



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 2537**

Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, e altre disposizioni in materia di abolizione della  
prostituzione

# Indice

1. DDL S. 2537 - XVIII Leg. ....	1
1.1. Dati generali .....	2
1.2. Testi .....	4
1.2.1. Testo DDL 2537 .....	5
1.3. Trattazione in Commissione .....	12
1.3.1. Sedute .....	13
1.3.2. Resoconti sommari .....	14
1.3.2.1. 1 <sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) .....	15
1.3.2.1.1. 1 <sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) - Seduta n. 355 (pom.) del 05/07/2022 .....	16

## **1. DDL S. 2537 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 2537  
**XVIII Legislatura**

---

Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, e altre disposizioni in materia di abolizione della prostituzione

---

Iter

**6 aprile 2022:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

**Successione delle letture parlamentari**

**S.2537**

**assegnato (non ancora iniziato l'esame)**

---

Iniziativa Parlamentare

[Alessandra Maiorino](#) ( [M5S](#) )

**Cofirmatari**

[Maria Domenica Castellone](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Maria Laura Mantovani](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Orietta Vanin](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Loredana De Petris](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Michela Montevocchi](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Felicia Gaudiano](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Gianluca Perilli](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Loredana Russo](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Junio Valerio Romano](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Cinzia Leone](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Marco Croatti](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Vincenzo Garruti](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Marco Pellegrini](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Sergio Romagnoli](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Barbara Guidolin](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Francesco Laforgia](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Vincenzo Santangelo](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Sergio Puglia](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Ruggiero Quarto](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Susy Matrisciano](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Elisa Pirro](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Gabriele Lanzi](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 21 marzo 2022)

[Sabrina Ricciardi](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 27 aprile 2022)

[Stanislao Di Piazza](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 27 aprile 2022)

[Emiliano Fenu](#) ( [M5S](#) ) (aggiunge firma in data 27 aprile 2022)

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **21 febbraio 2022**; annunciato nella seduta n. 407 del 23 febbraio 2022.

Classificazione TESEO

PROSTITUZIONE

**Articoli**

SANZIONI AMMINISTRATIVE (Art.1), PENE PECUNIARIE (Art.1), LIMITI E VALORI DI RIFERIMENTO (Artt.1, 3, 4), TRASMISSIONE DI ATTI (Art.1), QUESTORI E QUESTURA (Art.1), CONDANNE PENALI (Art.1), PENE DETENTIVE (Art.1), OSSERVATORI (Art.2), FONDI DI BILANCIO (Art.3), ASSISTENZA SOCIALE (Art.3), MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITA' E LA FAMIGLIA (Artt.3, 4), DECRETI MINISTERIALI (Art.3), PROGRAMMI E PIANI (Art.3), ASSISTENZA PSICHIATRICA (Art.3), INDENNIZZI (Art.3), RELAZIONI GOVERNATIVE (Art.4)

Assegnazione

Assegnato alle commissioni riunite **1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali)** e **2<sup>a</sup> (Giustizia)** in sede redigente il 6 aprile 2022. Annuncio nella seduta n. 423 del 6 aprile 2022.

Pareri delle commissioni 5<sup>a</sup> (Bilancio), 11<sup>a</sup> (Lavoro), 12<sup>a</sup> (Sanita'), Questioni regionali

## **1.2. Testi**

## 1.2.1. Testo DDL 2537

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2537

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MAIORINO**, **CASTELLONE**, **MANTOVANI**, **VANIN**, **DE PETRIS**, **MONTEVECCHI**, **GAUDIANO**, **PERILLI**, **RUSSO**, **ROMANO**, **LEONE**, **CROATTI**, **GARRUTI**, **Marco PELLEGRINI**, **ROMAGNOLI**, **GUIDOLIN**, **LAFORGIA**, **SANTANGELO**, **PUGLIA**, **QUARTO**, **MATRISCIANO**, **PIRRO** e **LANZI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 FEBBRAIO 2022

Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, e altre disposizioni in materia di abolizione della prostituzione

