

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2960

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CATALANO

Disciplina dell'esercizio della prostituzione

*Presentata il 16 marzo 2015*

ONOREVOLI COLLEGHI! — A oltre cinquanta anni dall'approvazione della legge Merlin (legge n. 75 del 1958), la prostituzione non è stata debellata ma prospera indisturbata nelle strade delle nostre città. Malgrado le ottime intenzioni che portarono alla riforma del 1958 e quale che sia il giudizio storico sul sistema precedentemente in vigore, è oggi innegabile l'urgenza di un intervento legislativo.

La normativa vigente punisce le condotte di sfruttamento e di favoreggiamento, ma non vieta espressamente la prostituzione. La legge Merlin si ispira al modello cosiddetto abolizionista, diffusosi in Europa occidentale nel corso del novecento. Gli ordinamenti che si rifanno a tale modello, pur non vietando la prostituzione, neppure ne prevedono la regolamentazione legale, ritenendo che regolamentare l'attività equivalga ad approvarla e favorirla. Quest'impostazione, tuttavia, si

è dimostrata non solo inefficace, ma anche estremamente pericolosa per l'ordine e la salute pubblica. A causa della sostanziale ignavia dello Stato e della conseguente assenza di una cornice regolatoria, la prostituzione si è sviluppata entro un'area grigia di alegalità. Ciò a sua volta ha finito per consegnare importanti segmenti del relativo mercato all'illegalità vera e propria e al crimine organizzato. La mercificazione corporale è continuata nelle strade oltre che nelle case, ma nella clandestinità e senza alcun controllo.

Sarebbe tragico, d'altra parte, illudersi di poter contrastare il fenomeno tramite strumenti proibizionisti. Si è assistito negli ultimi anni alla diffusione di un nuovo modello proibizionista, originatosi in Svezia, da lì diffusosi negli ordinamenti di Norvegia e Islanda e approdato recentemente nel rapporto Honeyball del Parlamento europeo. Il modello neoproibizio-

nista (talvolta definito « modello svedese » o « modello nordico ») considera la prostituzione — sempre e comunque — una forma di violenza e di sfruttamento verso la prostituta. Logica conseguenza di tale assunto è che, a differenza di quanto avviene nel proibizionismo classico, non viene punito chi si prostituisce, ma unicamente il cliente.

L'Italia ha ottime ragioni per rifiutarsi di importare tale modello e, al contrario, per opporsi a esso in sede europea. Prima ancora di valutare l'efficacia del modello neo-proibizionista, è doveroso smentire la falsa premessa sul quale esso si fonda, ovvero che la prostituzione non è mai scelta ed è sempre imposizione. Non solo la libera prostituzione è sempre esistita, ma si registra, negli ultimi anni, la diffusione di una nuova forma, estranea agli ordinari circuiti e autogestita tramite *social network*, annunci *on line* e altri strumenti telematici. Il fenomeno è stato evidenziato da numerosi studi, fra i quali si cita la ricerca *The sex business — how technology is liberating the oldest profession* svolta dal settimanale *The Economist* su oltre 190.000 profili di *sex worker* e pubblicato il 9 agosto 2014. I primi a opporsi alla nuova ondata di proibizionismo sono stati proprio i numerosi liberi lavoratori del settore, che riuniti nelle 56 associazioni dell'*International Committee on the rights of sex workers in Europe* hanno predisposto un appello a sostegno della piena legalizzazione e regolamentazione, firmato da ben 540 organizzazioni non governative da quasi un centinaio di accademici. La tratta di persone e la prostituzione forzata sono crimini estremamente gravi, repressi anche nei Paesi in cui si è optato per l'approccio regolamentarista. La prostituzione non va infatti confusa con la tratta sessuale. Per quanto alcuni si rifiutino, a causa di preconcetti ideologici, di cogliere questo fatto, ci sono persone che liberamente scelgono di prostituirsi. In Australia, dove la prostituzione è legale e regolamentata, le prostitute hanno lanciato la campagna *#FacesOfProstitution*, proprio per sfatare i miti che le circondano, primo fra tutti quello del-

