



Consiglio Regionale della Campania

**Al Signor Presidente della Giunta
Regionale della Campania
Via S. Lucia, n. 81
N A P O L I**

**Ai Presidenti della I, V e VI Commissione
Consiliare Permanente**

Ai Consiglieri Regionali

**Alla U. D. Studi Legislativi e Servizio
Documentazione**

Loro Sedi

Oggetto: Proposta di legge alle Camere ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione "Disciplina dell'esercizio della prostituzione" Reg. Gen. n. 663/P

**ad iniziativa del consigliere Francesco Emilio Borrelli
depositata in data 19 marzo 2019**

IL PRESIDENTE

**VISTO l'articolo 121, comma 2 della Costituzione;
VISTO l'articolo 26, comma 4, lettera n) dello Statuto;
VISTO l'articolo 98 del Regolamento interno**

A S S E G N A

il provvedimento in oggetto a:

**I Commissione Consiliare Permanente per l'esame
V e VI Commissione Consiliare Permanente per il parere**

Le stesse si esprimeranno nei modi e termini previsti dal Regolamento.

II PRESIDENTE



Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente

Prot. n. 162 del 15/03/2019

**Al Presidente del Consiglio regionale
della Campania**

Dr.ssa Rosa D'Amelio

Oggetto: proposta di legge alle Camere ex art. 26, co. 4, lett. n) dello Statuto.

Si trasmette la proposta di legge alle Camere – ai sensi dell'art. 121 della Costituzione e dell'art. 26, comma 4, lettera n) dello Statuto della Regione Campania - avente ad oggetto "Disciplina dell'esercizio della prostituzione".

Tanto si trasmette ai fini dell'avvio dell'iter legislativo della proposta.





Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente

PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE

AI SENSI DELL'ART. 121 COSTITUZIONE
E DELL'ART. 26, CO. 4, LETT. N) DELLO STATUTO

“DISCIPLINA DELL'ESERCIZIO DELLA PROSTITUZIONE”

AD INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE REGIONALE
FRANCESCO EMILIO BORRELLI





*Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente*

RELAZIONE

Con La legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), nota come legge Merlin dal nome della senatrice proponente, a seguito di un lungo dibattito nel Paese veniva introdotto il reato di sfruttamento della prostituzione e veniva dichiarate illegali le case di tolleranza, popolarmente definite "case chiuse".

La legge, attualmente in vigore, ha introdotto i reati di sfruttamento, induzione e favoreggiamento della prostituzione.

La prostituzione costituisce in Italia, come nel resto dei Paesi europei e del mondo, un fenomeno dai molteplici aspetti: sociale, culturale, economico e criminale. Il fenomeno non è stato mai affrontato adeguatamente, ma semplicemente nascosto, per la scomodità intrinseca in termini etici, ma anche elettorali, e considerato tabù e non utile da affrontare.

La prostituzione in sé, volontaria e compiuta da donne e uomini maggiorenni e non sfruttati, rimane però legale, in quanto considerata parte delle scelte individuali garantite dalla Costituzione, come parte della libertà personale inviolabile (articolo 2 e articolo 13).

In quanto clandestina, non vi sono dati ufficiali sulla prostituzione.

Secondo dati resi noti dalla 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 prostituiti maschi o delle cd. "escort".

Altre ricerche, tra cui quella dell'Associazione Giovanni XXIII, fondata da Don Oreste Benzi, prete in prima fila contro lo sfruttamento della prostituzione, stimano che siano fra le 75mila e le 120mila le prostitute in Italia, e il 65 per cento di queste si prostituisce per strada. Il 37 per cento di loro sarebbe minorenne.

Secondo un'indagine del 2018 dell'Associazione Codacons, i clienti si stimano in oltre 3 milioni per un giro d'affari, per la maggior parte appannaggio delle organizzazioni criminali, di quasi quattro miliardi di euro.

Questi dati rendono chiaro il fallimento del modello proibizionista alla base della legge Merlin, che invece di debellare il fenomeno ha avuto l'effetto di spostare gran parte dell'attività in strada, dove prolifica più facilmente lo sfruttamento. in appartamenti o in stanze di albergo, automobili. Inoltre, ha prodotto un gigantesco giro d'affari illecito gestito per la maggior parte dalla criminalità organizzata.