Onorevoli Senatori. - Dopo un travagliato percorso della durata di dieci anni, il 20 febbraio 1958 veniva approvata la legge 20 febbraio 1958, n. 75, meglio nota come « legge Merlin », che decretava l'abolizione della regolamentazione della prostituzione. Si chiudevano così le cosiddette « case di tolleranza », dove vivevano da recluse migliaia di donne, private dei diritti civili e politici, e da cui lo Stato incassava una tassa di esercizio della prostituzione. In base a tale legge, nell'ordinamento vigente, la prostituzione è configurata come un'attività in sé lecita; è tuttavia vietata, sotto minaccia di sanzione penale, qualsiasi interazione di terzi con essa, sia sul piano materiale (in termini di promozione, agevolazione o sfruttamento), sia sul piano morale (in termini di induzione). Sono passati oltre sessanta anni da allora e la legge Merlin ha superato numerosi dubbi di costituzionalità sollevati di fronte alla Corte costituzionale e altrettanti tentativi di abrogazione per mezzo di raccolte firme a fini referendari, dimostrando che l'approccio abolizionista caparbiamente perseguito dalla senatrice Angelina Merlin era quello corretto.

L'impianto fondativo della norma ha travalicato dunque quella che era una mera esigenza del tempo - impedire che terzi si avvantaggiassero dell'attività prostitutiva altrui, addirittura con l'avallo dello Stato - e costituisce oggi uno strumento indispensabile per risalire alle organizzazioni criminali, divenute sempre più pervasive, che utilizzano lo sfruttamento della prostituzione per ricavarne ingenti profitti. E tuttavia, non si può non rilevare come oggi il fenomeno della prostituzione, lungi dall'essere scemato, sia profondamente mutato rispetto agli anni in cui la legge n. 75 del 1958 fu promulgata, facendosi anzi più brutale e violento nelle sue conseguenze sulle persone prostitute, ma anche sull'intera collettività, ponendo seri rischi alla sicurezza e al cammino verso una autentica parità tra uomini e donne.

In merito alla legge n. 75 del 1958, è altresì degno di nota il fatto che la stessa legge rimanga oggi invece inattuata per quanto riguarda una sua previsione altrettanto fondamentale: quella che dispone, agli articoli 8 e 9, misure di rieducazione e reinserimento sociale delle donne che uscivano dalle case di prostituzione. Si è ritenuto infatti che tale disposizione avesse esaurito la sua funzione nel momento in cui non vi erano più donne nei postriboli di Stato chiusi nel 1958.

Da un lato dunque assistiamo all'inasprimento e alla crescita del fenomeno prostituzione - dovuta principalmente all'aumento dei movimenti migratori e alle nuove tecnologie -, dall'altro constatiamo che non esistono strumenti o programmi di vero supporto per le donne (o le persone) che intendano lasciare l'attività prostitutiva in quanto tale. Eppure, in base ai dati di tutti gli organismi nazionali e internazionali, oggi più che mai la prostituzione si configura come un fenomeno di genere e come un'attività frutto di coercizione o condizioni coercitive.

I dati raccolti da *United Nation Office on Drugs and Crimes (UNODC)* nel *Global Report on Trafficking in Persons* del 2018 mostrano come su un campione di 12.162 donne vittime di traffico di persone, ben 77 per cento di esse sono trafficate a fine di sfruttamento sessuale nel mercato della prostituzione, mentre tra le bambine e le ragazze, su un totale di 4.863 vittime accertate, il 72 per cento è trafficato per lo stesso fine e destinato allo stesso mercato.

