all'estero nei confronti di un cittadino italiano, in paesi in cui fosse riconosciuto lo status giuridico di schiavo. Mentre il delitto di plagio, in un ordinamento che non ammetteva la schiavitù come forma giuridica, doveva offrire lo strumento idoneo a colpire le ipotesi di privazione di fatto dello *status libertatis* della persona.

Si ritiene che queste norme fossero state previste per adempiere all'impegno internazionale assunto dall'Italia con la Convenzione di Ginevra del 25 settembre del 1926, che definiva lo stato di schiavitù come “la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi”. Ma poi tale definizione fu integra-

ta e ampliata da quella della Convenzione supplementare di Ginevra del 7 novembre 1956, che considera anche *la pratiche analoghe alla schiavitù* e comprende anche altre condizioni e pratiche che riducano un individuo in stato di assoggettamento (“di servitù per debiti, servitù della gleba, cessione di minori, promessa, cessione in matrimonio, cessione della donna senza o contro il suo consenso in forza di disposizioni giuridiche che lo autorizzino”).

L’art. 601 (“chiunque commette tratta o comunque fa commercio di schiavi o di persone in condizione analoga alla schiavitù è punito con la reclusione da cinque a vent’anni”) si riferiva alla *tratta* e al *commercio di schiavi* così come erano organizzati agli inizi del secolo, secondo un fenomeno inverso a quello attuale: si trattava della deportazione delle donne bianche verso i paesi coloniali, al fine di fare loro esercitare la prostituzione. Infine il Codice penale contiene l’art. 602 che dispone: “chiunque fuori dei casi indicati nell’art. precedente aliena o cede una persona che si trova in stato di schiavitù, o se ne impossessa o ne fa acquisto o la mantiene nello stato di schiavitù, o nella condizione predetta, è punito con la reclusione da tre a dodici anni”. Qui si tutela lo stato di libertà del soggetto da ogni forma di cessione, alienazione o acquisto, diversi dalla tratta.

Per lungo tempo queste vecchie norme del codice penale sono rimaste del tutto inutilizzate. Solo alla fine degli anni Ottanta sono state applicate dalla giurisprudenza che le ha riattualizzate nell’ambito della tematica delle c.d. “nuove” schiavitù (la dizione “nuove schiavitù”, nel nostro sistema giuridico, è riferita esclusivamente ai minori e compare appena nel titolo, ma non nell’articolo, della legge 3 agosto 1998 n. 269: “Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali *nuove* forme di riduzione in *schiavitù*”, la c.d. legge contro la pedofilia). La riflessione e l’elaborazione hanno avuto per oggetto i dintorni della schiavitù, con l’obiettivo di focalizzare appunto le “nuove” schiavitù. Oggi, visto che la schiavitù, intesa quale istituto giuridico è non riconosciuta, e anzi è espressamente vietata dall’ordinamento, il concetto di “schiavitù o condizione analoga” si è trovato a dover svolgere un ruolo più ampio dovendo ricomprendere anche le **situazioni di mero fatto**, cioè quelle in cui una persona venga a trovarsi in uno stato di assoggettamento tale da ridurla a cosa, secondo la definizione rintracciabile nella legislazione internazionale, che la ravvisa in un annientamento della personalità derivante da assoggettamento al potere di disposizione altrui.

Di “nuove” schiavitù si parlava infatti già da tempo a livello internazionale. Per la verità l’uso del termine – così fortemente simbolico – non è univoco, ed è foriero di incertezze e imprecisioni.

Vale a significare il traffico di esseri umani, ma comprendendo anche, oltre lo sfruttamento sessuale, il lavoro forzato e la servitù per debiti. Più ricorrentemente tuttavia – anche nel linguaggio comune – viene usato ancora il vecchio termine di “tratta”, anch’esso tutt’altro che univoco, a volte inteso restrittivamente come tratta delle donne, ma a volte più generalmente come tratta di esseri umani, e dunque comprensivo di donne e minori; a volte come esclusivamente finalizzata alla prostituzione, ma altre come comprensiva di ogni finalità di sfruttamento sessuale, lavoro forzato, matrimonio per costrizione.

L'incertezza è alimentata anche dalla stessa etimologia della parola tratta (dal latino *trahere* e/o *tractare*), che oscilla fra il portare una persona da un luogo all'altro e il mercato di persone, ovvero fra sradicamento da un luogo e commercio illegale dei soggetti. Anche per evitare questa ambivalenza oggi si preferisce parlare di traffico di esseri umani, piuttosto che di tratta.

Tale ambiguità percorre, come vedremo, anche il linguaggio giuridico, a cominciare dalla legislazione internazionale, tanto che l'obiettivo di pervenire a una definizione chiara e armonizzata è definito come prioritario sia in ambito comunitario sia in sede di cooperazione internazionale (vedi da ultimo nel 2000 la Risoluzione del Parlamento europeo sulla base della relazione Sorensen).

