

**CAMERA DEI DEPUTATI
XIV LEGISLATURA**

PROGETTO DI LEGGE N. 3826:

“

Disegno di legge
presentato dal vicepresidente del consiglio dei ministri
(FINI)

dal ministro per le riforme istituzionali e la
devoluzione
(BOSSI)

e dal ministro per le pari opportunità
(PRESTIGIACOMO)

di concerto con il ministro della giustizia
(CASTELLI)

con il ministro dell'interno
(PISANU)

e con il ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)

Presentato il 26 marzo 2003

DISEGNO DI LEGGE: "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROSTITUZIONE"

Art. 1.

(Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75).

1. All'articolo 1 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

"L'esercizio della prostituzione è vietato in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Il contravventore al divieto di cui al secondo comma è punito con la sanzione amministrativa da duecento a tremila euro. In deroga a quanto previsto dall'articolo 8-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689, ove una prima violazione sia stata accertata, e si sia verificata la reiterazione di essa, il fatto è punito con l'arresto da cinque a quindici giorni e con l'ammenda da duecento a mille euro.

Non è punibile per i fatti di cui al secondo comma chi, in base a specifici e riscontrabili elementi, risulti essere stato indotto a prostituirsi mediante violenza o minaccia.

Chiunque compie atti idonei diretti inequivocamente ad avvalersi delle prestazioni sessuali di soggetti che esercitano la prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con la sanzione amministrativa da duecento a mille euro. In deroga a quanto previsto dall'articolo 8-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689, ove una prima violazione sia stata accertata, e si sia verificata la reiterazione di essa, il fatto è punito con l'ammenda da duemila a quattromila euro".

2. Dopo l'articolo 6 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, è inserito il seguente:

"Art. 6-*bis*.- 1. Non è punibile per il reato di favoreggiamento previsto dall'articolo 3, primo comma, numero 8), chi, esercitando esso stesso la prostituzione, si sia attivato, senza alcun fine di profitto o di lucro, per prestare assistenza nei confronti di un altro soggetto esercente la medesima attività.

2. Ai sensi della presente legge, non costituisce reato di favoreggiamento previsto dall'articolo 3, primo comma, numero 8), la locazione per civile abitazione a canoni di mercato di appartamenti nei quali si eserciti la prostituzione. In tali casi, i possessori di altre unità immobiliari inserite nel medesimo fabbricato, che abbiano subito turbativa del proprio possesso dall'esercizio dell'attività di

prostituzione, possono agire nei termini e con le forme di cui all'articolo 1170 del codice civile.

3. In ogni regolamento condominiale di fabbricati destinati a civile abitazione, con la maggioranza di cui all'articolo 1136, quinto comma, del codice civile, possono essere previsti il divieto o limitazioni all'esercizio della prostituzione nello stabile".

Art. 2.

(Valutazione della negligenza nella pratica della prostituzione).

1. Dopo l'articolo 590 del codice penale è inserito il seguente:

"Art. 590-bis. *(Valutazione del grado della colpa)*. - Nei casi previsti dagli articoli 589 e 590, ove la morte o la malattia sia stata provocata da agenti patogeni trasmessi sessualmente da soggetto che eserciti abitualmente la prostituzione, il giudice, nel valutare la sussistenza ed il grado della colpa, tiene conto dei controlli clinico-sanitari effettuati e della loro frequenza".

Art. 3.

(Prostituzione minorile).

1. 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 un minore di età compresa tra i quattordici ed i diciotto anni, in cambio di denaro o di altra utilità anche non economica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a seimila euro. La pena è ridotta di un terzo se l'autore del fatto è persona minore degli anni diciotto".

Art. 4.

(Associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione).

1. Le pene previste dall'articolo 416 del codice penale sono aumentate fino a due terzi per coloro che promuovono, costituiscono od organizzano l'associazione e da un terzo alla metà per gli altri, nel caso che l'associazione stessa abbia il fine di commettere più delitti di reclutamento, induzione, agevolazione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione.

Art. 5.

