

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori FIORILLO, MAZZUCA POGGIOLINI,
OSSICINI, D’URSO, CORTELLONI, MUNDI, MANIS, DI
BENEDETTO, LAURIA Baldassare, MUNGARI, IULIANO,
DOLAZZA, MARINI, CURTO, BESSO CORDERO, CAPALDI,
NAPOLI Bruno, TRAVAGLIA e DE ANNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA 18 FEBBRAIO 1998

Nuove norme sulla prostituzione e per la repressione
dello sfruttamento della prostituzione altrui e della tratta
degli esseri umani

ONOREVOLI SENATORI. - A quarant'anni dalla «legge Merlin», è incontestabile la necessità di arrivare ad una nuova normativa finalizzata non alla regolamentazione della prostituzione, ma alla riduzione dei fenomeni gravi e sempre più allarmanti, che la accompagnano.

La legge 20 febbraio 1958, n. 75, costituì la risposta in Italia al vasto movimento di opinione che si era battuto per l'abolizione della prostituzione di Stato, che manteneva tante donne in un grave stato di degradazione e le bollava a vita, addirittura escludendo i loro figli da determinate carriere.

Non può essere contestata la validità ancora attuale dei principi ispiratori di questa legge, che recepiva di fatto la Convenzione di New York del 21 marzo 1950, ratificata dallo Stato italiano solo nel 1966, ai sensi della legge 23 novembre 1996, n. 1173 e tuttora operante.

Nello stesso modo non possono però essere ignorati gli effetti negativi derivanti da alcune norme, per molte delle quali è anche venuta meno la motivazione iniziale, superata a volte proprio a causa degli effetti che la legge ha portato con sé intrecciati con i mutamenti sociali intervenuti.

A titolo di esempio basti pensare allo sfruttamento ed alla degradazione, abolita per legge nei confronti delle prostitute delle case chiuse, ma che hanno assunto oggi caratteristiche estremamente allarmanti, sia per lo spettacolo sotto gli occhi di tutti nelle strade, sia per la crescita dei fatti criminali legati alla tratta ed allo sfruttamento imposto con metodi brutali, accompagnato a volte dalla riduzione in stato di schiavitù, come ribadito anche in una recentissima sentenza della Corte di cassazione.

Molte richieste di modifica delle attuali norme sono state avanzate da tempo e con

diverse impostazioni: il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di affrontare la prostituzione nei suoi vari aspetti, che investono l'intera società nel suo complesso, e non solo chi si prostituisce o chi si arricchisce mediante lo sfruttamento.

L'articolo 1, con richiamo all'articolo 3 della Costituzione, prevede iniziative dirette a rimuovere le cause che favoriscono la pratica della prostituzione ed affida alle Regioni la prevenzione, nonché il sostegno ed il reinserimento delle persone che intendono lasciare tale attività.

Per il finanziamento delle iniziative regionali, anche a copertura delle quote per programmi della Comunità europea, l'articolo 12 istituisce un apposito fondo, alla cui copertura si provvede mediante le maggiori entrate conseguenti all'assoggettamento alle imposte, a norma dell'articolo 2 della proposta, dei proventi derivanti dall'esercizio della prostituzione, nonché dall'applicazione delle sanzioni previste.

Nessuna velleità di eliminare «il mestiere più antico del mondo», nè di conferirgli dignità di «professione», ma ferma volontà di arrivare ad una normativa più efficace, repressiva dell'illegalità, che garantisca la salute pubblica ed assicuri il sostegno ed il reinserimento di chi intende abbandonare l'attività.

Fondamento dell'innovazione non è il ritorno alle case chiuse, che significherebbe non solo rinnegare la «legge Merlin» e violare la Convenzione di New York, ma anche sottrarre le attuali vittime degli sfruttatori alla vista di tutti per relegarle in condizioni altrettanto degradanti.