Per gli uomini, su un totale di 3.762 vittime, il 17 per cento è destinato allo sfruttamento sessuale, e tra i ragazzi lo è il 23 per cento su 2.065 vittime totali. A ben vedere, è la stessa tratta di esseri umani che si configura come un fenomeno di genere: su dieci vittime di tratta globalmente accertate, più di sette sono donne o bambine (rispettivamente cinque e due), con picchi più alti a seconda dell'area geografica. Quando si parla di tratta di esseri umani, sarebbe quindi necessario adottare un approccio di genere, come raccomanda, tra le altre, la recente relazione della Commissione europea sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Ciò vale tanto più quando si parla di prostituzione in quanto tale. I dati pubblicati dalla Commissione europea nel 2018 mostrano infatti che tra le vittime di tratta per sfruttamento sessuale, ben il 95 per cento è composto da donne e bambine. L'argomento, pure molto utilizzato mediaticamente, secondo cui anche gli uomini si prostituiscono (o sono prostituiti) è dunque del tutto smentito dai dati, ancor più se si considera che le percentuali di uomini e bambini in prostituzione offrono i loro servizi generalmente ad acquirenti uomini: la prostituzione è decisamente un fenomeno di genere, dove vi sono donne e bambine - e pochissimi uomini - che subiscono atti sessuali da parte di compratori di sesso maschile. Una menzione a parte va fatta per le donne *transgender* in prostituzione. Secondo i dati dell'Associazione Tampep onlus 2014 (gli unici tuttora disponibili) le donne *transgender* in prostituzione in Italia costituiscono il 6 per cento del totale. Le motivazioni che spingono le donne *transgender* in prostituzione sono da un lato identici a quelli che spingono le donne verso tale mercato (indigenza, traumi, mancanza di prospettive), ma accentuati dal fatto che le persone *transgender* subiscono ancora forte discriminazione e conseguente esclusione dal mondo del lavoro. A ciò si aggiungono motivazioni del tutto peculiari di natura psicologica, legate all'identità di genere. Al netto di tali considerazioni, resta fermo un dato schiacciante: la netta prevalenza di individui di genere femminile quali persone prostitute e individui di genere maschile quali fruitori del mercato del sesso. Per gestire il fenomeno di tale mercato e arginare la tratta e lo sfruttamento di esseri umani ad esso connessi, sono fondamentalmente tre i modelli individuati al livello europeo: il modello proibizionista, il modello regolamentarista e il modello abolizionista. A questi, sul finire degli anni Novanta, se n'è aggiunto un quarto, che rappresenta un'evoluzione del modello abolizionista ed è comunemente definito « modello nordico » o « neo-abolizionista ».

Nel modello « proibizionista » la prostituzione è vietata e perseguita penalmente. Secondo questo modello è reato offrire prestazioni sessuali a pagamento. Sono anche punite tutte le attività di contorno alla prostituzione, come lo sfruttamento della prostituzione, l'induzione e il favoreggiamento. Questo modello è seguito dalla gran parte dei Paesi dell'Est europeo.

Il modello « regolamentarista » considera la prostituzione come un'attività lecita e liberamente esercitabile come una qualsiasi attività commerciale e ne regola le forme di esercizio. La regolamentazione spesso include l'imposizione di tasse e restrizioni, più o meno ampie, nell'esercizio della prostituzione, anche con l'individuazione di luoghi preposti all'esercizio di tale attività, e l'obbligo di segnalare attività e residenza, nonché la prescrizione, ricadente solo sulle donne prostitute, di controlli sanitari obbligatori. Tale modello è adottato in sette Paesi europei (Paesi Bassi, Germania, Austria, Svizzera, Grecia, Ungheria e Lettonia).

Il modello « abolizionista » ha un approccio neutrale verso l'attività prostitutiva in sé e non punisce chi la pratica, ma tende a punire tutte le attività di contorno alla prostituzione, quali lo sfruttamento, il reclutamento e il favoreggiamento. Questo è il modello seguito attualmente dall'Italia e da Paesi come Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, e Spagna.

Il cosiddetto « modello nordico » o « neo-abolizionista » è stato introdotto per la prima volta in Svezia



nel 1999, dopo un lungo dibattito che ha coinvolto anche l'opinione pubblica. Tale modello è basato sul perseguimento, oltre che di tutte le condotte parallele, anche della domanda di sesso a pagamento, identificata come vero fattore trainante della tratta e dell'entrata in prostituzione di soggetti a vario titolo più fragili. In base al monitoraggio effettuato sull'impatto avuto dalla legge, l'azione deterrente esercitata sulla tratta e sul fenomeno della prostituzione in sé è stata ritenuta efficace: a seguito dell'applicazione della legge, il numero di persone in prostituzione in Svezia è diminuito del 65 per cento (in Norvegia del 60 per cento). La legge ha avuto inoltre un forte impatto culturale: se prima del 1999 solo il 30 per cento della popolazione si dichiarava favorevole alla criminalizzazione dell'acquisto di sesso, oggi la percentuale è salita al 72 per cento 5.