l'equazione prostituta=vittima. Numerosi *sex worker*, donne e uomini, hanno lasciato in quella sede la propria testimonianza, contestando la retorica proibizionista, definendo il pieno riconoscimento dei propri diritti e chiedono la fine dello stigma che li circonda. Pensare di poter eliminare la tratta tramite un divieto generale di acquistare servizi sessuali non è solo profondamente illiberale, ma è illusorio. I pochi dati sui quali si appoggiano i sostenitori, anche nostrani, del modello svedese non ne dimostrano affatto l'efficacia. Come denunciato in più occasioni dalla stampa danese e riportato da *Il Corriere della Sera* in data 21 giugno 2008, una parte significativa del mercato svedese della prostituzione, lungi dallo scomparire, si è semplicemente spostata nella confinante Danimarca. Neppure è significativo che, ora che non è più un semplice vizio, ma un reato, molti meno uomini svedesi siano disposti ad ammettere di frequentare prostitute. È una semplice massima d'esperienza quella per la quale le persone ammettono malvolentieri di aver commesso reati. La prostituzione in Svezia, dopo un breve declino seguito all'approvazione della legge, ha ripreso a crescere man mano che veniva meno l'efficacia dell'effetto annuncio delle nuove norme. Oggi le prostitute in Svezia continuano a lavorare, ma in ambienti meno visibili e controllabili e più lontane dall'accesso ai servizi sanitari e sociali. I clienti, da parte loro, ben si guardano ora dal denunciare alla polizia presunti casi di sfruttamento dato che ciò equivarrebbe ad autoaccusarsi di un reato.

È necessaria una nuova legge che, superando l'attuale modello abolizionista e rigettando modelli autoritari, consenta al mercato della prostituzione tra adulti consenzienti di emergere alla luce del sole. Solo così potremo davvero tutelare le migliaia di lavoratrici e di lavoratori del sesso, proteggendoli dalla violenza delle strade e dall'infame tratta degli esseri umani. È in quest'ottica che si muove la presente proposta di legge, della quale sono esposte le principali norme.

L'articolo 1 definisce la prostituzione come l'offerta o la consumazione di prestazioni sessuali contro il pagamento di una somma in denaro o altra utilità patrimoniale. Tale sintetica definizione è stata scelta in quanto coincide con quella del linguaggio comune, è coerente con la lettera della normativa vigente — fra cui l'articolo 600-*bis* del codice penale — ed è sufficientemente elastica e adattabile a eventuali evoluzioni sociali, tecnologiche e di costume.

L'articolo 2 interviene sulla disciplina civilistica dei contratti di prostituzione. Fino a oggi se né è affermata la nullità, in quanto la loro causa è contraria al buon costume ai sensi dell'articolo 1343 del codice civile. Di conseguenza, l'utilità economica concordata per prestazioni sessuali a pagamento non è direttamente tutelata dall'ordinamento — ad essa non corrisponde, infatti, un diritto azionabile in giudizio — ma solo indirettamente, secondo quanto previsto dall'articolo 2034 dello stesso codice civile per le obbligazioni naturali. L'assenza dello Stato rende inevitabile che altri soggetti si specializzino nel garantire, tramite minacce e violenze, l'adempimento delle obbligazioni. Se vogliamo espellere i protettori dal mercato della prostituzione, non possiamo negare ulteriormente la tutela giurisdizionale ai relativi negozi. Ciò senza pregiudizio per la piena libertà del prestatore di opporsi all'esecuzione del rapporto, anche in presenza di un contratto valido. In continuità con la giurisprudenza in tema di reati sessuali, il consenso deve infatti essere attuale, potersi per l'intera attività ed è liberamente revocabile in ogni momento, salvo in tal caso il diritto del cliente alla restituzione di quanto corrisposto per servizi sessuali non corrisposti.

Non viene legalizzata ogni forma di prostituzione ma, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, solo quella svolta sotto forma di lavoro autonomo. Infatti, in parziale continuità con l'esistente orientamento sullo sfruttamento della prostituzione, nessuna terza persona fisica o giuridica può direttamente trarre profitto dall'altrui attività di prostituzione. A chiarire ulteriormente

i contorni di tale ultima disposizione interviene il comma 2, che espressamente sancisce la legittimità della locazione di beni e della fornitura di servizi a pagamento, funzionali allo svolgersi dell'attività di prostituzione. Per tali contratti è però obbligatoria la forma scritta. Ovviamente — e per l'effetto di norme vigenti — la commercializzazione di prestazioni rimane lecita solo tra adulti consenzienti.

