

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 14/01/2015**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36775-divieto-della-prostituzione>**

**Autore: Lorusso Alberto**

## **Divieto della prostituzione**

## Divieto della prostituzione

*«Per evitare la prostituzione, dovremmo essere costruiti come gli animali inferiori, ad esempio il corallo, che è asessuale e non ha il sistema nervoso».*

(G. PIERACCINI, *Dibattito al Senato sulla proposta di legge Merlin*, 17 novembre 1952)

Da anni, nel nostro Paese, gli Amministratori locali cercano di arginare le manifestazioni del degrado connesse al fenomeno della prostituzione per strada.

Le cronache sono zeppe di notizie di provvedimenti assunti dai Sindaci del Bel Paese intenzionati a restituire ai propri concittadini aree cittadine acquisite dalla macro e micro criminalità e dal sottobosco umano che fruisce, talora anche nelle ore diurne, dei favori di quelle che un'Italia pudibonda chiamava *mondane* o *passeggiatrici*.

Il Giudice di Pace di Verona<sup>1</sup> è recentemente intervenuto sulla legittimità d'una sanzione amministrativa pecuniaria elevata ad un automobilista Scaligero per violazione delle previsioni contenute nel Regolamento di Polizia Urbana del Comune di Verona, *in toto* recettivo del testo di un'ordinanza Sindacale di un paio d'anni prima<sup>2</sup>, chiaramente finalizzate a contrastare il mortificante fenomeno dell'offerta di prestazioni sessuali *en plein air*, sotto agli occhi di tutti, minori compresi, e del diffondersi del contesto di degrado che ordinariamente contorna tutto ciò che è illecito.

Lo sventurato ricorrente era stato pizzicato dalla solerte Polizia Municipale, mentre, a bordo della propria vettura, *“concordava prestazioni sessuali con persona che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento, ovvero per le modalità comportamentali, esercitava l'attività di meretricio”*.

Un caso del genere, ovviamente, soprattutto a chi sia un liberale ed abbia il senso dell'ironia, risulta ghiotto.

---

<sup>1</sup> Sentenza n. 1980/2014 del 24.9.2014, Edi Maria Neri.

<sup>2</sup> Ordinanza Sindacale 3/2009

Francamente, se è possibile in un commento a sentenza esprimere un rincrescimento individuale, chi scrive rimpiange di non essere stato difensore del povero concittadino Veronese, giacché è certo che la redazione del ricorso sarebbe stata fonte di particolare diletto: al Collega che ha avuto la fortuna di ricevere quell'incarico va la più sincera invidia del sottoscritto.

Il ricorso dispiegato avverso il provvedimento irrogativo della sanzione contiene la più immediata contestazione – che istintivamente si ha l'impulso di sollevare – circa la fondatezza dell'accertamento, giacché viene da chiedersi in che modo l'attentissimo Vigile Urbano sia riuscito ad identificare in una – presumibilmente rapida – conversazione tra un guidatore ed una signorina discinta in piedi a bordo strada una contrattazione per un amplesso.

Occorre confessarlo: la tentazione di svolgere un'istruttoria sul punto sarebbe grande, poiché sicuramente feconda, vuoi in un senso, vuoi in un altro.

Oltre che su questa prima censura, l'opposizione è stata incentrata su un altro aspetto: il ricorrente, infatti, ha contestato la legittimità non già del provvedimento recante la sanzione, ma del Regolamento di Polizia Urbana in sé, lamentando come questo non potesse essere assunto con un tale contenuto.

In sostanza, la censura s'è appuntata in modo indiretto, per il tramite di quella che era una sua derivazione, sulla delibera comunale che ha stabilito le sanzioni.

Il Giudice di Pace, in una sentenza assai ben argomentata e molto puntuale, ha accolto le conclusioni del ricorrente, affrontando la tematica in maniera assai precisa, per cui vale la pena di analizzare il provvedimento che ha reso.

Ebbene, la previsione posta dal Comune di Verona alla base della sanzione è rappresentata dall'art. 28 *ter* del già citato Regolamento, rubricato *Atti contrari al decoro urbano*, il quale dispone che *“In tutto il territorio comunale e in particolare nei quartieri periferici densamente abitati e lungo le principali strade che conducono al centro città, sulla pubblica via è vietato:*

- a) contattare soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali manifestano*

*comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali;*

*b) concordare con gli stessi prestazioni sessuali sulla pubblica via;*

*c) assumere atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di adescare o esercitare l'attività di meretricio, occupando gli spazi pubblici, in particolare i marciapiedi, non consentendone la fruizione o l'accesso”.*

Nella propria sentenza, il Giudice Scaligero osserva preliminarmente come, nell'esame della questione, si dovesse tenere in cale la pronuncia n. 115/2011 resa dalla Corte Costituzionale.