La scelta legislativa operata da ogni singolo Paese dell'Unione europea è dunque cruciale per determinare la crescita o la diminuzione del fenomeno della prostituzione, dello sfruttamento sessuale delle donne e della tratta di esseri umani, ivi compresi i minori. Sulla base dei dati emersi dall'osservazione e dall'analisi dei modelli in vigore in Europa, già nel 2014 il Parlamento europeo ha approvato la relazione su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere (nota come risoluzione *Honeyball*, risoluzione (2013/2103(INI) del Parlamento europeo, del 26 febbraio 2014). In tale risoluzione si invitano tutti gli Stati dell'Unione europea ad adottare il cosiddetto « modello nordico », in quanto dimostratosi il più efficace.

La risoluzione *Honeyball* non manca inoltre di sottolineare come l'adozione di normative nazionali che si richiamino a quella svedese comporterebbe tangibili progressi anche in materia di parità di genere. Tale modello è infatti l'unico che adotta una prospettiva di genere sul fenomeno della prostituzione, essendo teso non solo all'eradicazione della tratta e dello sfruttamento sessuale di esseri umani, ma anche a promuovere l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne. Esso identifica infatti nel cliente (come abbiamo visto, un uomo, nella stragrande maggioranza dei casi) l'ultimo anello di una catena di sopraffazione che inizia con i trafficanti di persone o con le condizioni di vulnerabilità economica, sociale o personale della persona prostituita, prosegue con i suoi sfruttatori e termina con l'acquirente delle prestazioni sessuali, il cliente, appunto. Sulla messa a fuoco della responsabilità del cliente, si è espressa anche la dottoressa Floriana Sipala, capo dell'Unità crimine organizzato e politiche antidroga della Direzione generale affari interni della Commissione europea, nel corso dell'audizione tenutasi presso la 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato nella seduta del 4 giugno 2020. La dottoressa Sipala ha infatti affermato: « Soprattutto non dobbiamo dimenticare che di questa catena fanno parte i clienti, che ignorano o fingono di ignorare le forme di sfruttamento in cui si trovano le vittime, che sono nella stragrande maggioranza dei casi donne e ragazze ». Viceversa, la regolamentazione della prostituzione, laddove è stata introdotta, ha fallito nel suo obiettivo di ridurre tratta e sfruttamento, in quanto - e sono ancora parole di Floriana Sipala - « È altresì emerso che, laddove la prostituzione è legale, i trafficanti utilizzano i mezzi che sono offerti dall'ordinamento giuridico per continuare nello sfruttamento delle vittime, compresi i minori ». Il modello neo-abolizionista identifica dunque correttamente nella domanda di sesso a pagamento il fattore trainante della tratta e della prostituzione, nonché la conseguente necessità di ampliare e diversificare continuamente « l'offerta ». Tale domanda è così esorbitante, infatti, che non potrebbe mai essere soddisfatta dalla sola prostituzione « volontaria ». Ad oggi, fra i Paesi membri dell'Unione europea, il modello nordico o neo-abolizionista è stato adottato in Finlandia, Norvegia, Islanda, Repubblica d'Irlanda e Francia.

E veniamo da ultimo alla *vexata quaestio* della « libera scelta » di prostituirsi e della possibilità, nel nostro Paese, di normare tale attività equiparandola ad una attività lavorativa. Sia sul concetto di « prostituzione volontaria », che sulla possibilità di inquadrare la prostituzione quale attività lavorativa, magari di tipo autonomo e imprenditoriale, si è espressa in maniera determinante la Corte costituzionale nella fondamentale sentenza n. 141 del 2019, a seguito della sollecitazione della corte di appello di Bari. In riferimento al noto caso di Giampiero Tarantini e il giro di ragazze procacciate a fini prostitutivi, la corte d'appello di Bari aveva espresso dubbi circa la legittimità costituzionale dell'articolo 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (la legge Merlin), nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della