Uno dei capisaldi della riforma è quello di garantire la salute pubblica, obiettivo indubbiamente fallito dalle regolamentazioni proibizioniste. Ai sensi dell'articolo 4, per esercitare l'attività di prostituzione il lavoratore deve essere in possesso di regolare certificato di idoneità sanitaria rilasciato dalle aziende sanitarie locali tramite i medici di medicina generale (cosiddetti medici di famiglia). Il certificato deve essere aggiornato, sotto la responsabilità del medico di medicina generale, con cadenza almeno quindicinale. Il medico che ravvisi la necessità di ulteriori accertamenti sanitari di tipo specialistico sospende la validità del certificato fino alla conclusione delle ulteriori indagini diagnostiche. I controlli sanitari necessari per il rilascio o per il rinnovo del certificato sono esenti da *ticket*. L'intera procedura di rilascio e di rinnovo avviene tramite una piattaforma *web*, interfacciata a una banca dati nazionale.

A tutela del diritto alla riservatezza, i dati riferibili a un soggetto determinato vengono automaticamente cancellati dopo due anni dall'ultima annotazione e sulle copie cartacee — non telematiche — del certificato non sono segnate le generalità del prestatore, ma solo un codice identificativo e una foto.

L'articolo 5 disciplina i luoghi di svolgimento dell'attività. All'interno di civili abitazioni essa non può essere svolta da più di due persone. L'esercizio della prostituzione in una unità immobiliare parte di un condominio può avvenire solo previa delibera favorevole dell'assemblea, approvata con una maggioranza di almeno i tre quinti. Possono essere creati appositi locali attrezzati aperti al pubblico per la fruizione di attività di prostituzione. È vietata

l'apertura di tali locali a una distanza inferiore a 80 metri da edifici scolastici e da luoghi di culto. In tali locali, vietati ai minori e ai soggetti sotto l'effetto di alcool o stupefacenti, non possono essere venduti né alcolici, né farmaci, né può esercitarsi gioco d'azzardo.

Ai sensi dell'articolo 6, le prestazioni a titolo di prostituzione sono soggette all'imposta sul valore aggiunto nella misura del 4 per cento e il reddito di prostituzione è compreso in quelli da lavoro autonomo. Ai fini previdenziali il soggetto che esercita attività di prostituzione è tenuto alla stessa disciplina degli altri lavoratori autonomi presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Viene disciplinato anche il caso della prestazione occasionale di attività di prostituzione, alla quale si applica la disciplina degli articoli 70, 72 e 73 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Potranno quindi essere utilizzati per il pagamento i buoni lavoro dell'INPS.

La disciplina sanzionatoria viene profondamente innovata, con l'eliminazione della maggior parte delle norme penali previste dall'abrogata legge Merlin. Sopravvive, con moderate modifiche, la sola fattispecie di sfruttamento della prostituzione. Si tratta di un reato destinato a

trovare applicazione « salvo che il fatto non costituisca più grave reato » e quindi in via residuale, qualora non ricorrano più gravi delitti come quello di riduzione in schiavitù.

La violazione delle norme sullo svolgimento dell'attività di prostituzione da parte di chi la esercita è punita, all'articolo 8, in via amministrativa e con sanzioni pecuniarie. L'accertamento di ogni violazione è memorizzato nella banca dati telematica di cui all'articolo 4 e, a ogni successiva violazione, entro i seguenti due anni. Il successivo articolo 9 prevede sanzioni pecuniarie per i soggetti gestori o proprietari di locali aperti al pubblico per l'esercizio dell'attività di prostituzione che violino le norme di cui all'articolo 5. Si è preferito non utilizzare, in questo caso, il sistema di duplicazione dell'entità in caso di recidiva, optando invece per sanzioni molto severe già alla prima violazione.

L'articolo 10, infine, affida un ruolo di coordinamento al Presidente del Consiglio dei ministri nell'emanazione della normativa di rango secondario e individua la necessaria copertura economica del provvedimento. Nell'articolo è poi contenuta l'espressa abrogazione della legge 20 febbraio 1958, n. 75.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Definizione).*

1. Ai fini e per gli effetti della presente legge è definita attività di prostituzione l'offerta o la consumazione di prestazioni sessuali contro il pagamento di una somma in denaro o di altra utilità patrimoniale.

## ART. 2.

*(Disciplina negoziale e consenso).*

1. Il contratto con il quale un individuo si impegna a fornire una prestazione sessuale a pagamento, ai sensi dell'articolo 1, ha causa lecita ed è tutelato dall'ordinamento.

2. Il prestatore può in qualsiasi momento revocare il proprio consenso all'esecuzione o alla continuazione della prestazione sessuale, fermo restando il diritto della controparte contrattuale a ottenere, in tal caso, la restituzione di quanto pagato per servizi non corrisposti.