La riforma si basa sul ribadire la liceità dell'attività della prostituzione, subordinandola però a regole che consentano a chi si prostituisce di non diventare facile preda

degli sfruttatori e di abbandonare l'attività, a volte iniziata per costrizione o a causa di grave disagio.

Ne consegue che anche il potenziale «cliente» avrà la possibilità di realizzare le proprie libere scelte sessuali in condizioni di garanzia, se pur relativa, mentre potrà incorrere in una sanzione amministrativa se vi rinuncerà, esponendo con quasi assoluta certezza se stesso e la collettività a gravi rischi.

In un ordinamento nel quale vigono norme che impongono il casco e le cinture di sicurezza per ridurre danni individuali, non sembra coerente continuare ad ignorare la necessità di modificare le norme riguardanti la trasmissione dell'AIDS e delle altre malattie a trasmissione sessuale, favorite dal completo venire meno di ogni controllo.

È da tenere presente che oggi sono solo necessarie analisi assolutamente non assimilabili alle ispezioni corporali, una volta praticate per la sifilide ed il cui obbligo fu abolito dalla «legge Merlin». Nella proposta è peraltro stabilito che i controlli, le cui modalità devono essere indicate dai Ministeri competenti, siano regolamentati in modo da rispettare in pieno la dignità della persona e la riservatezza.

Non sembra da condividere l'opinione di coloro che sono contrari a causa della caratteristica delle analisi attualmente praticate, che, per un periodo che può arrivare anche a sei mesi, possono non dare ancora risultati positivi. Questo dato tecnico è incontestabile, ed è pur vero che i controlli, se interpretati come una specie di «patente di non sieropositività», potrebbero indurre alcuni ad allentare le precauzioni. Ma per impedire ciò basta una seria campagna di informazione.

Con l'obbligo del controllo si vuole impedire che individui infetti da tempo, a volte anche pienamente consapevoli, possano continuare ad offrirsi per rapporti mercenari e siano tra quelli più disponibili a rapporti non protetti.

L'obbligo del controllo trova fondamento nella sentenza n. 218 23 maggio-2

giugno del 1994 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della legge 5 giugno 1990, n.135, nella parte in cui non prevede accertamenti sanitari dell'assenza di sieropositività all'infezione da HIV come condizione per l'espletamento di attività che comportano rischi per la salute di terzi.

Con riferimento al «dove» l'attività possa essere svolta, la nuova normativa impone che l'attività di prostituzione abbia luogo in locali chiusi, sottratti alla vista dei passanti, facenti parte di pubblici esercizi o strutture ricettive, oppure individuati allo scopo a cura dei comuni. L'esercizio di tale attività da parte di più persone nello stesso immobile viene ad essere consentito (articolo 2, comma 2).

Secondo la legge del 1958, tale ipotesi sarebbe comunque esclusa in quanto «casa di prostituzione». In merito a queste non si fa più riferimento a chi «controlli, o diriga, o amministri» una casa di prostituzione (articolo 3 della legge del 1958), ma solo a chi «organizza o dirige, traendone profitto, la prostituzione altrui». In altre parole, è punito l'«imprenditore» ma non l'amministratore, che può essere un semplice impiegato.

Con riferimento alle forme di associazione non si vuole legittimare l'esercizio, sotto qualsiasi forma associativa dell'attività imprenditoriale da parte di soggetti che non esercitano essi stessi la prostituzione; la gestione, come l'organizzazione, è punita dell'articolo 3, comma 1; è invece possibile a non più di tre persone svolgere in comune la loro attività (articolo 2, comma 3).

Con riferimento alle sanzioni sulla locazione (articolo 3, n. 2, della legge del 1958, nonché preambolo della Convenzione di New York del 1950) si introduce il concetto di «profitto». In altre parole, si sanziona la fattispecie in cui il locatore non sia semplicemente informato della natura dell'attività che si svolge nell'immobile, ma ne tragga egli stesso un utile che vada al di là

della semplice riscossione del canone (articolo 3, comma 3).