Il passaggio decisivo rispetto alle vecchie impostazioni è quello segnato da una sentenza della Cassazione Sez. Un. (20 novembre 1996 – 16 gennaio 1997, n. 261 Ceric e altro) che, ricostruendo i precedenti giurisprudenziali, sulla scorta del principio affermato dalla Corte costituzionale nella già citata decisione sul plagio (n. 96 del 8 giugno 1981: “condizione analoga alla schiavitù deve interpretarsi come condizione in cui sia socialmente possibile per prassi, tradizione e circostanze ambientali costringere una persona al proprio esclusivo servizio”), conclude per ravvisarla nella condizione di *un individuo che – per via dell'attività esplicata da altri sulla sua persona – venga a trovarsi (pur conservando nominalmente lo status di soggetto dell'ordinamento giuridico) ridotto nell'esclusiva signoria dell'agente, il quale materialmente ne usi, ne tragga frutto o profitto e ne disponga, 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.*

Qual è l'effettiva portata della svolta giurisprudenziale? Siamo in presenza di un'evoluzione tuttora in corso. La ricerca al C.E.D. della Cassazione raccoglie casi riferiti a minorenni e, prevalentemente, ad attività di sfruttamento di tipo non sessuale, ma lavorativo. E dunque le vigenti norme contro la schiavitù non sono state utilizzate per contrastare il fenomeno nella sua preponderante e attuale dimensione di prostituzione femminile adulta.

Invece un'indagine giurisprudenziale più ampia, non di sola Cassazione, oltre a veder usati i delitti della legge Merlin, l'associazione a delinquere, e le singole fattispecie di reato, quali sequestro di persona e violenza sessuale (cui oggi sono venute ad aggiungersi anche le ipotesi, pesantemente sanzionate, della legge sull'immigrazione) comincia a veder applicate le norme sulla schiavitù anche a qualche caso di donna adulta, e, soprattutto con riferimento alla criminalità organizzata albanese, sta ricorrendo al delitto di associazione di tipo mafioso (art. 415 bis C.P.).

Il diritto giurisprudenziale indica dunque un'inadeguatezza delle norme incentrate sul concetto di “schiavitù e condizioni analoghe” a ricomprendere l'ipotesi della persona maggiorenne sessualmente sfruttata: tranne casi estremi, anche la coazione più violenta non riesce ad annullare totalmente gli spazi di autonomia e decisionalità della persona prostituta, sino a ridurla a “cosa”.

Questo costringe a interrogarsi sugli spazi di libertà e di autonomia soggettiva agiti dalle/dai nuove/i schiave/i e ci porta ad affrontare il nodo di fondo, quello della relazione fortemente problematica e controversa fra libertà e prostituzione.

Spostare la riflessione sul tema della prostituzione non deve certo distogliere dal ritenere prioritaria e determinante la criminalità organizzata che la gestisce in forza degli ingentissimi interessi affaristici che la domanda incoercibile di sesso mercenario assicura ai trafficanti.

E tuttavia anche un'ottica di politica criminale focalizzata solo contro i trafficanti di merce umana può essere inefficace, se trascura la complessità del fenomeno, intrecciato all'immigrazione e alle cause che la determinano, nonché alla chiusura delle frontiere europee.

Ma certo occorre interrogarsi sulla prostituzione, posto che il dato obiettivo di partenza è che – ad oggi – la maggioranza delle donne trafficate è indotta alla prostituzione e che sovente – ma occorrerebbe poter quantificare – la prostituzione è “di strada”, e cioè svolta secondo quella modalità che – se contigua – provoca maggiore rifiuto, crea allarme e insicurezza e stimola reazioni razziste.

Sotto questo profilo quella della “nuova schiavitù” propone una rappresentazione simbolica che, pur nella sua efficacia, presenta qualche carattere di ambiguità. Non solo perché il richiamo alla novità e alla diversità del fenomeno rispetto a quello storicamente conosciuto faticosamente tempera il nostro senso di lontananza, estraneità, e dunque irresponsabilità, rispetto allo schiavo e/o alla persona “trafficata”, ma anche perché propone un'immagine della persona/donna migrante solo passiva, solo vittima e solo oggetto di coazione e sfruttamento, che non sempre corrisponde alla realtà, come l'esperienza dei permessi di protezione sociale dell'art. 18 T.U. Imm. ha già dimostrato (e comunque non soddisfa chi – in tema di politica criminale – è sempre riluttante a negare in radice e totalmente autonomia alla persona).

#### *b) Anno 1958: la legge Merlin sulla 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” costituisce il secondo testo cui *tuttora* dobbiamo fare riferimento in questa materia.

Precedentemente, il primo modello storicamente adottato in Italia, come nel resto d'Europa, era stato il **proibizionismo**, cioè quel modello che, proponendosi come obbiettivo l'eliminazione della prostituzione, la proibisce. I primi esempi di questo tipo di politica appartengono alla seconda metà del Quattrocento. Varie città (Firenze, Venezia) disposero la chiusura dei postriboli pubblici, nonché il bando delle prostitute.

Molte città italiane, anche prima dell'Unità d'Italia, disposero la chiusura dei postriboli pubblici, nonché il bando delle prostitute; imposero divieti di circolazione delle prostitute per le vie pubbliche, di frequentazione dei luoghi di culto, di uscire nelle ore serali, di vestire ori e gioielli, di risiedere vicino a scuole o a luoghi di culto. Ciò era coerente con la posizione assunta dalla Chiesa dopo la Controriforma: la prostituzione era un peccato o un atto immorale, da eliminare. Sebbene alla condanna morale dovesse conseguire la criminalizzazione di tutti i soggetti coinvolti, cliente, prostituta e lenone, in pratica questa posizione si risolse nella persecuzione della sola donna che si prostituì-

va. Il bando dalla città e i vari divieti venivano infatti disposti solo per la prostituta, che simboleggiava col suo corpo il peccato e l'immoralità.

Il modello del **regolamentarismo** fu adottato in Italia con il regolamento Cavour del 1860. Prostituirsi non è un reato, ma è piuttosto una pratica sociale necessaria. Benché costituisca "un male" in termini morali, il suo contenimento veniva giustificato da esigenze, non solo morali ma anche sanitarie. Il testo si rifaceva a quello francese di gestione della prostituzione emanato da Napoleone nel 1802, spinto sia dall'esigenza di contenere le malattie veneree che si erano diffuse tra le truppe, sia di non negare la liceità dei rapporti sessuali a pagamento, che garantivano l'efficienza dell'esercito stesso.