(Interventi di protezione sociale).

1. Fermi restando i provvedimenti previsti dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, alle persone che collaborano significativamente con l'autorità giudiziaria o con la polizia giudiziaria nelle indagini concernenti i delitti di cui all'articolo 600-bis del codice penale e all'articolo 4 della presente legge, si applicano, in quanto ne sussistano i presupposti, le disposizioni del capo II del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni.

2. A decorrere dall'anno 2003, lo stanziamento previsto per l'attuazione dei programmi di cui all'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è aumentato di 5.580.000 euro per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005.

3. Le questure segnalano ai servizi sociali competenti gli stranieri che siano stati indotti all'esercizio della prostituzione al fine di favorirne in condizioni di sicurezza il ritorno in patria.

4. All'onere derivante dall'attuazione del comma 2 si provvede, per l'anno 2003, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando

l'accantonamento relativo al Ministero medesimo e, per gli anni 2004 e 2005, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativamente alla quota destinata allo Stato dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

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

XIV LEGISLATURA

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE N. 3826

Onorevoli Deputati! - Il presente disegno di legge affronta un tema particolarmente controverso per le sue molteplici implicazioni di carattere etico e culturale.

Nel rispetto della Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, adottata a New York il 25 marzo 1950, resa esecutiva ai sensi della legge 23 novembre 1966, n. 1173, che considera "la prostituzione e il male che la accompagna, vale a dire la tratta degli esseri umani ai fini della prostituzione, incompatibili con la dignità e i valori della persona umana", il testo normativo che si propone ha come primario obiettivo quello di intervenire sulla legge 20 febbraio 1958, n. 75, recante "Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui", al fine di adeguarla al radicale mutamento che il fenomeno della prostituzione ha avuto negli ultimi anni.

Nel nostro Paese, infatti, a causa dell'intensificarsi dei flussi migratori e del coinvolgimento della criminalità organizzata nell'attività di sfruttamento e induzione alla prostituzione, si assiste non solo ad un progressivo incremento del numero delle persone che volontariamente sono dedite al meretricio, ma soprattutto alla prevalenza di forme di sfruttamento della prostituzione altrui da parte di vere e proprie organizzazioni criminali.

Tra le principali esigenze a cui far fronte rientra, pertanto, quella di contrastare efficacemente l'esercizio della prostituzione su strada, posto che è soprattutto in luogo pubblico che si perpetrano le più gravi fattispecie criminose finalizzate allo sfruttamento sessuale. Si stima, infatti, in circa 25.000 il numero delle prostitute straniere esportate in Italia nel corso di questi ultimi anni e costrette a prostituirsi nelle strade in quanto vittime della violenza e della minaccia degli sfruttatori.

L'introduzione nel nostro ordinamento del divieto di esercitare la prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, con conseguente regime sanzionatorio da applicare anche ai "clienti" che si avvalgono delle prestazioni sessuali dei soggetti che esercitano la prostituzione, può considerarsi una scelta necessaria anche in relazione alla non secondaria preoccupazione del legislatore di impedire che i comportamenti in cui si sostanzia l'esercizio della prostituzione, nonché quelli propedeutici alla pratica sostanziale della prostituzione stessa, si esteriorizzino sotto forma di incontro tra domanda ed offerta.

Passando ad una disamina tecnica del provvedimento, si evidenzia che, con l'articolo 1 del disegno di legge, sono stati aggiunti all'articolo 1 della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (cosiddetta "legge Merlin"), ulteriori commi con i quali si sancisce il divieto di esercizio della prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico. La violazione di tale divieto comporta la condanna al pagamento di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa, mentre, in caso di reiterazione, tale comportamento assume natura di illecito penale punito con l'arresto da cinque a quindici giorni e con l'ammenda da duecento a mille euro.

In considerazione, tuttavia, del forte collegamento esistente tra la prostituzione su strada e il fenomeno della tratta delle persone finalizzate allo sfruttamento della prostituzione, è stata prevista - allo scopo di impedire la criminalizzazione di persone che, in realtà, sono già vittime di gravi violenze - una specifica causa di non punibilità, che esclude l'applicazione della sanzione nei confronti di chi, mediante allegazione di specifici e riscontrabili elementi, dimostri di essere stato costretto a prostituirsi contro la sua volontà.