In questa pronuncia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 co. 4 del d.lgs. 267/2000, recante *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, così come sostituito dall'art. 6 del d.l. 92/2008, convertito con modifiche dalla l. 125/2008, “nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti»”.

Il testo normativo su cui s'è pronunciata la Corte Costituzionale stabiliva che il Sindaco, “quale ufficiale del Governo”, potesse adottare “con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

Correttamente, il Giudice di Pace di Verona rileva come, a seguito del pronunciamento del Giudice delle Leggi, dunque, il potere per il Primo Cittadino di adottare provvedimenti utili a scongiurare rischi per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana sia ora limitato alla sola adozione di provvedimenti “contingibili e urgenti”, cioè sussista solamente per i casi di urgenza indifferibile.

A seguito della sentenza che ha dichiarato la disposizione del TU sugli Enti Locali in contrasto con la Costituzione – evidenzia il Giudice Veronese – è venuta meno, dunque, per il Sindaco la capacità di assumere, in tema di incolumità pubblica e sicurezza urbana, deliberazioni “a contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato”.

Nella propria decisione, il Giudice di Pace di Verona compie, in primo luogo, un'approfondita disamina della sentenza della Corte Costituzionale, pertanto rammenta come i limiti imposti alla potestà

dei Primi Cittadini del nostro Paese si giustifichino nelle previsioni contenute negli artt. 3, 23 e 97 della Costituzione.

La disposizione che rendeva il Sindaco una sorta di legislatore cozzava in primo luogo con la previsione contenuta all'art. 23 Cost., il quale prevede che nessuna prestazione personale o patrimoniale possa essere imposta, "se non in base alla legge".

La Corte Costituzionale, riferendosi ai provvedimenti assunti dai Sindaci sulla base della disposizione sulla cui corrispondenza rispetto alla Costituzione è stata chiamata a pronunciarsi, ha precisato come questi, "per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio)", incidano "sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati".

Una volta evidenziato tale aspetto, il Giudice delle Leggi ha ricordato come la nostra Carta Costituzionale sia "ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità", così che, dunque, si rivela impossibile imporre ad altri, se non mediante una legge, una qualsiasi prestazione, personale o patrimoniale che sia.

L'assenza del predetto limite al potere dei Sindaci, pertanto, viola la chiara riserva di legge prevista dalla Costituzione, dal momento che questa, ancorché certamente relativa, così che vengono lasciati all'autorità amministrativa "consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute", comunque "non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini".

Un potere come quello previsto dal testo censurato dalla Consulta era certamente illegittimo, poiché non considerava "una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito,

quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati”, i quali, invece, “sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge”.

La previsione normativa in commento, poi – rilevava la Corte Costituzionale – contrastava pure con le disposizioni contenute nell’art. 97 Cost. (nel testo allora vigente, vale a dire quello precedente rispetto alla novella del 2012, mediante la quale è stato aggiunto l’attuale co. 1, spostando quello cui la Corte si riferiva al capoverso), ove vengono consacrati i principi del buon andamento e dell’imparzialità della Pubblica Amministrazione.

In proposito, la Consulta ha evidenziato come la Carta Costituzionale preveda un’ulteriore riserva di legge relativa, di modo che l’azione dell’Amministrazione possa “dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge”.

Si legge nella sentenza del Giudice delle Leggi che “tale limite è posto a garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni, nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale. La stessa norma di legge che adempie alla riserva può essere a sua volta assoggettata – a garanzia del principio di eguaglianza, che si riflette nell’imparzialità della pubblica amministrazione – a scrutinio di legittimità costituzionale”.

Allorché, dunque, come nel caso dedotto al vaglio della Corte Costituzionale, manchi una legge che offra un “fondamento, formale e contenutistico” al potere sindacale di ordinanza, si verifica una cesura nella “linea di continuità” espressiva del sistema di *checks and balances* che anima e sorregge l’impianto Costituzionale Italiano, rappresentativo dei principi illuministici e liberali della divisione dei poteri risalenti al pensiero di Montesquieu e degli altri teorici della democrazia moderna.