La politica regolamentarista permette la gestione della prostituzione secondo modalità tollerabili da parte della popolazione. Non è il commercio sessuale a essere motivo di preoccupazione, ma la salute pubblica e l'ordine pubblico, la morale e il buon costume.

All'insegna dell'efficienza, i principi cardine del regolamentarismo erano registrazione e controllo. L'isolamento e la segregazione permettevano di circoscrivere e allo stesso tempo identificare immediatamente i luoghi: i postriboli, che dovevano essere legalizzati ed erano considerati pubblici esercizi, dovevano mantenere prezzi concordati con le autorità e pagare tassa.

Segregando le donne si conteneva il vizio, così che la sensibilità morale dei cittadini non ne fosse offesa. L'individuazione dei luoghi facilitava anche il riconoscimento delle meretrici, che venivano segnalate e schedate sulla base del principio di "notorietà" (art. 17). La prostituzione diveniva uno *status personae* e le donne dedite a questo commercio erano considerate cittadine di grado inferiore. Ogni prostituta veniva privata della carta d'identità e iscritta in un apposito registro. Sottrarsi alla schedatura comportava l'arresto.

La sorveglianza e il controllo delle donne da parte della polizia anche tramite le visite mediche preventive obbligatorie, erano gli strumenti indispensabili per garantire alla collettività la salute.

L'esercizio regolamentato del commercio sessuale comportava inevitabilmente un forte riconoscimento del ruolo e, al tempo stesso, una difficile uscita.

La legge Merlin, anche nel titolo, si rifà al terzo modello di politica adottata in materia di prostituzione, e cioè all'**abolizionismo**, espressione che vuole intendere, secondo l'accezione storica, una politica radicale volta ad abolire la regolamentazione e a eliminare la criminalizzazione e/o regolazione di un fatto considerato privato come quello della prostituzione, anche se il termine non ha mai perso il suo connotato di forte ambiguità: abolizione della regolamentazione o abolizione della prostituzione? L'idea originaria dell'abolizione della repressione penale venne trasformandosi in un'istanza morale di abolizione della pena di morte e della prostituzione, facendo leva sul principio illuminista egualitario-libertario secondo il quale in una società di individui uguali non poteva esistere la prostituzione delle persone. L'intento iniziale di eliminare tutte quelle norme vessatorie che imponevano controlli sanitari si tradusse, nella battaglia politica, in insofferenza verso la prostituzione stessa, che relegava giovani donne a uno stato di degrado e schiavitù sessuale.

La ratio della norma del 1958 fu quella di garantire la libertà e l'uguaglianza alle donne eliminando ogni forma di controllo sanitario e poliziesco. A tal fine si sancì il divieto di imporre qualsiasi schedatura e trattamento sanitario (art. 7), così eliminando l'emarginazione e la degradazione della visita imposta dall'autorità e al tempo stesso realizzando in modo coerentemente abolizionista il principio di non discriminazione e di uguaglianza dei cittadini e delle cittadine.

In via primaria la c.d. legge Merlin abolisce le case di prostituzione e dispone la chiusura di quelle esistenti. A garanzia di questa abolizione stabilisce che nessuno possa avere la proprietà di un locale entro il quale venga esercitata la prostituzione (art. 3, n. 1).

Secondariamente il testo della Legge determina talune condotte punibili:

- locazione a scopo di esercizio di una casa di prostituzione (art. 3 n.2)
- tolleranza abituale (art. 3 n. 3)
- reclutamento o agevolazione (art. 3 n. 4)
- induzione o lenocinio (art. 3 n. 5)
- tratta ai fini della prostituzione (art. 3 n.6)
- associazioni o organizzazioni nazionali o estere dedite al reclutamento, sfruttamento e agevolazione di persone (art. 3 n. 7)
- favoreggiamento o sfruttamento (art. 3 n. 8)
- invito al libertinaggio e adescamento (art. 5 n. 1-2)

La pena prevista per tutte queste ipotesi è la reclusione da 2 a 6 anni, tranne per l'ultima ipotesi, sanzionata più lievemente.

L'obbiettivo primario della legge era quello della lotta allo sfruttamento, inteso, secondo la definizione giuridica, come la pretesa di partecipazione ai proventi della prostituzione in modo indebito, che si concretizza nella ricezione di somme o altre utilità, con la consapevolezza che queste provengano dall'esercizio del meretricio, che non siano dovute ad alcuna prestazione o siano sproporzionate rispetto a essa.

Si distingue dal favoreggiamento che è invece l'atteggiamento di chi in qualche modo agevoli e faciliti la prostituzione.

Ma questa differenza non si riflette sul piano sanzionatorio poiché sfruttamento e favoreggiamento vengono puniti allo stesso modo e dunque equiparati (art. 3, n. 8).

A proposito di tutte queste fattispecie si registra un significativo fenomeno di distorsione del diritto: norme nate per tutelare chi esercita la prostituzione vengono interpretate e utilizzate contro le stesse persone tutelate.

Vediamo il favoreggiamento. Questo delitto viene utilizzato da alcune sentenze per incriminare personaggi contigui al mondo delle prostitute o le prostitute stesse.