prostituzione « volontariamente e consapevolmente esercitata ». La Corte rimettente muove dal rilievo che, nell'attuale contesto storico, la prostituzione non sia un fenomeno unitario. Accanto alla prostituzione « coattiva » e a quella « per bisogno », vi sarebbe, infatti, una prostituzione per scelta totalmente libera e volontaria, la quale troverebbe espressione paradigmatica nella figura della *escort* (intendendosi per tale l'accompagnatrice retribuita, disponibile anche a prestazioni sessuali), figura ignota all'epoca dell'approvazione della legge n. 75 del 1958. Su tale premessa, la Corte pugliese assumeva che la scelta di offrire prestazioni sessuali verso corrispettivo costituirebbe una forma di estrinsecazione della libertà di autodeterminazione sessuale, garantita dall'articolo 2 della Costituzione quale diritto inviolabile della persona umana. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 141 del 2019, ha dichiarato infondate le questioni di incostituzionalità relative alle previsioni della legge Merlin, escludendo con ciò che la prostituzione « libera » sia riconducibile ad una sfera di autodeterminazione sessuale e di esplicazione della personalità mediante la sessualità, tutelata dall'articolo 2 della Costituzione. I diritti di libertà - tra i quali indubbiamente rientra anche la libertà sessuale - sono riconosciuti dalla Costituzione in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona e di una persona inserita in relazioni sociali. La prostituzione, però, non rappresenta affatto uno strumento di tutela e di sviluppo della persona umana, ma solo una particolare forma di attività economica. In questo caso, infatti, la sessualità non è che una « prestazione di servizio » per conseguire un profitto e nulla ha a che fare con la libera sessualità in quanto tale. Né risulta invocabile, secondo il giudice delle leggi, la tutela della libera iniziativa economica da parte dell'articolo 41 della Costituzione, poiché quella medesima disposizione costituzionale pone ad essa il limite della dignità umana, un concetto da intendere in senso oggettivo: non si tratta della « dignità soggettiva », quale la concepisce il singolo, bensì di quella « oggettiva » in relazione alla società. Il legislatore, ricorda la Corte, facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico, ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svilisce l'individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente.

Tutti i dati fin qui illustrati sono stati oggetto di una indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione promossa e avviata nel giugno del 2019 presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato. Durata un anno circa e svoltasi in dieci sedute, nel corso di tale indagine sono stati ascoltati ventiquattro soggetti, esperti a vario titolo del fenomeno della prostituzione e del contrasto ai crimini ad essa connessi: da dirigenti delle Forze dell'ordine, a rappresentanti sindacali, al comitato per i diritti civili delle prostitute, a sopravvissute del mercato prostitutivo, a psicologi, alla Pontificia Accademia delle scienze, alle associazioni impegnate nel recupero delle vittime della tratta e del mercato prostitutivo, fino ad esponenti del Governo svedese e della Direzione generale Affari interni della Commissione europea, per menzionarne solo alcuni. I dati raccolti sono stati riassunti in una relazione conclusiva approvata dalla Commissione in data 1<sup>o</sup> luglio 2021.

Nelle conclusioni del documento approvato dalla Commissione si afferma:

« Sulla base delle risultanze dell'indagine conoscitiva svolta, della citata sentenza della Corte costituzionale, nonché delle diverse risoluzioni europee, ivi inclusa quella approvata lo scorso 21 febbraio 2021 (risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime), un eventuale intervento legislativo nel nostro Paese non potrebbe pertanto muoversi che tra il modello abolizionista vigente e quello neo-abolizionista di stampo nordico ». È dunque in questo solco che si muove l'intervento normativo presente, che recepisce non solo le indicazioni della Corte costituzionale e delle direttive e risoluzioni europee succitate, ma anche la voce e le istanze di un crescente movimento abolizionista e femminista affermatosi negli ultimi decenni in Europa che interpreta la prostituzione e la sua legalizzazione, così come la sua passiva accettazione, come un sistema di dominio degli uomini sulle donne di stampo patriarcale che ripropone in chiave moderna l'antica suddivisione del genere femminile in due categorie: « le donne procreatrici e le donne di piacere », mentre nel modello neo-abolizionista identificano un approccio che mira ad una « alleanza tra uomini e donne che sanno di appartenere a un'umanità comune e dunque considerano l'esistenza del sistema prostitutivo disonorevole » per entrambi. Non è possibile comprare la vulnerabilità: ecco

perché la domanda deve essere inquadrata come atto contro la dignità della persona e fattore trainante di crimini aberranti, come la tratta di esseri umani.

In relazione a quanto esposto in premessa, il presente intervento normativo consta di quattro articoli. Il primo interviene sulla legge n. 75 del 1958 introducendo, oltre ai casi già previsti, anche la punibilità per il soggetto/cliente che compia atti sessuali in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, con chi eserciti attività di meretricio. Il presente articolo prevede una diversa gradualità di sanzioni in relazione all'abitudine della condotta del soggetto agente.

