



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

DECIMA LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE STATALE N. 28

PROPOSTA DI LEGGE STATALE da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione
d'iniziativa del Consigliere Guadagnini

DISCIPLINA DELL'ESERCIZIO DELLA PROSTITUZIONE

Presentato alla Presidenza del Consiglio il 14 luglio 2016.

DISCIPLINA DELL'ESERCIZIO DELLA PROSTITUZIONE

Relazione:

Il 20 settembre 1958, a seguito di un lungo dibattito nel Paese, è stato introdotto il reato di sfruttamento della prostituzione e le case di tolleranza sono state chiuse con la cosiddetta legge Merlin. La legge punisce lo sfruttamento della prostituzione o lenocinio equiparando il favoreggiamento allo sfruttamento: infatti punisce "chiunque in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui".

Qual è la situazione a quasi sessant'anni dall'approvazione della legge?

Secondo la commissione Affari sociali della Camera, le prostitute sarebbero in Italia dalle 50.000 alle 70.000: almeno 25.000 immigrate, 2.000 minorenni e più di 2.000 le donne e le ragazze ridotte in schiavitù e costrette a prostituirsi. Il 65% delle prostitute lavora in strada, il 29,1% in albergo, il resto in case private. Il 94,2% delle prostitute sarebbero donne, il 5% transessuali e lo 0,8% travestiti. L'indagine non calcola il numero di prostituti maschi o delle c.d. "escort". I sondaggi dimostrano anche che la maggiore concentrazione di prostitute è nell'area di Milano con il 40% e di seguito Torino con il 21%.

Questi dati rivelano che il proibizionismo non è riuscito a debellare il fenomeno, anzi: è dilagata la prostituzione in strada, quella dove prolifica più facilmente lo sfruttamento. Le "case chiuse" si sono trasformate in appartamenti, in stanze di albergo, automobili, ecc. Chiunque può trovare "ragazze disponibili" sul web, nei giornali o in certe discoteche. La legge ha ottenuto risultati opposti a quelli voluti. Inoltre, non esiste, a causa di questa legge, nessuna possibilità di regolamentare il fenomeno, non esistono tutele per il "professionista del sesso", e nemmeno alcun controllo sanitario. La legge ha avuto "l'effetto struzzo": il fenomeno è dilagato, ma noi mettiamo la testa sotto la sabbia e non lo vediamo, occhio non vede, cuore non duole.

Nonostante la legge Merlin non preveda la possibilità di esercizio della prostituzione e l'attività di queste persone non sia riconosciuta in via ufficiale, alcune prostitute - che tuttavia non possono associarsi in cooperative o in case di tolleranza - sono state obbligate o hanno ottenuto loro stesse di poter rilasciare fattura e pagare le tasse e i contributi pensionistici. La Corte di Cassazione ha affermato che la prostituta "libera professionista" ha diritto a ricevere un giusto compenso, e dovrebbe avere sempre diritto ad emettere fattura con partita IVA, e che, inoltre, affittare o cedere un appartamento per uso di prostituzione, entro certi limiti, non dovrebbe considerarsi favoreggiamento della prostituzione.

La stessa Corte di Cassazione, con la sentenza 1° ottobre 2010, n. 20528, ha stabilito che la prostituzione tra adulti deve essere soggetta a tassazione, poiché è un'attività "lecita". Di conseguenza, a partire dalla suddetta data in Italia, il meretricio avrebbe dovuto essere un'attività tassabile a tutti gli effetti. La Suprema Corte ha, peraltro, riconfermato, con la pronuncia 13 maggio 2011, n. 10578 che il meretricio è effettivamente da considerare come "un'attività normale" e nella medesima pronuncia ha affermato che «l'articolo 36 comma 34 bis della Legge 248/2006, facente capo alla Legge 537/1993 articolo 14 comma 4 ed all'articolo 6 comma 1 del D.P.R. 917/1986 T.U.I.R., ha implicitamente modificato la Legge 75/1958 agli articoli 7 e 3 comma primo numero 8,

derogando i rispettivi dettami ai fini fiscali»; in buona sostanza, la legge Merlin è già stata derogata e manomessa.