I primi a essere colpiti sono i mariti, i conviventi o i compagni che, ricevendo denaro o doni, vengono ritenuti ingiusti profittatori di guadagni illeciti. Altre condotte incriminate sono quella di accompagnare alle cene con i clienti la compagna che riceve in albergo o accompagnarla in auto al luogo di esercizio o mettere a disposizione l'autovettura come sorta di spogliatoio e simili.

A supportare questa linea di tendenza interpretativa, alcune recenti sentenze hanno stabilito che per configurare il reato non è necessaria la finalità lucrativa, è sufficiente

una qualunque partecipazione parassitaria ai guadagni o alle utilità ricavate dall'esercizio della prostituzione.

È evidente che questo filone applicativo privilegia un intento di politica criminale senza considerare che se ne coarti la volontà.

Ma, lungo questa strada, si è arrivati anche a perseguire chi offre caffè e bibite alle donne in strada o aiuta ad accendere i fuochi sui marciapiedi.

Sempre per favoreggiamento possono essere incriminate le prostitute stesse nel caso in cui si assistano o si agevolino reciprocamente, accompagnandosi in auto al lavoro o dividendo le spese dell'appartamento di esercizio, o subaffittandoselo.

Con le disposizioni in questione si riteneva di tutelare la prostituta e di affermare, in modo indiretto, il diritto della persona a determinarsi, il diritto a godere interamente dei propri guadagni e di non subire limiti alla propria capacità d'agire e il diritto a scegliere in qualsiasi momento di cambiare contesto. Ma alla luce di questi fatti si ritiene che il testo della legge ritagli in modo molto succinto la liceità/libertà della prostituzione, mettendo sullo stesso piano sfruttamento e favoreggiamento, permettendo così, sul piano pratico, che ogni figura di contorno possa essere criminalizzata, andando a incidere sulla reale praticabilità del mestiere e sull'effettiva libertà delle donne.

Del resto la disposizione sull'adescamento offre palesemente un ulteriore strumento di criminalizzazione dei soggetti che si prostituiscono, tradendo l'impostazione abolizionista proprio nell'aspetto della tutela della persona prostituta. L'adescamento (art. 5) colpisce chi "in luogo pubblico o aperto al pubblico invita al libertinaggio in modo scandaloso e molesto o segue le persone per la via".

Da ultimo non possiamo non fare riferimento a una recentissima interpretazione che ha ravvisato il favoreggiamento nella condotta del cliente che riaccompagnando la prostituta dopo la prestazione al posto di esercizio favorisce lo svolgimento della prestazione al cliente successivo (la contestazione del delitto valeva a supportare il sequestro penale al cliente stesso dell'autovettura del cliente come mezzo per consentire la commissione del reato). In questo tentativo la legge Merlin viene piegata alla politica di punizione del cliente, che le era sicuramente estranea. È evidente che il modello ispiratore è quello svedese di incriminare il cliente, di colpire cioè il versante della domanda, attribuendo allo stato la funzione etico-pedagogica di sanzionare un comportamento sessuale maschile. Alla stessa logica politica deve essere ricondotta la pratica locale delle ordinanze emanate dai sindaci di varie città che hanno sanzionato in via amministrativa la sosta o l'intralcio alla circolazione stradale per contrattare prestazioni di sesso commerciale. L'obbiettivo dell'operazione è combattere la visibilità della prostituzione, con la pretesa di trasformare un problema sociale in un problema di ordine pubblico e di sicurezza pubblica.

*c) Anno 1998: la legge contro la pedofilia*

Collegabile con il tema della punizione del cliente è anche la L. 3 agosto 1998, n. 269, "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo ses-



suale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”, che, oltre a introdurre nel nostro sistema penale alcune fattispecie nuove, ha modificato sia la legge Merlin (aggravando le pene per “chiunque induca alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione” – art. 600 bis) sia la recentissima legge contro la violenza sessuale n. 66 del 1996. Ne risulta una ridefinizione della disponibilità sessuale del minorenne, che viene collocata all’età di sedici anni. Ora viene “punito chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa fra i quattordici e sedici anni, in cambio di denaro o di altra utilità economica”. Così l’art. 600 bis secondo comma introduce una disposizione sicuramente innovativa nel nostro ordinamento, perché introduce nel nostro ordinamento giuridico la punizione del cliente di sesso commerciale.

*d) Il Testo unico sull’immigrazione del 1998*

Storicamente giunge ultima la normativa in materia di immigrazione (D. lgs. 25.7.1998 n. 286, T.U. delle “disposizioni concernenti la disciplina immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero”), che ha creato nuovi gravi delitti. Così l’art. 12 “disposizioni contro le immigrazioni clandestine” punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 30 milioni di lire chiunque compia *attività dirette a favorire l’ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato*.

Quella che ci interessa è la disposizione del terzo comma che punisce il fatto commesso *al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione ovvero riguarda l’ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorire lo sfruttamento*. La pena prevista della reclusione da cinque a quindici anni è equivalente a quella del delitto di riduzione in schiavitù disciplinato dall’art. 600 c.p.

Ma la parte sicuramente più originale della nuova legge è quella delle “disposizioni di carattere umanitario”, tra cui si rileva l’art. 18, che prevede il “Soggiorno per motivi di protezione sociale” quando, *nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all’articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall’articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un’associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio*. In tal caso *il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale*.

La disposizione precisa poi le condizioni per la concessione del soggiorno, riferite “alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l’efficace contrasto dell’organizzazione criminale ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati”.