Rileva la Consulta come “l’assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente [...] che l’imparzialità dell’agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge”, con derivante violazione della disciplina stabilita dall’art. 97 Cost.

Da ultimo, la previsione legislativa di cui all’art. 54 co. 4 del d.lgs. 267/2000, che a ha generato il

provvedimento contestato dinanzi al Giudice di Pace contrasta, pure, con l'art. 3 della Carta Costituzionale della Repubblica, poiché "l'assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai Sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della Pubblica Amministrazione, *a fortiori* lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei Sindaci".

Un simile risultato – ammoniva la Corte Costituzionale – non potrebbe essere ritenuto come una manifestazione "di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai Sindaci, senza base legislativa".

Mancando un riferimento normativo comune, i Primi Cittadini, con le proprie diverse ordinanze, potrebbero, "come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato", generare "restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici", le quali, proprio per il fatto di patire il difetto di non derivare da "una matrice legislativa unitaria", non riescono ad essere assoggettate ad un giudizio sul rispetto del principio di eguaglianza, proprio perché tale carenza fa sì che non si possa "verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali".

Insomma, il messaggio è chiaro: il potere esecutivo, nelle sue articolazioni tutte, è tenuto a dare contenuto alle scelte politiche della legislazione, la quale risale, direttamente od indirettamente, al Parlamento, che è l'organo espressivo della sovranità popolare.

I Sindaci, dunque, facciano i Sindaci, ed, il Legislatore, lo faccia il Legislatore, così che non esista per il Primo Cittadino il potere di adottare provvedimenti a contenuto latamente legislativo.

Una volta fissato ed esplicitato tale principio, il Giudice di Pace di Verona correttamente rileva come la norma posta dal Comune alla base della pretesa punitiva nei confronti del cittadino, tuttavia, non fosse un'ordinanza del Sindaco, sulla cui illegittimità – evidentemente – non era in alcun modo

consentito nutrire dubbi, bensì, per l'appunto, un Regolamento comunale.

*Quid juris?* La soluzione balza agli occhi e consiste nel ritenere il rilievo come del tutto inconferente: l'attività riservata al Giurista è quella sopraffina dell'ermeneutica, così che occorre, ovviamente, ricavare una regola dalle decisioni dei Giudici. La Corte Costituzionale ha chiaramente posto le basi per rintuzzare un'eccezione come quella in esame, giacché non si riesce a comprendere come potrebbe ritenersi legittimo per il Consiglio Comunale di ergersi a concorrente del Parlamento, laddove chiaramente ciò è proibito al Sindaco.

Se la Consulta ha precisato come il potere esecutivo – al di fuori dei casi di urgenza – sia vincolato a dare seguito ad un indirizzo fornito dal potere legislativo, è evidente come non possa certo essere un gioco di prestigio a mettere in crisi o solo scalfire una regola così chiaramente espressa.

Il Giudice Veronese, invece, ovviamente, accoglie il ricorso dell'automobilista, ma lo fa, sia fondandosi sul rilievo qui esposto – che, peraltro, onde fornire un quadro normativo il più possibile articolato e complesso, integra altresì con un richiamo a quanto previsto dalla l. 689/1981, all'art. 1, co. 1, ove è stabilito che “nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione” – sia evidenziando un aspetto diverso ed ulteriore: nel proprio provvedimento, il Giudice di Pace, richiamando quanto chiarito dalla Corte di Cassazione<sup>3</sup>, secondo cui “i regolamenti disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge”, ricorda come l'art. 4 delle Preleggi, rubricato *Limiti della disciplina regolamentare*, al co. 1, stabilisca come i regolamenti non possano “contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi”.

Oltre al principio per cui il sistema dei poteri dello Stato è tale per cui le scelte di campo fondamentali competono a quelle sedi che sono in grado di risalire al depositario della sovranità che è il Popolo, ne viene esplicitato un altro, che è quello per cui, laddove il legislatore si sia espresso, il potere esecutivo non può, nell'esercizio della potestà normativa subprimaria, andare contro le scelte da quello compiute, dovendo, al contrario, dare a quelle esecuzione e seguito.