Si stima che oggi la prostituzione generi in Italia un notevole indotto: 9 milioni di clienti, 19/25 miliardi di euro il giro d'affari stimato, sottratto all'imposizione fiscale. Anche da questo punto di vista, la legge Merlin è un totale fallimento: essa, nei fatti, ha prodotto un gigantesco giro d'affari illecito, sottratto al fisco.

Allora, se la legge Merlin aveva l'obiettivo di risolvere questi problemi, possiamo dire, dopo sessant'anni, che non ha funzionato? Penso proprio di sì.

Serve, pertanto, una proposta di legge che da un lato inasprisca le pene per il favoreggiamento e lo sfruttamento, dall'altro, sulla scia di quanto già indirettamente previsto dalla Corte di Cassazione, consenta l'esercizio legale del "meretricio".

Il modello di partenza potrebbe essere simile a quello svizzero. La prostituzione in Svizzera è legale e regolamentata; essa è stata legalizzata a partire dal 1942, con licenze per allestire le case di tolleranza, con reception e con disponibilità a condurre a diversi appartamenti e camere. La prostituzione su strada è di norma illegale, tranne che in aree speciali adibite nelle principali città. Molte prostitute si propongono tramite annunci sui giornali, telefoni cellulari e appartamenti in affitto secondari. È legale anche fare pubblicità per "massaggi" sui giornali. Le prostitute svizzere pagano l'IVA sui loro servizi ed alcune di loro accettano la carta di credito. La prostituzione è considerata legale per chi ha più di diciotto anni di età. Le autorità locali a Zurigo hanno fatto installare costruzioni per posti auto coperti chiamati Verrichtungsboxen o "scatole del sesso" (sex drive-in) per proteggere le prostitute di strada e per consentire un maggior controllo della prostituzione di periferia.

In Italia sono operative diverse associazioni di prostitute che offrono aiuto, sostegno e consulenza a coloro che esercitano la prostituzione. Tra queste il Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute (CDCP) nato nel 1982. Ci sarebbero già le basi, quindi, per creare delle associazioni di categoria che dovrebbero operare a sostegno di chi vuole intraprendere la professione.

Credo sia giunto il momento di trattare questa pratica senza falsi moralismi, senza il perbenismo che produce solo guerre di principio e nessun risultato pratico, anzi peggiora, piuttosto che migliorare, le condizioni di vita di chi intende tutelare. Il mercato nero, lo sfruttamento, il degrado morale prima che urbano sono le conseguenze più evidenti dell'attuale legge, in vigore ormai da sessant'anni.

Ecco che con la presente proposta di legge statale, composta da sedici articoli, si propone al Parlamento di rendere legale la prostituzione e di prevedere pene severissime per lo sfruttamento, l'istigazione e la costrizione alla prostituzione fino all'ergastolo, in caso di sfruttamento di minorenni. E poi, regolamentazione dell'attività di "commercio di prestazioni sessuali", inquadramento di chi esercita l'attività di prostituzione come libero professionista, con relativa iscrizione ad un Albo, esercizio della professione solo per maggiorenni e in luoghi appositi, siano essi dimore private o luoghi privati aperti al pubblico, divieto di esercitare la prostituzione in strada, controlli sanitari periodici, pagamento delle imposte sulle prestazioni fornite.

DISCIPLINA DELL'ESERCIZIO DELLA PROSTITUZIONE

Art. 1 - Oggetto.

1. La presente legge disciplina l'esercizio della prostituzione tutelando la dignità della persona e l'ordine pubblico e contrastando lo sfruttamento di coloro che la praticano e dei soggetti minorenni.

2. La prostituzione può essere esercitata solo come prestazione resa da un lavoratore autonomo e ne è vietato lo sfruttamento sotto qualsiasi forma. È vietato, altresì, ogni tipo di discriminazione nei confronti dei soggetti che esercitano tale attività.

Art. 2 - Esercizio della prostituzione.