Dopo una lunga gestazione ha visto la luce il Regolamento di attuazione del testo unico (D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394, in G.U. Suppl. ord., n. 258 del 3 novembre 1999), che all'art. 27 scioglie l'ambivalenza dell'istituto come delineato dal T.U. e prospetta chiaramente due distinti e autonomi percorsi prevedendo che la richiesta del permesso di soggiorno possa essere effettuata:

*a) dai servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni ..., che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero;*

*b) dal procuratore della Repubblica nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento di cui alla lettera (a), nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni.*

Questo strumento costituisce una sicura novità ed è unico nel panorama internazionale per la sua idoneità a favorire percorsi di inclusione sociale. Punta infatti sulle risorse di autonomia della donna e sulla sua determinazione a volersi sottrarre allo sfruttamento criminale. Che questo, in realtà, coincida con il dover uscire comunque dalla prostituzione prescindendo dalla volontà della donna sembra essere un dato di fatto. Tuttavia l'esperienza dell'art. 18 è ancora in attesa di un bilancio complessivo sia sul versante dei percorsi soggettivi individuali (quante sono rimaste in Italia?, quante hanno trovato lavoro?, e quali lavori?, quante hanno sposato italiani?), sia su quello della lotta alla criminalità organizzata (quante indagini si sono concluse con rinvio a giudizio?, quante si sono dimostrate fondate al vaglio dibattimentale?, quante le sentenze di condanna e per quali ipotesi di delitto?).

Il permesso di soggiorno consentirà l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio e l'iscrizione nelle liste di collocamento. Questo permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia.

Può essere ulteriormente prorogato o rinnovato se, alla scadenza del permesso, è in corso un rapporto di lavoro (per la durata del rapporto o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità previste per il permesso di soggiorno per lavoro). È prevista anche la conversione in permesso di soggiorno per motivi di studio in caso di iscrizione a un regolare corso di studi.

È importante avere presente che questa norma deve essere interpretata in modo da prevedere due distinte basi di partenza: una sociale e una giudiziaria,

Il requisito comune è che la persona interessata si trovi in stato di pericolo per la sua incolumità.

Il percorso sociale si apre quando il pericolo deriva dal tentativo stesso della donna (ma può essere anche di un uomo) di sottrarsi al condizionamento del gruppo criminale. Qui il rischio di ritorsione sorge anche per il solo fatto che la donna si sia sottratta ai suoi sfruttatori e si sia rivolta a un'associazione allo scopo di chiedere rifugio e aiuto.

In questo caso l'associazione o l'ente locale presenta istanza al questore, che può rilasciare il permesso senza sentire ulteriori pareri.

Nel secondo circuito il pericolo dipende dalle dichiarazioni rese dalla persona alla polizia o all'autorità giudiziaria, e cioè dalle dichiarazioni rese nel corso di un procedimen-

to penale. Qui è il procuratore della Repubblica che formula la proposta al questore. E se la proposta è formulata da altri, deve comunque essere portata al procuratore per raccogliere il suo parere.

Dunque l'associazione cui la persona si è rivolta in prima battuta può, già nell'ambito della prima accoglienza, richiedere e ottenere dal questore il permesso di soggiorno, onde rimuovere la condizione di irregolarità che costituisce il più forte elemento di vulnerabilità. La tempestività del permesso è la condizione primaria per rassicurare la persona, che viene posta nelle condizioni migliori e più favorevoli per decidere di presentare denuncia e rendere testimonianza.

L'esperienza – che pur presenta realtà locali estremamente diversificate tra di loro, a causa della discrezionalità che connota il potere di intervento di tutti gli attori coinvolti: associazioni, questure, magistratura – ha già dimostrato nei dati che non si può parlare di due binari paralleli. Con il trascorrere del tempo i due percorsi, sociale e giudiziario, tenderanno a unificarsi, come è già avvenuto e sta avvenendo nella quasi totalità dei casi.

Si è constatato infatti che alla denuncia e a rendere testimonianza nel processo penale si giunge comunque anche se in tempi successivi. D'altronde occorre fare i conti con gli obblighi di denuncia e di promozione del processo penale che incombono sui pubblici funzionari (polizia giudiziaria, magistrati, pubblici ufficiali, incaricati di pubblici servizi) che incorrerebbero in omissioni penalmente sanzionate qualora non procedessero, pur avendo avuto notizia di reati procedibili d'ufficio (e sono tali tutti quelli rilevanti in materia).

E si è sperimentato anche che la persona trafficata arriverà a collaborare con l'indagine penale, e gestirà poi il suo ruolo nel procedimento penale, con la maggiore sicurezza che le perverrà da una condizione di regolarità e dal già sperimentato appoggio dell'associazione cui si è affidata nella sua scelta di vita.

In proposito sono state individuate buone e cattive pratiche.

Le migliori pratiche si sono realizzate ove si è creata una rete tra operatori delle associazioni, funzionari della questura (o della squadra mobile o dell'Ufficio stranieri) e magistrati incaricati continuativamente delle inchieste antitraffico. Il rapporto fiduciario costruito tra questi soggetti presuppone la conoscenza e il rispetto delle diversità dei rispettivi ruoli. Il risultato è la tempestività del rilascio del permesso di protezione sociale, rilasciato – in prima fase – anche senza la denuncia e sulla sola base della richiesta dell'associazione. Con le ricadute e gli esiti già indicati.

La disciplina del processo penale offre l'opportunità di assistere legalmente la donna fornendole il patrocinio di un avvocato che la tuteli come parte offesa e che si costituisca parte civile; quando è consentito la persona avrà diritto al gratuito patrocinio (ma solo a certe limitate condizioni) e potrà essere sentita come testimone tramite l'incidente probatorio, che costituisce una sorta di anticipazione del dibattimento. In molti casi aver già reso testimonianza varrà a contenere minacce, ricatti e intimidazioni, che hanno come obiettivo appunto quello di tacitare la principale voce dell'accusa.