---

<sup>3</sup> Cass. SSUU, 10124/1994



Dopo tale premessa, il Giudice Veronese, prima evidenza come la norma contestata al ricorrente “non regola né attua alcuna legge, bensì innova direttamente lo stesso ordinamento, in palese e grave spregio al vincolo di subordinazione della potestà regolamentare rispetto a quella legislativa”, poi, richiamando dei precedenti giurisprudenziali<sup>4</sup>, ricorda come, nel nostro Paese, la prostituzione in sé, ovverosia il mercimonio delle prestazioni sessuali, sia attività lecita.

Vale la pena di chiarirlo: la l. 75/1958, la notissima *legge Merlin*, punisce con pena “l’esercizio delle case prostituzione”, quindi espone a sanzione penale lo sfruttamento della prostituzione e l’agevolazione di questa attività, ma non impedisce in sé e per sé l’attività del meretricio.

Chi si prostituisca viene sanzionato in via amministrativa, secondo le previsioni di cui all’art. 5, laddove, “in luogo pubblico od aperto al pubblico”, inviti “al libertinaggio in modo scandaloso o molesto”, oppure segua “per via le persone, invitandole con atti o parole al libertinaggio”.

Il Giudice Scaligero, dunque, non solo rileva come il Comune di Verona abbia agito al di fuori del proprio raggio d’azione, sconfinando nell’ambito di pertinenza d’altro potere dello Stato, ma, pure, censura l’introduzione d’una previsione che crea impedimento allo svolgimento ed alla fruizione di un’attività riconosciuta dall’ordinamento giuridico come lecita.

In proposito, si legge nella sentenza qui in commento: “nessuna legge vieta – e per converso, quindi, ammette – l’attività di meretricio; di contro, nessuna legge autorizza l’Autorità amministrativa a poter disporre della sessualità dei singoli e nessuna legge conferisce ad essa il potere di regolamentare la prostituzione”.

In sostanza, la sentenza in commento evidenzia come il Regolamento adottato dal Comune di Verona fosse invalido per due ordini di ragioni: per un verso mancava la capacità per un organo diverso dal Parlamento di innovare il sistema con l’introduzione d’una nuova disciplina, giacché solo all’Organo depositario della sovranità popolare compete di poter fornire degli indirizzi di tipo politico nel senso più alto del termine, per altro, quindi, – sotto un profilo eminentemente tecnico – un ulteriore vizio nel provvedimento della città di Verona derivava dal fatto che ad una norma secondaria è proibito di

---

<sup>4</sup> *Inter alias*, Cass. Civ., Sez. Trib., 10578/2011

contrastare con una di tipo primario.

Laddove la prostituzione è un'attività lecita, quindi, è preclusa la possibilità di porre delle regole che, fondamentalmente, creino ostacolo od intralcio allo svolgimento di tale libertà, così conculcando un diritto.

Stante, dunque, l'invalidità del Regolamento Comunale, il Giudice di Pace dispone di disapplicarlo e di annullare il provvedimento sanzionatorio irrogato in base ad esso, pervenendo anche – prassi, invero, quasi sconosciuta ai Giudici di Pace del Bel Paese – alla condanna dell'Amministrazione rea di aver adottato un atto invalido a rifondere al ricorrente le spese del giudizio.

Tutto ciò ci costringe a guardarci allo specchio ed a domandarci come mai, in un Paese che, evidentemente, della prostituzione fruisce – altrimenti il fenomeno, per la basilare legge della domanda e dell'offerta, non vi sarebbe – ma che vorrebbe – giustamente – che la stessa non avvenisse per strada, si debba demandare il compito di risolvere la questione ai Sindaci, i quali si debbono impegnare in una guerra, nella quale vengono inviati con armi spuntate.

La Corte Costituzionale, nel tirare le orecchie agli incolpevoli Primi Cittadini che, cercando di rispondere alle richieste dei propri amministrati, tentano di sopperire alle mancanze d'un Legislatore ignavo, ricordando loro che è il Parlamento a dover agire, pare aver parlato a suocera, affinché nuora intenda.

Il fatto è che le Camere paiono non aver affatto recepito il messaggio ed ognuno di noi, quando gli va dritta, è costretto a vedere nelle periferie cittadine avvilenti spettacoli, mentre, quando è sfortunato, rischia pure di trovarsi sanzionato per aver approcciato una lucciola, quando, magari, invece, s'era solo perso per strada e stava chiedendo come tornarsene a casa propria.