## ART. 3.

*(Prestatori di lavoro).*

1. L'attività di prostituzione può essere svolta esclusivamente sotto forma di lavoro autonomo. Non sono ammesse forme di lavoro subordinato o parasubordinato. Nessuna terza persona fisica o giuridica può trarre direttamente profitto dall'altrui attività di prostituzione.

2. È fatto salvo il caso in cui il soggetto esercitante l'attività di prostituzione paghi somme a terzi, a titolo di affitto o di fruizione di servizi, funzionali allo svol-

gersi dell'attività stessa. Per tali contratti è obbligatoria la forma scritta.

3. L'attività di prostituzione è vietata ai minori di anni diciotto e a tutte le persone anche solo temporaneamente o parzialmente incapaci. La fruizione dell'attività di prostituzione è vietata ai soggetti minori di anni sedici.

#### ART. 4.

##### *(Certificato di idoneità sanitaria).*

1. Chiunque svolga attività di prostituzione deve essere in possesso di regolare certificato di idoneità sanitaria rilasciato, in forma digitale e in stampa cartacea, dalle aziende sanitarie locali tramite i medici di medicina generale. Sulla copia cartacea devono essere presenti la foto e il codice identificativo del prestatore e le generalità sono omesse o sostituite da nomi di fantasia.

2. Il certificato di cui al comma 1 deve essere aggiornato, sotto la responsabilità del medico di medicina generale, con cadenza mensile. Il medico che ravvisi la necessità di ulteriori accertamenti sanitari di tipo specialistico deve sospendere la validità del certificato fino alla conclusione delle ulteriori indagini diagnostiche.

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

4. Il certificato di idoneità sanitaria è strettamente personale e non può essere rilasciato a persone giuridiche. La copia cartacea deve essere sempre esibita su richiesta della pubblica autorità o di chi fruisce dell'attività di prostituzione. Qualora chi presta attività di prostituzione lo faccia all'interno di locali aperti al pubblico appositamente attrezzati, è obbligo del titolare dell'attività accertarsi della validità del certificato di idoneità sanitaria prima dell'inizio della collaborazione.

5. Il Ministro della salute, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce con proprio decreto il contenuto e la forma del certificato di idoneità sanitaria.

6. Per tutte le prestazioni diagnostiche inerenti i controlli sanitari disposti dal medico di medicina generale finalizzati al rilascio o all'aggiornamento del certificato di idoneità sanitaria spetta l'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria.

7. Il Ministro della salute, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, istituisce con proprio decreto un registro nazionale, basato su piattaforma *web* e con possibilità di interconnessione con le altre piattaforme della pubblica amministrazione, nel quale i medici di medicina generale che provvedono al rilascio o al rinnovo dei certificati di idoneità sanitaria devono annotare le generalità dell'assistito, la sua residenza e la data del rilascio o del rinnovo ovvero eventuali sospensioni o cessazioni.

8. Decorsi due anni dalla data dell'ultima annotazione relativa a un assistito, i dati allo stesso riferibili contenuti nel registro nazionale sono automaticamente cancellati. Sono comunque conservati ai fini statistici, i dati, anche in forma aggregata, che non consentano l'identificazione del singolo individuo.

#### ART. 5.

*(Luoghi di svolgimento).*

1. Sulla pubblica via non è consentito l'adescamento con modalità moleste dei clienti per attività di prostituzione.

2. L'attività di prostituzione all'interno di civili abitazioni non può essere svolta da più di due persone. Qualora il luogo di svolgimento delle prestazioni ricada all'interno di un condominio, l'attività non può avere inizio se non previa delibera favorevole dell'assemblea dei condomini approvata con una maggioranza di almeno i tre quinti. La delibera può anche contenere particolari prescrizioni per il prestatore dell'attività.

3. Possono essere creati appositi locali attrezzati aperti al pubblico per la fruizione di attività di prostituzione. I locali



non possono insistere all'interno di condomini, fatta salva la circostanza che tutte le unità condominiali siano adibite a tale attività. È altresì vietata l'apertura di tali locali a una distanza inferiore a 80 metri da edifici scolastici e da luoghi di culto. All'ingresso dei locali deve essere ben visibile l'avvertenza che ivi si svolge, o può svolgersi, attività di prostituzione. Ai locali si applica la normativa vigente in materia di apertura e di gestione di esercizi aperti al pubblico.