L'istituto si muove così non solo in una logica di efficienza giudiziaria, ma anche in un'ottica umanitaria esterna e complementare agli strumenti di diritto penale, che incrocia, correttamente, il tema dello sfruttamento con quello dell'immigrazione clandestina.

Abbiamo completato la rassegna della normativa interna che mostra un panorama composito ed eterogeneo. Diversi sono i delitti contestabili, per competenza processuale (i delitti contro la personalità individuale sono di competenza della Corte d'assise, non dei Tribunali), per beni tutelati e per obbiettivi di politica criminale (ai fini delle norme del Codice penale finisce per essere indifferente se l'ingresso nello Stato sia legale o illegale; anche la legge Merlin prescinde dalla legalità o meno dell'ingresso, mentre questo aspetto diventa centrale nella legge contro l'immigrazione).

### 2.3 Legislazione internazionale

Nella dimensione internazionale il tema della prostituzione viene affrontato soprattutto nell'ottica del contrasto della tratta e della schiavitù.

Come già evidenziato, lo sviluppo storico è omogeneo a quello degli ordinamenti interni e ne riflette l'andamento.

Partendo dal XX secolo, il primo trattato europeo rilevante, volto esplicitamente a contrastare la "tratta delle bianche" verso le destinazioni coloniali, è il Protocollo di emendamento all'Accordo internazionale sulla tratta delle bianche del 18 maggio 1904. Ne seguono altri ancora volti a contrastare il commercio internazionale di prostitute, così implicitamente ritagliando uno spazio di liceità per il commercio di prostitute all'interno dello stato, in consonanza con il regime regolamentarista della prostituzione vigente all'epoca.

La prima Convenzione internazionale volta a contrastare la "schiavitù" è stipulata a Ginevra il 26 settembre 1926 (resa esecutiva con R.D. 26 aprile 1928, n. 1723). In questo testo la schiavitù è definita come "stato o condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi". È disciplinata anche la tratta che comprende "ogni atto di cattura, acquisto o cessione di individuo per ridurlo in schiavitù; ogni atto di acquisto di schiavo per venderlo o scambiarlo; ogni atto di cessione per vendita o scambio di uno schiavo acquistato, per essere venduto o scambiato; come pure, in genere, ogni atto di commercio o di trasporto di schiavi". È qui palese l'oscillazione fra il trasporto e il commercio-mercato di persone, secondo la già sottolineata doppia valenza etimologica del termine tratta. È invece del tutto estranea alla Convenzione contro la schiavitù la finalità della stessa, che risulta irrilevante, e dunque si amplia a comprendere servitù e lavoro forzato o obbligatorio.

È solo con la Convenzione di New York del 21 maggio 1950 che la tratta degli esseri umani viene contrastata per la sua precipua finalizzazione allo sfruttamento della prostituzione. Importantissimo per noi è l'art. 6, che obbliga gli stati all'abbandono di tutte le misure discriminatorie verso le persone che si prostituiscono e che vieta le registrazioni socio-sanitarie.

È nel 1975 che viene istituito dalle Nazioni Unite un Working group on Contemporary Forms of Slavery, che, individuando forme *contemporanee* di schiavitù, segna la consapevolezza di una svolta rispetto alla dimensione sinora storicamente conosciuta.

Ovviamente dovremo tener conto delle previsioni generali contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 4), nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del Consiglio d'Europa, Roma 4 novembre 1950 e nella Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), New York 18 dicembre 1979 (art. 6).

La Dichiarazione e il Programma di azione adottati dalla Quarta conferenza mondiale sulle donne – Pechino il 4-15 settembre 1995 – individua nello sfruttamento e nella prostituzione forzata una forma di violenza contro le donne, che, connessa con il crimine organizzato, deve essere affrontata come problema urgente per la comunità internazionale.

Ancora nel 1997, a Strasburgo, la Raccomandazione n. 1325 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa interviene sul traffico delle donne e la prostituzione forzata; all'Aia, il 26 aprile, la Dichiarazione della Conferenza ministeriale concorda Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale; e il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre, all'art. 29 TUE si prefigge di prevenire e reprimere “la tratta degli esseri umani”, così intendendo indicare uno degli obiettivi per l'attuazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Si conferma, dunque, a livello della normativa internazionale, l'intreccio tra traffico, immigrazione e sfruttamento sessuale.

Infine dobbiamo fare riferimento sia allo Statuto di Roma 17 luglio 1998 della Corte penale internazionale che inserisce tra i crimini contro l'umanità la riduzione in schiavitù, intendendola come “l'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel senso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale”, sia alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale – Palermo 2000 –, cui sono stati annessi due Protocolli: (A) contro la criminalità organizzata per prevenire, sopprimere e punire la *tratta di persone*, specialmente donne e bambini; e (B) contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il *traffico di migranti via terra, mare e aria*.

Questi nuovi atti di rilevanza internazionale sono assai importanti perché allargano la portata dei termini tratta e traffico. La tratta nel primo è definita come “il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso ... Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi”.

In tal caso il consenso è irrilevante: “Per i minori il consenso è irrilevante anche qualora lo si sia ottenuto senza l’utilizzo di alcuni dei mezzi di cui sopra”.

Il Traffico viene invece definito come “il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l’ingresso illegale di una persona in uno stato parte di cui una persona non è cittadina o residente permanente”.