Infatti, all'articolo 1, comma 1, dell'articolo 3-*bis* della legge n. 75 del 1958, introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge, si prevede una sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 5.000 per chiunque compia atti sessuali con persone che esercitano la prostituzione, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi.

Il comma successivo dispone un meccanismo che ha come atto conclusivo la sanzione dell'ammonizione del questore qualora quest'ultimo ravveda, sulla base di elementi di fatto e sentite le persone informate sui fatti, l'abitudine di colui che ponga in essere la condotta incriminata.

Il comma 3 dispone la reclusione da sei mesi a tre anni nel caso in cui il soggetto abbia reiterato la condotta di cui al comma 1, pur essendo già incorso nel provvedimento di ammonizione di cui al comma precedente.

Il comma 4 prevede un meccanismo procedurale che, richiamando l'articolo 163 del codice penale, subordina la concessione della sospensione condizionale alla partecipazione con successo ai percorsi destinati agli autori di violenza di genere disponibili sul territorio, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere.

L'articolo 2 del disegno di legge novella l'articolo 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, di attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, in relazione alle competenze del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, ricomprendendo anche il fenomeno della prostituzione, essendo questo indissolubilmente legato a condotte di sfruttamento. Nello specifico si prevede che il Dipartimento sia competente ad attuare diverse azioni: campagne informative di sensibilizzazione relativamente alla prostituzione intesa quale forma di violenza perpetrata nei confronti di chi offre il proprio corpo in cambio di denaro o altra utilità anche solo promessi; campagne di responsabilizzazione dei soggetti che si avvalgono di tali prestazioni, tenuto conto che chi alimenta la domanda di prestazioni sessuali a pagamento rientra nel rapporto sinallagmatico partecipando a pieno titolo allo sfruttamento e alla lesione della dignità della persona; monitoraggio costante dei soggetti che esercitavano l'attività di meretricio in riferimento al reinserimento nella società e ad eventuali ripercussioni dal punto di vista psico-fisico.

A completamento delle norme sopra evidenziate, l'articolo 3 del disegno di legge mira a rifinanziare il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, creando al contempo un vincolo di destinazione volto all'attuazione di programmi di emersione, assistenza e di integrazione sociale e reinserimento lavorativo in favore dei soggetti che cessano l'esercizio della prostituzione, anche al di là delle ipotesi previste dalla legge 11 agosto 2003, n. 228, in materia di tratta di persone. Il presente articolo istituisce un programma per la realizzazione, in tutto il territorio nazionale, di centri di supporto ai soggetti che cessano l'esercizio della prostituzione, al fine di garantire adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, di mediazione sociale e ove necessario di formazione e reinserimento lavorativo nonché adeguate condizioni di alloggio e di vitto.

Infine, all'articolo 4 del disegno di legge viene previsto un obbligo di relazione annuale alle Camere, da parte del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, relativamente alle attività poste in essere nell'annualità precedente.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

*(Modifica alla legge 20 febbraio 1958,  
n. 75)*

1. Alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

« Art. 3-*bis*. - *I*. Fuori dai casi previsti dall'articolo 3, chiunque compie atti sessuali con persone che esercitano la prostituzione, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.500 a euro 5.000.

2. L'ordinanza che applica la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 1 è trasmessa al questore che, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, se ritiene, sulla base di elementi di fatto, che la condotta non ha carattere episodico, ammonisce oralmente il responsabile della violazione, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al soggetto ammonito.

3. Quando il fatto di cui al comma 1 è commesso da soggetto già ammonito ai sensi del comma 2 nei cinque anni precedenti, lo stesso è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 5.000 a euro 15.000.

4. Al di fuori dei casi previsti dal quarto comma dall'articolo 163 del codice penale, nel caso di condanna per il delitto di cui al comma 3, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione con successo ai percorsi destinati agli autori di violenza di genere presso i servizi disponibili sul territorio previsti dall'articolo 3, comma 5-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna ».

Art. 2.

*(Modifica al decreto legislativo  
4 marzo 2014, n. 24)*

1. All'articolo 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

« *c-bis*) attuare campagne informative relativamente al fenomeno della prostituzione, inteso quale forma di violenza perpetrata nei confronti di chi offre il proprio corpo in cambio di denaro o altra utilità, anche solo promessi;

*c-ter*) prevedere campagne di responsabilizzazione rivolte ai soggetti che si avvalgono di prestazioni sessuali in cambio di denaro o altra utilità, anche solo promessi;

*c-quater*) prevedere monitoraggi costanti di coloro che esercitano o esercitavano la prostituzione, con attenzione verso quest'ultimi, relativamente al reinserimento nella società e ad eventuali ripercussioni dal punto di vista psico-fisico del soggetto ».