Per rendere, inoltre, effettivo il divieto di esercizio della prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, si è deciso di punire con la sanzione amministrativa pecuniaria e, in caso di reiterazione, con l'ammenda, anche il comportamento di chi si avvale o compie atti idonei, diretti ad avvalersi delle prestazioni sessuali offerte dai soggetti che esercitano la prostituzione nei luoghi in cui questa è vietata.

La "legge Merlin", inoltre, è stata modificata con riferimento ad ipotesi criminose (quale quella del favoreggiamento della prostituzione) che, già nell'applicazione giurisprudenziale, si sono rivelate

estremamente rigide, ma che, soprattutto a seguito della prevista introduzione del divieto di esercizio della prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, sono apparse eccessivamente rigorose nell'individuazione del potenziale ambito di applicazione.

Si tratta, in particolare, della disposizione che prevede la non punibilità, per il reato di cui all'articolo 3, primo comma, numero 8), della legge n. 75 del 1958, delle attività di reciproca assistenza, senza fini di lucro, tra soggetti che esercitano la prostituzione, e ciò allo scopo di agevolare forme di solidarietà che possano aiutare chi si prostituisce a non cadere vittima di situazioni di sfruttamento.

Inoltre - anche in questo caso, allo scopo di attenuare eccessive rigidità interpretative che hanno ritenuto integrato il reato di favoreggiamento della prostituzione, indipendentemente dalla sussistenza di un intento speculativo - si è prevista come penalmente irrilevante la locazione per civile abitazione di un appartamento nel quale si eserciti la prostituzione a condizione, tuttavia, che non se ne ricavi un indebito profitto, rimanendo, altrimenti, integrato il reato di sfruttamento della prostituzione. In tali casi, è stato previsto che i regolamenti condominiali possano, a maggioranza qualificata, prevedere che gli immobili non siano destinabili all'esercizio della prostituzione. Il danno derivante in termini di perdita di valore degli immobili potrebbe, dunque, in molti casi essere evitato nelle forme di legge.

L'articolo 2 del disegno di legge introduce nel codice penale l'articolo 590-*bis* con il quale si prevede che il giudice chiamato a decidere su casi di omicidio colposo o di lesioni personali colpose - quando la morte o la malattia siano state provocate da agenti patogeni trasmessi sessualmente da soggetto che eserciti abitualmente la prostituzione - debba tenere conto, quale elemento di valutazione della sussistenza e del grado della colpa, anche dei controlli clinico-sanitari effettuati dal soggetto sottoposto a procedimento penale.

Si ritiene, in tale modo, di aver dato adeguata rilevanza giuridica al problema, certamente non trascurabile, del rischio di contagio di malattie sessualmente trasmissibili da parte di chi esercita la prostituzione. In altri termini, si è evidenziata l'opportunità di eseguire periodici controlli sanitari, senza tuttavia renderli obbligatori per legge. Tale ultima soluzione non è, infatti, percorribile ponendosi in aperto contrasto con quanto contenuto nella citata Convenzione del 1950, che impone alle Parti "di assumere le iniziative necessarie per abrogare o abolire tutte le leggi, i regolamenti e le pratiche amministrative secondo le quali le persone che si impegnano o sono sospettate di impegnarsi nella prostituzione devono farsi iscrivere su dei registri speciali, possedere dei documenti speciali, o conformarsi a condizioni eccezionali di sorveglianza o di notifica" (articolo 6).

Ulteriori modifiche al codice penale si sono rese necessarie per modificare il trattamento sanzionatorio di condotte criminose già previste nell'ordinamento, ma per le quali, in considerazione della loro gravità, si è ritenuto necessario inasprire le pene.