Con riferimento alla presenza nei pubblici esercizi o nelle strutture ricettive di soggetti che esercitano la prostituzione, non si colpisce chi «tollera abitualmente»: ciò che è proibito è il compiere, all'interno di tali locali, fatti previsti come reato.

La sanzione per gli esercenti consiste nella chiusura temporanea e, in caso di reiterazione, definitiva (articolo 7).

Nella legge del 1958, l'approccio ai clienti per strada è consentito in linea di principio, ma limitato nelle modalità; sarebbe ora del tutto proibito, salvo una diversa gradazione della pena in relazione alle modalità stesse (articolo 8).

La preventiva comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza non è intesa a reintrodurre alcun tipo di schedatura, ma, connessa anche agli accertamenti sanitari, costituisce il presupposto per esercitare l'attività in condizioni meno precarie di quelle attuali e

con maggiori garanzie per la salute pubblica; i dati non possono essere utilizzati dopo la cessazione dell'attività.

Sono previste sanzioni più gravi di quelle attuali per i reati di sfruttamento e di tratta, con varie aggravanti, tra le quali quelle riguardanti i reati commessi in danno di minorenni (articolo 3).

Secondo l'articolo 8 gli stranieri sono soggetti alla revoca del permesso di soggiorno ed all'espulsione in caso di reiterazione del reato, se non in possesso del permesso.

L'articolo 13 istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della prostituzione, dello sfruttamento e della tratta.

Onorevoli colleghi, mi auguro che la sollecita approvazione della riforma proposta fornisca finalmente soluzioni ai gravi e drammatici problemi che non possiamo continuare ad ignorare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Iniziativa di prevenzione)

1. La Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione, promuove ogni iniziativa diretta a rimuovere le cause di ordine economico, sociale, culturale e psicologico che favoriscono la pratica della prostituzione.

2. Le regioni e le province autonome, con leggi da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, promuovono iniziative di sostegno, studio e comunicazione, finalizzate alla prevenzione della prostituzione ed al reinserimento delle persone che intendono lasciare tale attività.

Art. 2.

(Esercizio della prostituzione)

1. I soggetti maggiorenni che, in piena libertà e autonomia, decidono di esercitare la prostituzione, possono svolgere tale attività, previa comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza, che ne rilascia ricevuta. La comunicazione, accompagnata dalla certificazione di cui all'articolo 8, deve essere rinnovata ogni sei mesi.

2. L'attività deve essere esercitata in luoghi chiusi, e non in vista dalla strada, anche appartenenti a strutture ricettive o a servizi pubblici, oppure allo scopo individuati dai comuni singoli o associati.

3. I soggetti di cui al comma 1 possono svolgere l'attività di cui allo stesso comma in comune con non più di due soggetti dediti alla medesima attività, conferendo all'attività stessa beni mobili e immobili

ed utilizzando servizi in comune. È vietata ogni altra forma di associazione.

4. Nessuna discriminazione può essere adottata nei confronti di chi esercita l'attività di prostituzione nelle forme consentite dalla presente legge.

5. Ogni dato ed informazione dei quali le autorità di pubblica sicurezza, gli organismi sanitari e qualsiasi altro soggetto sia in possesso circa l'attività esercitata, deve essere utilizzato esclusivamente ai fini dell'applicazione della presente legge e deve essere eliminato quando la persona interessata comunicchi la cessazione dell'attività stessa.

Art. 3.

(Reati di sfruttamento della prostituzione)

1. Chiunque organizza o dirige, traendone profitto, la prostituzione altrui, è punito con la reclusione da quattro a otto anni e con la multa da lire 5 milioni a lire 25 milioni; è punito con la medesima pena chiunque impedisca o tenti di impedire a persona che eserciti la prostituzione di desistere da tale attività. La condanna per il predetto reato comporta l'interdizione dai pubblici uffici per la durata di due anni, salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 240 del codice penale e delle norme sull'estradizione.