1. L'esercizio della prostituzione è consentito solo a persone maggiorenni e consiste nel mettere volontariamente e liberamente a disposizione di altri, purché maggiorenni consenzienti, il proprio corpo per il compimento di atti sessuali, a fini di lucro; tale attività rientra nell'ambito delle prestazioni di lavoro autonomo e può essere svolta anche in forma associata.

2. Sono vietati l'esercizio della prostituzione e l'adescamento dei clienti sulla pubblica via.

3. Nell'ambito dell'attività della prostituzione è fatto divieto a chi la esercita, ai clienti o ad altre persone di turbare la quiete, la sicurezza, l'ordine pubblico e il buon costume.

4. Chi esercita l'attività di prostituzione è tenuto alla totale riservatezza dell'identità del cliente.

5. Nessuna terza persona, fisica o giuridica, può trarre direttamente profitto dall'altrui attività di prostituzione, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6 ovvero nel caso in cui il soggetto esercitante l'attività di prostituzione paghi somme a terzi per la fruizione di servizi funzionali allo svolgimento dell'attività stessa. Per tali tipologie di prestazioni è obbligatoria la stipula di un contratto in forma scritta.

6. Non è punibile l'attività, prestata in qualsiasi forma e senza fini di lucro, di reciproca assistenza tra soggetti che esercitano la prostituzione.

7. I contratti aventi ad oggetto le prestazioni di cui al comma 1 non sono illeciti ai sensi dell'articolo 1343 del codice civile.

Art. 3 - Disposizioni previdenziali, assicurative e fiscali.

1. Chiunque esercita la prostituzione è tenuto al pagamento degli oneri sanitari, previdenziali e fiscali.

Art. 4 - Albo delle persone che esercitano la prostituzione.

1. Al fine di garantire l'indipendenza e i diritti fondamentali delle persone che esercitano la prostituzione e di impedire lo sfruttamento delle stesse, presso ciascun comune è istituito un Albo delle persone che esercitano la prostituzione, di seguito denominato Albo, nel quale sono indicate le generalità complete delle persone che esercitano tale attività. La tenuta dell'Albo è curata da un ufficio comunale allo scopo costituito, che garantisce il rispetto del diritto alla riservatezza degli interessati. Le annotazioni sono cancellate quando la persona interessata comunica la cessazione dell'attività di prostituzione.

2. Della registrazione è data comunicazione, da parte dell'ufficio competente, all'azienda sanitaria locale e all'amministrazione tributaria per gli adempimenti di competenza.

Art. 5 - Certificato di idoneità sanitaria.

1. Chiunque eserciti l'attività di prostituzione deve essere in possesso di regolare certificato di idoneità sanitaria rilasciato dalla competente azienda sanitaria locale.

2. Il certificato di cui al comma 1 è aggiornato, con cadenza mensile, sotto la responsabilità del medico di medicina generale il quale, qualora ravvisi la necessità di ulteriori accertamenti sanitari di tipo specialistico, sospende la validità del certificato fino alla conclusione delle necessarie indagini diagnostiche.

3. Il mancato rilascio ovvero il mancato rinnovo del certificato di idoneità sanitaria comporta l'immediato divieto di svolgere l'attività di prostituzione.

4. Il certificato di idoneità sanitaria è strettamente personale e non può essere rilasciato a persone giuridiche, è sempre esibito su richiesta della pubblica autorità o di chi fruisce dell'attività di prostituzione.

Art. 6 - Esercizio della prostituzione presso dimore private.

1. L'attività di prostituzione può essere esercitata presso dimore private sia individualmente, sia da più soggetti conviventi, purché la convivenza sia finalizzata alla sola assistenza reciproca e senza che alcuna delle persone conviventi tragga profitto dall'attività delle altre.

2. La convivenza nelle dimore private dove si esercita la prostituzione è ispirata al rispetto dei diritti fondamentali, dell'autoregolamentazione e della tutela della salute; nelle stesse è vietata la presenza di soggetti minorenni, ancorché figli delle persone che esercitano tale attività.