Questo allargamento che include il lavoro forzato, la schiavitù o il prelievo d’organi affronta correttamente la complessità del fenomeno attuale di asservimento in condizioni di schiavitù, senza evitare una specificazione sessuale e, allo stesso tempo, senza ridurre la schiavitù a un concetto fondato solo sulla sessualità.

## 2.4 Il modello olandese

In estrema sintesi l’innovazione legislativa entrata in vigore il 1° ottobre 2000 verte su due punti:

1) **Modifica del codice penale**, nel senso di prevedere la punizione (fattispecie base punita con 6 anni di reclusione, aggravata a 8 o 10 anni) dello sfruttamento della prostituzione altrui o del traffico a scopo di prostituzione, nonché del trarre vantaggio dalla prostituzione altrui sapendo che la persona è coartata.

2) **Modifica della legge amministrativa in materia di enti locali**, introducendo la seguente norma: “Il Consiglio può adottare un regolamento con il quale si stabiliscono le norme per fornire imprenditorialmente la possibilità di eseguire atti sessuali con un terzo dietro pagamento” (art. 151a).

Quanto alla disciplina del permesso di soggiorno, questa non è stata modificata e risale al 1988 (è la c.d. Procedura B17).

È infine rilevante in materia la normativa sul lavoro degli stranieri (1995) che vieta espressamente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro a “lavori che consistano in tutto o in parte nella esecuzione di atti sessuali per terzi o con terzi”.

Questo sistema normativo (neo-regolamentarista?) inasprisce le sanzioni penali contro le varie forme di sfruttamento, legalizza l’esercizio della prostituzione volontaria e di maggiorenni e decriminalizza la gestione di case di tolleranza, consentendo, quindi, spazi di sfruttamento lecito, alla stessa stregua di quanto accade nel rapporto lavorativo.

I comuni sono pertanto liberi di permettere forme legali di esercizio della prostituzione. A tal fine l’Unione dei Comuni olandesi ha redatto un regolamento di base che disciplina ubicazione, dimensioni, sicurezza, igiene, anche al fine di garantire le condizioni di lavoro e di salute delle dipendenti. Al rapporto tra l’esercente e la prostituta si applicano le regole di diritto del lavoro, e gli istituti previdenziali e fiscali validi per i rapporti lavorativi.

La legalizzazione è ritenuta il presupposto necessario per superare l’incontrollabilità e ingovernabilità della prostituzione, così consentendo di distinguere la prostituzione coatta da quella per scelta.

In questo quadro la disciplina del permesso di soggiorno è strutturata in modo da bilanciare il fattore di vulnerabilità delle donne clandestine rispetto al traffico con quello della possibile strumentalizzazione dei permessi di soggiorno “di protezione” da parte delle straniere.

Possiamo individuare tre fasi.

1) Per tre mesi – intesi come periodo di “riflessione” – la persona contattata dalle forze di polizia non viene espulsa. In questa prima fase la vittima del traffico viene considerata una potenziale testimone e viene aiutata e sostenuta nella decisione di presentare denuncia nei confronti dei suoi sfruttatori. Le viene assicurato alloggio, mantenimento e assistenza sociale, ma non ha accesso al mercato del lavoro.

2) Solo in caso di denuncia il Ministero della Giustizia concede un permesso di soggiorno, e solo per la durata del processo.

3) Nella terza fase la persona deve essere espulsa, a meno che non sia riuscita a ottenere un permesso di soggiorno ad altro titolo (tenendo conto che la legge vieta – per gli stranieri – di considerare un lavoro l’attività sessuale a pagamento).

L’ordinamento consente anche la concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ma nella pratica non risulta utilizzato.

Rispetto al nostro articolo 18, dunque, la prima fase è più pronta e agile e pone le persone, tutte, con immediatezza, al riparo dall’espulsione. Ma solo per tre mesi. Superato questo periodo, il permesso è legato scopertamente a esigenze di giustizia.

L’obbiettivo del sistema è quello di rendere visibile la prostituzione coatta e le forme di traffico e di sfruttamento a monte. Ma occorre domandarsi quali siano le effettive ricadute di questo sistema di legalizzazione. Per questo rinviamo al contributo di TAMPEP Olanda.

Il bilancio giudiziario registra 300 trafficanti e sfruttatori condannati negli ultimi tre anni. A questo risultato ha contribuito il nuovo ordinamento giudiziario che prevede una figura di Pubblico ministero “semindipendente”. Di fatto, a livello locale, magistrato, sindaco e polizia decidono insieme le priorità di politica giudiziaria, favoriti da un momento di coordinamento nazionale che riesce a formulare e imporre un’armonizzazione delle interpretazioni della legge.

A tutela della testimone viene spesso utilizzato dai giudici un istituto processuale generale che consente di procedere all’escussione della testimonianza escludendo l’indagato (ma non il suo difensore); viene riconosciuta alle vittime una forma di anonimato e la possibilità di non comunicare ufficialmente il loro domicilio.

Per gli stessi motivi si cerca di superare a monte che le vittime siano l’unica fonte di prova, ricorrendo a corroborare le accuse con altri strumenti probatori come intercettazioni e controlli bancari incrociati.

## 2.5 TAMPEP Olanda: effetti e ricadute della nuova legge

*di Licia Brussa*

In Olanda, prima della nuova legge, mancava una linea politica chiara e ufficiale nei confronti della prostituzione, e le autorità si dimostravano in generale piuttosto tolleranti.