Art. 3.

*(Misure a supporto dei soggetti che cessano l'esercizio della prostituzione)*

1. Il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di euro 2.500.000 per l'anno 2022 e di euro 5.000.000 a decorrere dall'anno 2023, al fine di finanziare programmi di emersione, assistenza e di integrazione sociale e reinserimento lavorativo in favore dei soggetti che cessano l'esercizio della prostituzione e conseguentemente sono presi in carico dai servizi sociali e dalle associazioni impegnate nell'assistenza dei soggetti implicati nella prostituzione. Al Fondo sono altresì assegnate le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 3-*bis* della legge 20 febbraio 1958, n. 75, come introdotto dall'articolo 1 della presente legge.

2. Nei limiti delle risorse di cui al comma 1, che costituiscono tetto di spesa massimo, è istituito un programma per la realizzazione in tutto il territorio nazionale di centri di supporto ai soggetti che cessano l'esercizio della prostituzione. I centri garantiscono adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, di mediazione sociale e, ove necessario, di formazione e reinserimento lavorativo nonché adeguate condizioni di alloggio e di vitto.

3. I centri di cui al comma 2 svolgono la loro attività garantendo l'anonimato dei soggetti in carico e possono essere gestiti dagli enti locali, in forma singola o associata, nonché da associazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto ai soggetti di cui al medesimo comma. I centri operano in maniera integrata, anche con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali, tenendo conto delle necessità fondamentali per la protezione dei soggetti di cui al comma 2, ivi compresa l'assistenza legale, sanitaria, psicologica e di mediazione sociale dei medesimi.

4. Le modalità di attuazione del comma 2, incluso il programma ivi previsto, sono definite con decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anche al fine di rispettare il limite di 5 milioni di euro annui che costituisce tetto di spesa massimo. In caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo di cui al comma 1, le domande accolte e non soddisfatte sono poste a carico del successivo esercizio finanziario e hanno precedenza a parità di punteggio rispetto alle richieste presentate nel medesimo esercizio. Il decreto individua i requisiti organizzativi dei centri di cui al comma 2, le tipologie degli stessi, le categorie professionali che vi possono operare e le modalità di erogazione dei servizi assistenziali e assicura, in sede di elaborazione del programma, opportune forme di consultazione delle associazioni di cui al comma 3. La domanda di accesso al Fondo ai fini dell'indennizzo è presentata al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

5. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a euro 2.500.000 per l'anno 2022 e a euro 5.000.000 a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 4.

*(Relazione alle Camere)*

1. Il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, entro il 30 settembre di ogni anno, anche sulla base dei dati forniti dai servizi sociali e dalle associazioni impegnate nell'assistenza delle donne implicate nella prostituzione, presenta alle Camere una relazione generale sulle attività relative ai programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale in essere, con particolare riferimento all'evidenziazione dei dati concernenti la platea di soggetti che nell'anno precedente hanno cessato l'esercizio della prostituzione.

## **1.3. Trattazione in Commissione**

## 1.3.1. Sedute

---

---

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 2537  
**XVIII Legislatura**

---

Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, e altre disposizioni in materia di abolizione della prostituzione

---

Trattazione in Commissione

### **Sedute di Commissione primaria**

Seduta

1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) (sui lavori della Commissione)

[N. 355 \(pom.\)](#)

5 luglio 2022

## **1.3.2. Resoconti sommari**



## **1.3.2.1. 1<sup>^</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali)**

# 1.3.2.1.1. 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) - Seduta n. 355 (pom.) del 05/07/2022

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

## AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 5 LUGLIO 2022

355ª Seduta

Presidenza del Presidente

PARRINI

*Intervengono il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Rossella Accoto e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Caterina Bini.*

*La seduta inizia alle ore 16.*

### SULLA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che è entrata a far parte della Commissione la senatrice Antonella Campagna del Gruppo Insieme per il futuro - Centro Democratico.

La Commissione prende atto.

### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE riferisce sulla riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, che si è appena conclusa.

Il senatore Malan ha chiesto di iscrivere all'ordine del giorno lo svolgimento dell'interrogazione 3-03312, presentata dal senatore Calandrini, sulla criminalità a Latina.

Su proposta del senatore Toninelli, si è convenuto di esaminare prioritariamente eventuali disegni di legge d'iniziativa parlamentare, in assenza di proposte parte del Governo su tale argomento, per l'individuazione di meccanismi volti a contrastare l'astensionismo determinato da difficoltà di accesso al seggio.

La senatrice Pirovano ha chiesto di iniziare l'esame dei disegni di legge n. 1144 (Istituzione dell'Osservatorio nazionale per il sostegno ed il supporto psicologico del personale delle Forze di polizia) e n. 2281 (Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime degli stupri di guerra del 1943-1944).

La senatrice Valente ha chiesto di avviare l'esame del disegno di legge n. 2428 (Modifiche al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico).

È stato inoltre sollecitato l'avvio dell'esame di disegni di legge assegnati in sede riunita con la Commissione giustizia: da parte del senatore Malan, il disegno di legge n. 2582 (Modifica all'articolo 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140, concernente la ripartizione tra le Camere della competenza in materia di autorizzazioni ai sensi dell'articolo 68, terzo comma, della Costituzione); da parte del senatore Toninelli, il disegno di legge n. 2537 (Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, e altre disposizioni in materia di abolizione della prostituzione).

Il senatore Bressa ha infine chiesto di proseguire l'esame dei disegni di legge n. 10 e connessi (Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992), assegnati in sede riunita con la Commissione affari esteri.

La Commissione prende atto.

*IN SEDE REDIGENTE*

**(2495) Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Silvia Fregolent; Maria Anna Madia e Francesco Silvestri  
(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta di martedì 14 giugno.

Il relatore **PERILLI** (M5S) annuncia che, come concordato nel Comitato ristretto riunitosi giovedì 30 giugno, invierà ai Gruppi una ipotesi di riformulazione del testo in esame, tenendo conto di alcune delle proposte di modifica presentate.

Tuttavia, essendo inopportuna l'adozione di un nuovo testo, anche per agevolare la terza lettura da parte dell'altro ramo del Parlamento, anticipa che tali modifiche saranno introdotte attraverso l'accoglimento di emendamenti già proposti, oppure, se necessario, con la formulazione da parte propria, in qualità di relatore, di ulteriori emendamenti.

Dopo aver ricordato che si è convenuto di non alterare in modo significativo l'impianto del testo approvato dalla Camera dei deputati, per rispettare l'accordo politico raggiunto in quella sede sulle questioni più complesse, auspica che il disegno di legge sia calendarizzato in Assemblea quanto prima, in modo da essere approvato prima della pausa estiva dei lavori. Nel frattempo, ritiene opportuno che i Capigruppo in Commissione interloquiscano con gli omologhi della Camera dei deputati al fine di sollecitare fin d'ora l'approvazione definitiva in terza lettura.

Il senatore **TONINELLI** (M5S) concorda sulle modalità di lavoro prospettate dal relatore, ritenendo che solo in questo modo si possa raggiungere l'obiettivo di introdurre finalmente una disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi. Conviene, pertanto, sulla opportunità di licenziare il testo entro la pausa estiva.

Il senatore **PAGANO** (FIBP-UDC) concorda sulla impostazione metodologica descritta dal relatore. Auspica che si tenga conto di tutte le modifiche su cui è stato raggiunto un accordo nel Comitato ristretto, verificando poi, in sede di esame degli emendamenti, se ci sono i margini per ulteriori convergenze sulle questioni rimaste aperte. Conviene altresì sulla opportunità di un confronto con i Capigruppo della Commissione affari costituzionali della Camera, per evitare ulteriori ritardi nell'approvazione del disegno di legge.

Il relatore **PERILLI** (M5S) chiede di programmare i lavori in modo che si possa procedere alle votazioni già la prossima settimana.

Il **PRESIDENTE** assicura che si potrà procedere nel senso auspicato dal relatore.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il **PRESIDENTE** comunica che sui disegni di legge nn. 1785, 2229, 2185, 1650 e 1359 si rimane in attesa del parere della Commissione bilancio.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 16,10.*