3. Non è punibile il proprietario dell'immobile che lo concede in locazione, in uso, in abitazione, in usufrutto o in comodato a soggetti maggiorenni che vi esercitano la prostituzione in forma autonoma e indipendente anche individualmente, a condizione che l'eventuale corrispettivo non sia in alcun modo determinato in relazione all'esercizio dell'attività di prostituzione ovvero rapportato ai relativi proventi.

Art. 7 - Esercizio della prostituzione in luoghi privati aperti al pubblico.

1. L'attività di prostituzione può essere esercitata in luoghi privati aperti al pubblico.

2. Al fine di cui al comma 1, i comuni individuano, nel rispetto delle indicazioni ministeriali di cui all'articolo 15 e nell'ambito della loro attività di programmazione:

a) le modalità e i criteri per l'esercizio della prostituzione nell'ambito del proprio territorio, anche promuovendo misure volte alla riduzione del danno sociale e sanitario connesso al predetto esercizio;

b) le aree pubbliche idonee, lontane da luoghi di culto, da scuole, da ospedali, da centri aggregativi e sportivi per minori, nonché da aree abitative ad alta densità nei quali consentire l'esercizio della prostituzione in condizioni di sicurezza e di riservatezza;

c) le aree e i luoghi pubblici nei quali è espressamente vietato l'esercizio della prostituzione.

Art. 8 - Sanzioni amministrative.

1. Ferma restando l'applicazione della sanzione penale qualora il fatto costituisca reato, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 1, 2, 3 4 e 5, comporta anche l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma da 5.000,00 euro a 50.000,00 euro.

2. Chiunque esercita la prostituzione al di fuori dei luoghi pubblici identificati dalle amministrazioni comunali, in altri luoghi non ammessi ai sensi della presente legge, senza essere iscritto all'Albo di cui all'articolo 4 e senza il certificato di idoneità sanitaria, ovvero durante l'eventuale periodo di sospensione dello stesso ai sensi dell'articolo 5, è soggetto all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma da euro 500,00 a euro 10.000,00.

Art. 9 - Misure per la prevenzione del fenomeno della prostituzione e per il reinserimento sociale delle prostitute.

1. Le regioni, in collaborazione con gli enti locali e avvalendosi di organismi non lucrativi di utilità sociale, delle organizzazioni del volontariato e di altri soggetti privati, promuovono interventi diretti a favorire la partecipazione delle persone che manifestano la volontà di cessare l'attività di prostituzione a iniziative di sostegno idonee al loro reinserimento sociale nonché interventi volti alla formazione degli operatori pubblici a contatto con la prostituzione e di informazione, prevenzione e riduzione del danno sanitario e sociale connesso a tale fenomeno, con particolare attenzione ai giovani di età inferiore ai diciotto anni.

Art. 10 - Modifica dell'articolo 600-bis del codice penale "Prostituzione minorile".

1. Al primo comma dell'articolo 600-bis del codice penale le parole: "da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.000,00 a euro 150.000,00" sono sostituite con le parole: "da dieci anni all'ergastolo e con la multa da 50.000,00 euro a 500.000,00 euro".

2. Il secondo comma dell'articolo 600-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

"Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie atti sessuali con una persona minore di anni quattordici, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi, è punito con la reclusione da dieci anni all'ergastolo e con la multa da euro 50.000,00 a euro 500.000,00, qualora, invece, si tratti un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni è punito con la reclusione da dieci a venti anni e con la multa da euro 50.000,00 a euro 500.000,00."

3. Dopo il secondo comma dell'articolo 600-bis del codice penale è aggiunto il seguente comma:

"Quando ricorre la circostanza di cui al secondo comma, l'autore del fatto non può invocare, a propria scusa, l'ignoranza dell'età della persona offesa; se l'autore del fatto di cui al secondo comma è minore di anni diciotto si applica la pena della reclusione o della multa, ridotta da un terzo a due terzi."

Art. 11 - Modifiche all'articolo 600-ter del codice penale "Pornografia minorile".