4. Nei locali aperti al pubblico ove si svolge attività di prostituzione è vietato l'ingresso ai minori di anni diciotto. In tali locali non è possibile esercitare, nemmeno telematicamente, attività di gioco d'azzardo e scommesse. È fatto altresì divieto di accedere a tali locali in possesso di armi. Non è inoltre consentito l'ingresso a soggetti che mostrino un evidente stato di ubriachezza o siano manifestamente sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope e non è consentita la somministrazione di farmaci.

5. I locali ove si esercita, a qualsiasi titolo, attività di prostituzione non possono essere gestiti da associazioni, fondazioni ovvero da persone giuridiche, riconosciute o no, che non abbiano scopo di lucro.

#### ART. 6.

##### *(Disciplina fiscale e previdenziale).*

1. Le prestazioni a titolo di prostituzione sono soggette all'imposta sul valore aggiunto nella misura del 4 per cento secondo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni. Alla tabella A, parte II, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente numero:

« 41-*quinquies*) le prestazioni a titolo di servizi di prostituzione ».

2. L'attività di prostituzione è da considerare lavoro autonomo ai fini dell'arti-



colo 53 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

3. Ai fini previdenziali al soggetto che esercita attività di prostituzione si applica la disciplina vigente per i lavoratori autonomi iscritti presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale.

4. La prestazione occasionale di attività di prostituzione è soggetta alla disciplina degli articoli 70, 72 e 73 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni.

#### ART. 7.

*(Delitto di sfruttamento della prostituzione).*

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione dell'articolo 3, comma 1, sfrutta la prostituzione altrui è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 1.000 a 10.000 euro.

2. La pena di cui al comma 1 è raddoppiata:

a) se il fatto è commesso con violenza, minaccia o inganno;

b) se il fatto è commesso ai danni di persona in stato di infermità o di minorazione psichica naturale o provocata ovvero di persona tossicodipendente;

c) se il colpevole è un ascendente, un affine in linea retta ascendente, il marito o la moglie, il fratello o la sorella, il padre o la madre adottivi ovvero il tutore;

d) se al colpevole la persona è stata affidata per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia;

e) se il fatto è commesso ai danni di persone aventi rapporti di servizio domestico o d'impiego;

f) se il fatto è commesso da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni;

g) se il fatto è commesso ai danni di più persone.

## ART. 8.

*(Sanzioni amministrative per violazioni nello svolgimento dell'attività di prostituzione).*

1. Chiunque, in violazione dell'articolo 4, svolga attività di prostituzione senza essere titolare di un certificato di idoneità sanitaria aggiornato e in corso di validità è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 2.000 euro.

2. Chiunque esercita attività di prostituzione senza avere con sé il proprio certificato di idoneità sanitaria aggiornato e in corso di validità è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 80 euro.

3. Chiunque esercita attività di prostituzione in violazione dell'articolo 5, commi 1 e 2, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 150 euro.

4. L'irrogazione delle sanzioni di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo è annotata nel registro nazionale di cui all'articolo 4, comma 7. Qualora un soggetto, nei due anni successivi alla commissione di una delle violazioni di cui ai citati commi 2 e 3, commetta un'altra violazione della medesima specie, il minimo e il massimo edittali sono raddoppiati rispetto a quelli applicati nella determinazione della precedente sanzione.

5. Qualora siano in possesso di regolari documenti di identificazione, le persone colte in violazione delle disposizioni del presente articolo non possono essere accompagnate all'ufficio di pubblica sicurezza.

## ART. 9.

*(Sanzioni amministrative per violazione delle norme sui locali di svolgimento).*

1. Il titolare e il gestore di locali attrezzati aperti al pubblico per la fruizione di attività di prostituzione, aperti in violazione dell'articolo 5, comma 3, sono

puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 a 4.000 euro.

2. Il titolare e il gestore di locali attrezzati aperti al pubblico per la fruizione di attività di prostituzione che consentano, in tali locali, l'accesso di minori, di soggetti in evidente stato di ubriachezza o sotto l'evidente effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero che consentono che in tali locali sia posta in essere una delle condotte vietate dall'articolo 5, comma 4, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 10.000 euro.

#### ART. 10.

##### *(Disposizioni finali).*

1. La legge 20 febbraio 1958, n. 75, è abrogata.

2. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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, in conformità a quanto disposto dai decreti di cui ai commi 5 e 7 dell'articolo 4, le ulteriori misure di attuazione della presente legge stabilendo, in particolare, le modalità e individuando i soggetti competenti per le attività di controllo e sanzionatorie.

3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017 nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00



\*17PDL0031830\*