2. Chiunque induca alla prostituzione un'altra persona, o ne agevoli l'attività, allo scopo di trarne profitto, o la induca a recarsi in un altro Stato allo scopo di esercitare tale attività, o ne agevoli la partenza, è punito con la medesima pena di cui al comma 1.

3. Chi dà in locazione o cede a qualunque altro titolo un immobile a soggetti che esercitano la prostituzione, al fine di trarre profitto da tale attività, è punito con la medesima pena di cui al comma 2.

4. Non costituisce reato l'attività di mutua assistenza prestata, in qualsiasi forma e senza fini di lucro, fra soggetti che esercitano la prostituzione.

Art. 4.

(Aggravanti delle sanzioni)

1. Le pene di cui all'articolo 3 sono aumentate della metà:

a) se i reati sono commessi ricorrendo a violenza, minacce o altri mezzi coercitivi, all'inganno, con abuso di autorità o mediante altre pressioni tali che la persona che li subisce non abbia altra scelta effettiva e accettabile se non quella di cedervi;

b) se il fatto è commesso ai danni di persona minore, incapace o tossicodipendente;

c) se il colpevole partecipa ad associazioni per delinquere, o comunque ne favorisce l'attività;

d) se il colpevole è un ascendente, il coniuge, il fratello o la sorella oppure un convivente della persona indotta alla prostituzione;

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

f) se il fatto è commesso ai danni di persone aventi con il colpevole rapporti di lavoro, di servizio, di affidamento o di cura.

2. Le pene di cui all'articolo 3, con le aggravanti di cui al comma 1 del presente articolo, si applicano anche nei confronti di chi organizza o sfrutta l'immigrazione clandestina al fine della prostituzione.

Art. 5.

(Imposizione fiscale)

1. I proventi delle attività di prostituzione sono soggetti alle imposte previste dalla legislazione fiscale ordinaria. Le autorità di pubblica sicurezza comunicano agli uffici tributari competenti le attività loro note, ai fini dei necessari accertamenti fiscali.

Art. 6.

(Pubblicizzazione dell'attività)

1. È vietata la pubblicità di attività di prostituzione con mezzi diversi dalla stampa.

2. È vietata ogni forma di pubblicità dell'attività di prostituzione contraria alla pubblica decenza, con particolare riferimento alle forme di devianza o violenza sessuale.

3. Chi viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è punito con l'ammenda da lire 1 milione a lire 10 milioni e con l'arresto da tre mesi a un anno. Alla medesima pena è soggetto il responsabile di mezzi di comunicazione che permette o favorisce le predette forme di pubblicità.

4. I soggetti che offrono servizi di prostituzione nella pubblica strada, o comunque in modo non conforme al disposto del comma 1 dell'articolo 2, sono puniti con l'ammenda fino a lire un milione. Se il fatto è tale da dare pubblico scandalo o disturbare la quiete pubblica, sono puniti con l'arresto fino a otto giorni e con l'ammenda da lire 500 mila a lire due milioni.

Art. 7.

(Sanzioni per pubblici esercizi e strutture ricettive)

1. Qualora all'interno di pubblici esercizi o di una struttura ricettiva siano abitualmente compiuti i reati di cui alla presente legge, l'autorità giudiziaria ne dispone la chiusura temporanea o, in caso di reiterazione, la chiusura definitiva.

Art. 8.

(Controlli sanitari)

1. Chiunque voglia esercitare la prostituzione deve sottoporsi a periodici controlli medico-sanitari presso le strutture pubbliche.

Art. 9.

(Regolamento di attuazione)

1. I Ministri dell'interno e della sanità adottano con decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il regolamento di attuazione della presente legge, precisando le misure igieniche e sanitarie obbligatorie e la periodicità dei relativi controlli, da praticare nel pieno rispetto della dignità della persona e del diritto alla riservatezza.

Art. 10.