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 600-ter del codice penale è aggiunto il seguente comma:

"Per i fatti di cui al primo comma l'autore non può invocare a propria discolta l'ignoranza dell'età della persona offesa; se l'autore dei fatti di cui al primo comma è minore di anni diciotto si applica la pena della reclusione o della multa, ridotta da un terzo a due terzi."

Art. 12 - Modifiche all'articolo 600-quinquies del codice penale "Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile".

1. L'articolo 600-quinquies del codice penale è sostituito dal seguente:

"Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da dieci anni all'ergastolo e con la multa da euro 50.000,00 a euro 500.000,00.

Per i fatti di cui al primo comma l'autore non può invocare a propria discolta l'ignoranza dell'età della persona offesa."

Art. 13 - Inserimento dell'articolo 600-nonies nel codice penale.

1. Dopo l'articolo 600-octies del codice penale, è inserito il seguente articolo:

"Art. 600-nonies. Istigazione e costrizione alla prostituzione.

È punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa da euro 10.000,00 a euro 100.000,00 chiunque:

- 1) induce alla prostituzione una persona per trarne un profitto patrimoniale;*
- 2) mediante violenza, minaccia, inganno ovvero mediante abuso di una situazione di necessità determina una persona a prostituirsi o a continuare a prostituirsi.*

Salvo che il fatto non costituisca più grave reato la pena è raddoppiata:

- 1) se il colpevole è un ascendente, un affine in linea retta ascendente, il genitore adottivo, il coniuge o convivente, il fratello o la sorella;*
- 2) se al colpevole le persona è stata affidata per ragione di cura, di educazione di istruzione, di vigilanza o di custodia;*
- 3) se sussiste un rapporto di lavoro fra i soggetti."*

Art. 14 - Modifica dell'articolo 36 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

1. All'articolo 36 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 le parole *"di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75"* sono sostituite con le parole: *"in materia di prostituzione, prostituzione minorile, e pornografia"*.

Art. 15 - Abrogazioni e disposizioni finali.

1. La legge 20 febbraio 1958, n. 75 "Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui" è abrogata.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) è adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, un regolamento con il quale si provvede all'abrogazione espressa delle altre disposizioni incompatibili con la presente legge;

b) con appositi decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi, sono individuate le norme previdenziali, assicurative e fiscali relative a coloro che esercitano la prostituzione in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3;

c) il Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta con proprio decreto, le misure di attuazione della presente legge con particolare riferimento alle modalità di controllo, vigilanza ed applicazione delle sanzioni amministrative, di cui all'articolo 8, nonché alle tipologie dei luoghi privati aperti al pubblico in cui è esercitata l'attività di prostituzione, di cui all'articolo 9.

3. Decorso il termine di cui al comma 2 i comuni regolamentano l'esercizio dell'attività di prostituzione nel rispetto dei principi della presente legge.

INDICE

Art. 1 - Oggetto.....	3
Art. 2 - Esercizio della prostituzione.....	3
Art. 3 - Disposizioni previdenziali, assicurative e fiscali.....	3
Art. 4 - Albo delle persone che esercitano la prostituzione.....	3
Art. 5 - Certificato di idoneità sanitaria.....	4
Art. 6 - Esercizio della prostituzione presso dimore private.....	4
Art. 7 - Esercizio della prostituzione in luoghi privati aperti al pubblico.....	4
Art. 8 - Sanzioni amministrative.....	5
Art. 9 - Misure per la prevenzione del fenomeno della prostituzione e per il reinserimento sociale delle prostitute.....	5
Art. 10 - Modifica dell'articolo 600-bis del codice penale "Prostituzione minorile".....	5
Art. 11 - Modifiche all'articolo 600-ter del codice penale "Pornografia minorile".....	6
Art. 12 - Modifiche all'articolo 600-quinquies del codice penale "Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile".....	6
Art. 13 - Inserimento dell'articolo 600-nonies nel codice penale.....	6
Art. 14 - Modifica dell'articolo 36 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".....	6
Art. 15 - Abrogazioni e disposizioni finali.....	6