Ogni città aveva le sue regole: Amsterdam, Alkmaar e L'Aia concedevano alle prostitute migranti illegali l'esercizio della professione; mentre ad Arnhem poteva lavorare solo chi era in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Questo fino al 1996, quando, anticipando la nuova legge, ad Amsterdam è stata decisa l'espulsione di tutte le prostitute in situazione di illegalità, decisione adottata subito dopo in diverse altre città.

Sono state create squadre speciali di polizia con il compito di effettuare controlli sistematici sulle strade. Nell'immediato ciò non ha sortito altro effetto se non quello di aumentare il disordine: le prostitute illegali o sono state colpite da mandato di espulsione della polizia, o si sono spostate alla ricerca di un posto dove la prostituzione fosse permessa, o, infine, si sono nascoste per non essere trovate.

Per lungo tempo si è dibattuta l'opportunità di modificare la legislazione in materia di prostituzione.

Nel mese di aprile del 2000 il Parlamento olandese ha deciso gli emendamenti e dal 1° ottobre 2000 la nuova legge è in vigore nelle municipalità.

Scopo della legge è regolamentare la prostituzione attraverso la legalizzazione delle organizzazioni per l'esercizio della prostituzione attribuendo, così, alla prostituzione lo status di attività economica.

La legge si pone 5 obiettivi principali:

- la decriminalizzazione della prostituzione;
- il controllo e la regolamentazione della prostituzione intesa come attività commerciale;
- una lotta ancor più determinata alla prostituzione non volontaria;
- la tutela dei minori dall'abuso sessuale attraverso l'inasprimento delle pene;
- maggiori garanzie sul piano sociale e giuridico, ma anche un miglioramento delle condizioni di vita delle prostitute.

La legge stabilisce il potere del governo centrale di indicare linee guida in materia di prostituzione alle autorità locali. A queste spetta la decisione sulle condizioni necessarie per l'esercizio della prostituzione nelle rispettive giurisdizioni, quindi a chi concedere la licenza per l'esercizio della prostituzione. Tra le condizioni stabilite dalle autorità si possono indicare:

- lo stato e le dimensioni del bordello (questo non deve confliggere con le esigenze del territorio circostante);
- il rispetto delle norme igieniche e di sicurezza (dimensioni minime dell'area di lavoro, acqua corrente, uso del preservativo, uscite di sicurezza);



- benessere delle prostitute (tutela della loro integrità fisica e morale, divieto della prostituzione di minorenni e delle prostitute senza regolare permesso di soggiorno).

Analizzando attentamente il contenuto della nuova legge si evidenziano alcune contraddizioni.

- La principale sta nel fatto che l'esclusione delle "illegali" entra in conflitto con l'obiettivo di decriminalizzare la prostituzione e migliorare le condizioni di vita delle prostitute. In tal modo le prostitute illegali, pesantemente criminalizzate, costrette nella clandestinità, resteranno prive di protezione e le loro condizioni di vita e di lavoro risulteranno sempre meno umane.
- Un altro degli obiettivi della legge è la decriminalizzazione della prostituzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani. Molte prostitute migranti illegali sono vittime della tratta e dovrebbero ricevere una protezione speciale da parte delle autorità. Come straniere non regolari vengono allontanate dalle vetrine, dai club e dalle strade, e messe nella condizione di doversi trovare, per poter lavorare, la protezione di una terza persona. Ciò le porta ad assumere una posizione di dipendenza che le rende ancor più vulnerabili.

Per i motivi sopra esposti, ormai sono pochissimi i luoghi dove è tollerata la prostituzione di migranti che vivono nell'illegalità. Uno di questi luoghi è Alkmaar, dove le autorità cittadine hanno adottato una linea di condotta più flessibile e dove, su iniziativa dei proprietari delle vetrine, è nato un progetto pilota che, attraverso la costituzione della cooperativa Achterdam, mira a regolarizzare lo statuto giuridico delle prostitute migranti riconoscendole come "lavoratrici autonome".

Anche se la legge è recente, già è possibile evidenziarne gli effetti destabilizzanti in riferimento sia all'ambiente, sia alle condizioni di vita delle prostitute migranti. Inoltre queste disposizioni interferiscono pesantemente con l'attività di prevenzione svolta da TAMPEP o da qualsiasi altra organizzazione che opera nel campo.

Era semplice ingenuità aspettarsi che con la nuova legge tutte le prostitute illegali avrebbero spontaneamente lasciato il paese. È avvenuto proprio il contrario: molte donne, per sfuggire alle autorità, si sono date alla clandestinità e, per questo, non riescono più ad accedere alle attività di prevenzione e di assistenza, con conseguenze gravi per la loro salute psicofisica.

Le donne, nella continua ricerca di luoghi "sicuri" dai controlli di polizia, per lavorare si spostano continuamente di città in città senza avere il tempo di capire in che modo sia organizzato il servizio sanitario locale e come fare per accedervi. Questo riduce di gran lunga le probabilità, per loro, di poter entrare in contatto con un operatore/operatrice di strada e ricevere così le informazioni di cui hanno bisogno.

Un altro degli effetti perversi della nuova legge è stato che numerose prostitute, per superare il problema dell'illegalità, hanno scelto la strada del matrimonio (combinato) con cittadini europei, che permette di ottenere, in modo automatico, un permesso di lavoro. Il matrimonio, però, è un'arma a doppio taglio e non fa che accrescere la dipen-

denza e la vulnerabilità della donna. Nel periodo che intercorre prima del rilascio del permesso di soggiorno permanente, in media da 3 a 5 anni, la donna è molto poco tutelata sul piano giuridico. Se la donna chiede il divorzio prima che sia trascorso quel tempo, rischia di perdere il permesso di soggiorno e di dover lasciare l'Olanda.