La vigente normativa abolizionista non consente alcuna regolamentazione del fenomeno, né tutele per il "professionista del sesso", né tantomeno è garantito un controllo sanitario.

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 qualora a seguito di accertamento sui redditi, risulti che la contribuente ha fornito false dichiarazioni~~



Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente

in ordine all'attività effettivamente svolta e si accerti, invece, che i guadagni costituiscono proventi dell'attività di prostituzione, tali redditi vanno considerati come guadagni derivanti da un'attività economica come tutte le altre e, in quanto tali, vanno tassati".

La Suprema Corte ha, peraltro, riconfermato, con la sentenza 13 maggio 2011, n. 10578 che l'attività di meretricio è effettivamente da considerare come "un'attività normale assoggettabile ai fini fiscali

Sulla qualificazione della prostituzione in termini di prestazione di servizi retribuita, si è pronunciata anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee, con la sentenza 20 novembre 2011, n. 268. Con tale decisione i giudici europei affermavano che *“la prostituzione costituisce una prestazione di servizi retribuita, che rientra nella nozione di attività economiche, ai sensi dell'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE)”, e che demandando al giudice nazionale di accertare in ciascun caso, alla luce degli elementi di prova che gli sono forniti, se sussistono le condizioni che consentono di ritenere che la prostituzione sia svolta come lavoro autonomo, ossia: senza alcun vincolo di subordinazione per quanto riguarda la scelta di tale attività, le condizioni di lavoro e retributive, sotto la propria responsabilità, e a fronte di una retribuzione che gli sia pagata integralmente e direttamente”*.

Nei paesi europei non c'è una regolamentazione omogenea della prostituzione.

Esiste il modello proibizionista che vieta la prostituzione e punisce la prostituta con pene pecuniarie o detentive ed in alcune nazioni viene punito anche il cliente). Questo modello è seguito dalla gran parte dei paesi dell'est europeo: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Georgia, Lituania, Moldavia, Russia, Serbia, Ucraina.

Il modello proibizionista annovera una variante: il modello neo-proibizionista o “modello svedese”, adottato da Stoccolma nel 1999 e poi in Islanda e dal gennaio 2009 in Norvegia. Questo modello si fonda sulla criminalizzazione del cliente, con la punizione per l'acquisto di prestazioni sessuali.

Il modello abolizionista non punisce la prostituzione né l'acquisto di prestazioni sessuali, ma al tempo stesso non li regola. Questo modello è attuato in Italia e dalla gran parte dei paesi dell'Europa occidentale: Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Spagna.

Il modello regolamentarista legalizza la prostituzione in diversi modi (statalizzazione dei bordelli o quartieri a luci rosse). In sette paesi europei: Paesi Bassi, Germania, Austria, Svizzera, Grecia, Ungheria e Lettonia. In questi stati la prostituzione è regolamentata. La legalizzazione porta con sé l'imposizione di tasse e restrizioni nell'esercizio della prostituzione individuando luoghi preposti all'attività e garantendo la prescrizione di controlli sanitari obbligatori e il dovere di segnalare attività e residenza.

Un modello “virtuoso” è da più parti individuato in quello svizzero.

La prostituzione in Svizzera è legale e regolamentata sin 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.

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.



Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente

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.

Trattandosi di una proposta di legge a carattere ordinamentale, non essendoci dati certi sull'estensione del fenomeno non è possibile una stima degli eventuali introiti a favore dello Stato e, quindi un'analisi finanziaria.

La norma prevede che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge 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

Mi



Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente

PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE

AI SENSI DELL'ART. 121 COSTITUZIONE E DELL'ART. 26, CO. 4, LETT. N) DELLO STATUTO

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.



*Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente*

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 promovendo 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 4 minorile".



Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera – P.S.I. – Davvero VERDI
Il Presidente

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 500000,00 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 propaga 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. E 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



Consiglio Regionale della Campania
Gruppo Consiliare Campania Libera - P.S.I. - Davvero VERDI
Il Presidente

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 la 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.