L'articolo 3 del disegno di legge, in particolare, inasprisce la pena attualmente prevista per il reato di prostituzione minorile prevedendo che chi compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni in cambio di denaro o di altra utilità economica venga punito sia con pena detentiva che con pena pecuniaria, modificando, quindi, la vigente disciplina che, prevedendo, invece, il meccanismo della scelta tra i due tipi di sanzione, non appare adeguata alla reale gravità del reato.

La modifica del vigente secondo comma dell'articolo 600-*bis* del codice penale si è, inoltre, resa necessaria per ampliare l'ambito di operatività della fattispecie, attualmente limitata ai minori di età compresa tra i quattordici e i sedici anni, al fine di comprendere - secondo quanto indicato nella proposta di decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia minorile - tra le persone offese anche i minori fino a diciotto anni di età.

L'articolo 4 del disegno di legge introduce l'ipotesi criminosa dell'associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione per la quale si prevede un aumento fino a due terzi delle pene attualmente previste per l'ipotesi delittuosa associativa comune.

L'articolo 5 del disegno di legge, allo scopo di incentivare forme di collaborazione con la polizia giudiziaria e l'autorità giudiziaria, estende le misure di protezione previste dal capo II del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, anche alle persone che collaborano significativamente nelle indagini concernenti la prostituzione minorile o le organizzazioni criminali di stampo associativo dedite alla commissione di reati volti al reclutamento, all'agevolazione, al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione. In tale prospettiva, sono stati rafforzati gli strumenti di finanziamento per l'attuazione dell'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con un apposito stanziamento aggiuntivo.

Al comma 3 dell'articolo 5, infine, è previsto che le questure segnalino ai servizi sociali territorialmente competenti i cittadini stranieri indotti ad esercitare la prostituzione allo scopo di favorirne, in condizioni di maggiore sicurezza, il ritorno al Paese d'origine.

XIV LEGISLATURA

RELAZIONE TECNICA AL DISEGNO DI LEGGE N. 3826:

(Articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni).

I programmi di assistenza e di integrazione sociale disciplinati dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono finanziati nei limiti delle risorse disponibili, attualmente pari a 5,16 milioni di euro annui, sulla base dei criteri e delle modalità definiti dal decreto del Ministro per le pari opportunità 23 novembre 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.291 del 13 dicembre 1999. In particolare, tale decreto individua due tipologie di programmi ammissibili ai finanziamenti: azioni di sistema e programmi di protezione sociale. Con riferimento a questi ultimi, il Ministro per le pari opportunità emana un bando ai fini della presentazione e della elezione dei relativi progetti.

Il presente disegno di legge è diretto ad incrementare le risorse per il finanziamento di tali programmi, prevedendo la destinazione di ulteriori risorse pari a 5,58 milioni di euro annui per il triennio 2003-2005.

In tali termini, ferma restando la natura concessiva degli interventi, la maggiore spesa derivante dal provvedimento resta, in ogni caso, determinata nei limiti degli importi indicati.

Circa le esigenze sottostanti alla proposta in argomento, si illustrano alcuni risultati relativi all'attività condotta con le risorse sino ad oggi disponibili:

a) azioni di sistema:

dall'anno 1999: istituzione e funzionamento del numero verde antitratta, strumento per consentire alle vittime della tratta di trovare un valido aiuto. Tale intervento, al quale sono state destinate risorse dall'anno 1999 all'anno 2002 complessivamente pari a circa 7 miliardi di lire, risulta costituito da una postazione nazionale (con circa 20 operatori attivi giorno e notte) e da 14 postazioni locali che si avvalgono di un centinaio di operatori;

anno 2000: azione coordinata dal Ministero della giustizia, ancora in fase di svolgimento, volta al monitoraggio nazionale dell'attività e dei risultati conseguiti dalle procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti di persone a fini di sfruttamento sessuale. A tale iniziativa sono state destinate risorse pari a 459,2 milioni di lire;

anni 2001-2002: azione, alla quale sono state destinate complessivamente risorse pari a 550 milioni di lire, coordinata dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, volta ad effettuare il rimpatrio volontario assistito per le donne e i minori vittime del traffico che non vogliono più rimanere in Italia e che vogliono tornare ai Paesi d'origine. Tale azione che si è conclusa nel settembre 2002 con l'effettuazione di tutti i rimpatri assistiti che erano stati programmati nel progetto ordinario, verrà attuata anche nell'anno 2003, sulla base di un finanziamento pari a 284 mila euro;

b) progetti di protezione sociale. Con riferimento a tali progetti sono stati emanati dal 1999 al 2002 quattro Avvisi ai fini della scelta dei programmi di protezione sociale da finanziare:

Avviso n. 1 (1999): ammontare risorse inizialmente previsto pari a 10 miliardi di lire; 49 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 16,466 miliardi di lire; numeri di vittime della tratta che hanno beneficiato di tali progetti: 1.755; permessi di soggiorno rilasciati per motivi di protezione sociale: 833; vittime della tratta contattate dagli operatori: 5.577; vittime accompagnate ai servizi

sociali: 3.381;

Avviso n. 2 (2000): ammontare risorse inizialmente previsto pari a 7,5 miliardi di lire; 47 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 8,849 miliardi di lire; numero di vittime della tratta che hanno beneficiato di tali progetti: 1.836; permessi di soggiorno rilasciati per motivi di protezione sociale: 1.062; vittime della tratta contattate dagli operatori: 10.637; vittime accompagnate ai servizi sociali: 8.801;

Avviso n. 3 (2001): ammontare risorse inizialmente previsto pari a 7 miliardi di lire; 58 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 9,442 miliardi di lire; non vi sono ancora dati disponibili sul numero di soggetti assistiti;

Avviso n. 4 (2002): ammontare risorse inizialmente previsto pari a 2,84 milioni di euro; 70 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 4,538 milioni di euro, da avviare o *in itinere*.

I dati disponibili, ed in particolare l'incremento del numero di vittime della tratta aiutate, nonché dei progetti presentati ogni anno, permettono di registrare sia una crescita del fenomeno della tratta sia un maggiore impegno degli enti che, attraverso il sostegno e l'aiuto delle vittime, sono coinvolti nell'attività di contrasto del fenomeno.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto.

A) *Analisi dell'intervento normativo.*

Il disegno di legge ha la struttura di un intervento novellatorio ed incide, innanzitutto, sulla legge 20 febbraio 1958, n. 75 (cosiddetta "legge Merlin"), aggiungendo quattro commi all'articolo 1, e introducendo l'articolo 6-*bis*. Resta inalterato lo spirito della legge, che viene, anzi, rinforzato mediante la previsione di un divieto di prostituirsi per via o in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

E' fatto richiamo al codice civile in relazione alla possibilità di azionare l'articolo 1170 (azione di manutenzione del possesso) da parte di possessori di immobili per turbative recate da chi, nell'alloggio di proprietà, lasci che vi si eserciti la prostituzione; ed all'articolo 1136, quinto comma, in relazione all'adozione di regolamenti condominiali che escludano l'utilizzo di immobili compresi nello stabile per esercitarvi abitualmente la prostituzione.

Il disegno di legge introduce l'articolo 590-*bis* del codice penale, al fine di determinare il grado della colpa tenendo conto, nei reati commessi mediante la trasmissione di agenti patogeni per via sessuale, dei controlli sanitari eseguiti.

Viene modificato, relativamente alla pena, l'articolo 600-*bis* del codice penale concernente la prostituzione minorile ed è prevista un'aggravante speciale ai reati associativi di cui all'articolo 416 del medesimo codice ove finalizzati al reclutamento, all'induzione, all'agevolazione, al favoreggiamento o allo sfruttamento della prostituzione.

Si richiama l'applicabilità dei meccanismi di tutela di cui al capo II del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, in relazione alla collaborazione offerta da soggetti che esercitino la prostituzione.

Infine, è aumentato lo stanziamento per le iniziative di assistenza di cui all'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con fondi pari a 5.580.000 euro per gli anni 2003, 2004 e 2005.