(Prostituzione clandestina)

1. Chi esercita la prostituzione senza aver ottemperato alle disposizioni del comma 1 dell'articolo 2 e del comma 1 dell'articolo 8, nonché del regolamento di cui all'articolo 9, è punito con la sanzione amministrativa da lire 1 a lire 3 milioni. In caso di reiterazione della trasgressione il responsabile è punito con l'arresto da uno a tre mesi e con l'ammenda da tre a cinque milioni di lire.

2. Il cittadino straniero che reiteri la trasgressione di cui al comma 1 è soggetto alla revoca del permesso di soggiorno e, qualora non ne sia in possesso, è espulso immediatamente dal territorio dello Stato .

3. Chiunque si avvale dell'attività di prostituzione svolta in violazione della presente legge è punito con la sanzione amministrativa da cinquantamila a cinquecentomila lire. Se il caso riguarda la prostituzione di un minore di anni diciotto, è applicabile l'arresto fino ad 1 anno e la contravvenzione fino a 1 milione di lire.

4. Il minore coinvolto in atti di prostituzione è affidato ai servizi sociali degli enti locali attivati in base alla legge regionale di cui agli articoli 1 e 10.

Art. 11.

(Reinserimento)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome disciplinano con legge, ai sensi dell'articolo 1, le forme di assistenza alle persone che intendano cessare l'esercizio della prostituzione e le iniziative dirette al loro reinserimento sociale, nonchè alla prevenzione della prostituzione, disponendo tra l'altro:

a) l'istituzione di appositi centri di accoglienza, pubblici o privati;

b) interventi diretti a facilitare l'accesso dei predetti soggetti a corsi di istruzione e formazione professionale, anche attraverso convenzioni con le associazioni di volontariato;

c) iniziative di studio e comunicazione;

d) corsi di formazione per operatori;

e) particolari iniziative a favore dei minori, sia ai fini del loro reinserimento che sotto forma di campagne di sensibilizzazione.

2. Entro il 30 giugno di ciascun anno le regioni e le province autonome presentano una relazione al Ministro dell'interno, al Ministro di grazia e giustizia, al Ministro della sanità ed al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, sulla loro efficacia, sugli obiettivi conseguiti e sulle possibili misure da adottare negli ambiti delle rispettive competenze.

Art 12.

(Fondo nazionale)

1. È costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo con una dotazione di 150 miliardi annui. Alla copertura si provvede mediante le maggiori entrate conseguenti all'assoggettamento alle impo-

ste, a norma dell'articolo 5, dei proventi derivanti dall'esercizio della prostituzione, nonchè all'applicazione delle sanzioni previste dalla presente legge. Il fondo, ripartito fra le regioni e le province autonome con i criteri adottati per la ripartizione del Fondo sanitario nazionale, è destinato al finanziamento delle attività di cui agli articoli 1 e 11.

2. Le somme di cui al comma 1 possono essere utilizzate quale copertura della quota di finanziamento dei programmi cofinanziati dalla Comunità europea.

Art. 13.

(Commissione d'inchiesta)

1. È istituita, per la durata della XIII legislatura, una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della prostituzione, dello sfruttamento della prostituzione altrui e della tratta degli esseri umani.

2. La Commissione, composta da quindici senatori e quindici deputati, con un presidente eletto nel proprio seno, svolge la propria attività a norma dell'articolo 82 della Costituzione e del regolamento da essa stessa approvato a maggioranza assoluta dei propri membri.

Art. 14.

(Relazione al Parlamento)

1. Il Ministro dell'interno, sentiti il Ministro di grazia e giustizia, il Ministro della sanità ed il Ministro per la solidarietà sociale, tenuto conto delle relazioni presentate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'articolo 11, presenta annualmente al Parlamento una relazione concernente il fenomeno della prostituzione, i reati ad esso connessi, i profili sanitari e sociali del fenomeno stesso e le iniziative dirette a rimuoverne le cause.

Art. 15.

(Abrogazione delle norme vigenti)

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