Non va sottovalutato, poi, un altro aspetto rilevante: quanti sono i cittadini che, raggiunti da un verbale come quello che ha colpito il cittadino che ha adito il Giudice di Pace di Verona, hanno poi il coraggio di impugnarlo?

Chi scrive, visto che è stato sincero in principio, non può che esserlo anche in chiusura, pertanto confessa liberamente che, se capitasse a lui, proprio malgrado, pur di evitare l'imbarazzo di

vivere le occhiate maliziose dei Colleghi che si danno di gomito, metterebbe mano al portafoglio e pagherebbe, moneta sonante, la sanzione.

Il sincero auspicio è che il Legislatore riscopra il proprio ruolo e divenga espressivo d'una volontà popolare che oramai è palese, giacché sono ben pochi in realtà coloro che possono considerare l'attuale situazione come quella migliore.

La riapertura delle case d'appuntamento viene avvertita oggi come una scelta capace di provocare la fine del degrado che vivono le aree dove si esercita la prostituzione clandestina.

L'emersione del fenomeno, infatti, consentirebbe di ridurre gli introiti per la malavita che domina il fenomeno, sarebbe in grado di consentire un controllo sanitario su chi si prostituisce e certamente assicurerebbe a queste persone delle condizioni migliori.

Nel libro *Lettere dalle case chiuse*, un'opera scritta a quattro mani da Lina Merlin e Carla Voltolina, in una lettera inviata alla Parlamentare Italiana, una prostituta così sintetizza la propria vita nel 1955: «Centoventi uomini al giorno, centoventi *bidet*. È così da tutta la vita».

Il dramma umano che si esprime in tali parole è evidente e tocca nel profondo. Le donne che, all'epoca dell'entrata in vigore della legge Merlin, si prostituivano nelle case di tolleranza erano schiave in un sistema che osservava e non interveniva: tollerava, appunto.

Oggi, malgrado i buoni propositi, la situazione non è, forse, molto diversa.

Se vogliamo essere cinici, possiamo osservare come, nei parcheggi e nelle strade secondarie, il *bidet* certamente non ci sia.

Le donne e gli uomini che stanno sul marciapiede vivono nella clandestinità, pertanto eventuali condizioni di sopruso e violenza di cui fossero vittime non hanno modo di emergere con facilità.

L'insopportabile immobilismo del Parlamento, dunque, è connivenza con una situazione di decadenza ed avvilimento che la cittadinanza non ammette, tant'è vero che pretende delle risposte da soggetti facilmente identificabili come i Sindaci, i quali agiscono non per velleità di onnipotenza, ma come responsabili destinatari di istanze che provengono da parte dei cittadini.

È giunto il tempo, pertanto, per il Legislatore di raccogliere il monito lanciato dalla Corte

Costituzionale e dalla popolazione, rinnovando un ambito legislativo che oggi non sa offrire risultati.

Su *La Repubblica* del 2 aprile 1998, in un articolo dal titolo *La crociata di Merlina la "rossa"*, commentando come, a distanza – allora – di quarant'anni dall'introduzione della legge Merlin, si fossero susseguite diverse iniziative volte a superare i divieti da quella introdotti, Gianni Corbi, scriveva: *“Le varianti sono numerose, ma non si sfugge alla sensazione che dietro questi propositi ci sia la tentazione di ripristinare, tali e quali, quei "mirabili casini" di cui molti sembrano avere ancora oggi una struggente nostalgia”*.

Considerando come, ai quei tempi, la maggiore età si raggiungeva a 21 anni<sup>5</sup>, onde poter avere nostalgia dei bordelli, dunque, occorrerebbe avere almeno un'ottantina d'anni. Il sottoscritto corre per le trentatré primavere, pertanto è evidente come possano esservi altre ragioni per ritenere che sia giunto il tempo per cui il Legislatore affronti in modo maturo e moderno la disciplina d'un fenomeno che non interessa più la moralità pubblica, la quale – a Dio piacendo – è oramai un residuo del passato, un inservibile lascito del tempo che fu, relegato in soffitta, rimpiazzato dal convincimento interiore di ciascuno, da idee proprie e maturate da parte di ognuno.

Alberto Lorusso

*Avvocato in Verona*

---

<sup>5</sup> La maggiore età a 18 anni è il frutto della l. 39/1975