

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1708

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato CAON

Delega al Governo in materia di istituzione di nuove case da gioco, disposizioni concernenti la disciplina dell’esercizio della prostituzione e destinazione dei relativi proventi al finanziamento di misure in favore della famiglia

Presentata il 27 marzo 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende regolamentare l’istituzione di nuove case da gioco e l’esercizio della prostituzione, che sono da tempo oggetto dell’attenzione del legislatore, e destinare quota parte delle relative maggiori entrate alle politiche per la famiglia e in particolare al Fondo per le politiche della famiglia, alla riduzione dell’IVA per i prodotti per la prima infanzia, al Fondo di garanzia per la prima casa delle giovani coppie e al finanziamento dei buoni per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati. Si tratta, quindi, di prevedere benefici derivanti dalla regolamentazione di fenomeni negativi per la società, quali quelli del gioco d’azzardo e della prostituzione. Le case da gioco sono regolamentate in tutta l’Europa. In particolare, i giocatori italiani residenti nelle regioni del nord Italia attraversano le

frontiere per recarsi a giocare in Slovenia, Austria, Croazia e Svizzera. Si può parlare, quindi, di una sorta di turismo di settore. Inoltre si deve rilevare che i turisti cinesi, sempre più numerosi in Italia, sono molto appassionati al gioco e pertanto l’apertura di nuove case da gioco nei luoghi turistici più frequentati del nostro territorio rappresenterebbe un’ulteriore fonte di reddito.

Per quanto concerne la prostituzione, anch’essa regolata in molti Paesi europei, secondo i dati relativi all’anno 2017 emersi nella Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, le 70.000 prostitute italiane, con i loro 9 milioni di clienti, muovono affari per 5 miliardi di euro, ma probabilmente la cifra è molto più alta. Alcuni dati, infatti, riportano cifre di oltre 20 miliardi di euro. Con la sentenza n. 22413 del 2016, i giudici della Corte di cassazione hanno stabilito, esaminando il caso di una

donna fermata dalla Guardia di finanza per non aver dichiarato ingenti somme provenienti dall'attività di prostituta, che chi esercita la prostituzione deve pagare le tasse. Calcolando un'aliquota media del 27 per cento sui redditi di tale attività, sarebbero quindi possibili maggiori entrate da 1,5 a 5 miliardi di euro l'anno, da destinare alle finalità della presente proposta di legge.

Per quanto riguarda le case da gioco, nel nostro Paese la relativa disciplina risente ancora di un'impostazione ormai datata ed è regolata attraverso deroghe al codice penale. Da anni è atteso un intervento legislativo chiaro ed esaustivo per disciplinare il fenomeno, considerato che la normativa vigente risulta incoerente e incapace di disciplinare in modo organico l'intero settore e che il gioco può essere un'occasione di sviluppo del turismo e delle attività economiche.

Con la presente proposta di legge si intende modificare l'attuale disciplina in materia di case da gioco, consentendo l'apertura di nuove case da gioco nelle località a vocazione turistica e soprattutto cambiando l'impostazione attuale che vede l'apertura delle case da gioco come una deroga al codice penale, da chiedere a chi si occupa dell'ordine pubblico, cioè il Ministero dell'interno.

Saranno i comuni, per il tramite delle regioni, a chiedere l'apertura di nuove case da gioco al Ministro dello sviluppo economico, che le autorizzerà di concerto con il Ministro dell'interno per le questioni inerenti all'ordine pubblico e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per le questioni che riguardano tutte le problematiche fiscali connesse con il gioco d'azzardo.

Tra gli Stati membri dell'Unione europea è senz'altro l'Italia il Paese che più risente della disomogeneità della legislazione vigente in materia, che finisce per penalizzare, inevitabilmente, l'industria turistica nazionale.

La contraddittorietà si coglie nella vigenza degli articoli da 718 a 722 del codice penale, che prevedono e sanzionano come ipotesi di reato l'esercizio di « giuochi d'azzardo », nonostante siano operanti nel ter-

ritorio nazionale quattro case da gioco all'interno delle quali è possibile esercitare « legalmente » l'attività e nonostante si sia sviluppato un giro di affari colossale legato ai giochi di ogni tipo: questo rappresenta il paradigma del paradosso legislativo.

Lo Stato ha visto crescere in modo esponenziale le entrate fiscali legate a ogni tipo di gioco o di lotteria, ma è necessario ricondurre il gioco alla sua più opportuna vocazione, quella di intrattenere i vacanzieri nei periodi di vacanza o di villeggiatura.

Quanto poi alla regolazione della prostituzione, si osserva come da molti anni in Italia si sia prospettata all'opinione pubblica l'ipotesi che il fenomeno della prostituzione possa essere regolamentato in forme diverse da quella attuale, astrattamente illegale, di fatto diffusissima e incontrastata. Nel corso degli ultimi anni si è considerata la prostituzione un fenomeno sociale largamente diffuso e tendenzialmente accettato e si è riconosciuto, altresì, che essa possa essere regolarizzata mediante norme che la rendano soggetta a regole, tributi e divieti.

La cosiddetta « legge Merlin », cioè la legge 20 febbraio 1958, n. 75, recante « Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui », ha segnato la fine della prostituzione regolamentata e ha disposto la chiusura delle case di tolleranza, che per molti versi costituivano un sistema di sfruttamento delle donne.

Dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi che la legge si prefiggeva, invece, oggi si assiste a uno scenario nel quale la prostituzione è in gran parte organizzata e sfruttata da organizzazioni criminali internazionali che espandono le loro propaggini anche nel territorio italiano.

Ben lungi, quindi, dall'essere riuscita a eliminare del tutto la prostituzione, la legislazione vigente crea meccanismi di scarsa protezione per le persone che autonomamente e in piena e consapevole libertà decidono di dedicarsi all'esercizio della prostituzione. Queste, infatti, si trovano a non poter prendere in locazione appartamenti per esercitarvi la prostituzione poiché la

legge Merlin colpisce con il reato di favoreggiamento il proprietario di immobili che conceda in locazione un appartamento dove poi viene esercitata la prostituzione.

Oggi, perciò, la prostituzione è vissuta in una situazione di semi-illegalità nella quale generalmente sono fuori controllo i più diversi abusi: la prostituzione per costrizione attuata in condizioni di lavoro degradanti, i maltrattamenti e altri delitti che gravitano intorno allo sfruttamento delle persone.

Sembrerebbe arrivato il momento socialmente e, quindi, politicamente favorevole per ripensare gli strumenti che hanno contrastato la prostituzione fino ad oggi, attraverso un approccio che prenda in considerazione le gravi problematiche che caratterizzano il tema, per porre un freno alla tratta degli esseri umani, alla violenza diffusa e allo sfruttamento della prostituzione in spregio ai più basilari diritti delle persone.

Con la presente proposta di legge la prostituzione sarebbe considerata come un lavoro, cioè un fatto sociale pienamente accettato, ma necessariamente soggetto a regole, divieti, facoltà, poteri, obblighi e diritti per consentire che la prostituzione possa essere esercitata nel rispetto dei sentimenti di decoro e dell'emozionalità dei soggetti anche contrari nonché dei minori.

In un contesto siffatto si riuscirebbe a ridare il dovuto rispetto alla dignità e alla libertà di tutti i soggetti coinvolti, sia gli operatori della prostituzione, sia i cittadini che male sopportano che la prostituzione sia esercitata nei luoghi più diversi.

Ai fini di quanto sopra esposto, l'articolo 1 individua le finalità della legge nella legalizzazione dell'apertura delle case da gioco e della prostituzione nonché nella destinazione delle maggiori entrate fiscali e dei proventi delle sanzioni a una serie di fondi in favore delle famiglie, delle giovani

coppie e degli studenti nonché alla riduzione dell'IVA su alcuni prodotti.

L'articolo 2 delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante norme per l'apertura e il funzionamento di nuove case da gioco al fine di regolamentare il gioco d'azzardo, di contrastare il gioco non autorizzato e clandestino, nonché di garantire un maggiore sviluppo all'industria turistica. I comuni, per il tramite delle regioni, presentano al Ministro dello sviluppo economico le relative domande. L'articolo detta i principi e criteri direttivi della delega, tra i quali la destinazione delle maggiori entrate derivanti dall'attuazione della delega a una serie di fondi in favore delle famiglie, delle giovani coppie e degli studenti nonché alla riduzione dell'IVA.

Gli articoli da 3 a 6 regolamentano la legalizzazione della prostituzione.

L'articolo 3 stabilisce che l'attività di prostituzione può essere svolta in forma autonoma o associata e che è compresa tra le attività di piccola impresa e artigianato. Essa è soggetta a controlli di polizia e sanitari e può essere esercitata, previo rilascio di uno specifico documento autorizzativo da parte delle prefetture-uffici territoriali del Governo, solo in luoghi chiusi (centri erotici o abitazioni). Anche in questo caso i proventi di registrazione e fiscali e delle sanzioni sono destinati a una serie di fondi in favore delle famiglie, delle giovani coppie e degli studenti nonché alla riduzione dell'IVA.

L'articolo 5 contiene misure di prevenzione sanitaria (l'uso obbligatorio del profilattico, oltre alle rigide previsioni sanitarie per l'esercizio dell'attività quale, ad esempio, l'obbligo di esami clinici trimestrali) e di reinserimento dei soggetti che intendono cessare l'attività di prostituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge ha le seguenti finalità:

a) istituire nuove case da gioco per incrementare il turismo ad esse collegato, equiparare la legislazione italiana a quella degli altri Stati membri dell'Unione europea e contrastare il gioco illecito;

b) regolamentare l'attività di prostituzione, intendendo per tale la volontaria offerta a scopo di lucro di prestazioni sessuali che coinvolgono persone maggiorenni consenzienti;

c) destinare quota parte dei proventi fiscali derivanti dalle attività di cui alle lettere *a)* e *b)*, nonché dei proventi derivanti dalle misure sanzionatorie previste della presente legge:

1) al Fondo per le politiche della famiglia, istituito dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

2) alla riduzione dell'aliquota IVA per latte in polvere e liquido per neonati, prodotti alimentari per l'infanzia, pannolini e assorbenti;

3) al Fondo di garanzia per la prima casa, di cui all'articolo 1, comma 48, lettera *c)*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, con priorità per l'accesso al credito da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori;

4) all'incremento delle risorse destinate ai buoni per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, di cui al comma 355 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

5) al finanziamento del fondo per l'acquisto di libri di testo e sussidi didattici

di cui al comma 258 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché per l'acquisto dei libri destinati all'istruzione universitaria in favore degli studenti individuati secondo le modalità stabilite ai sensi del medesimo comma 258, in regola con il corso di studi.

2. Ai fini di cui al numero 2) della lettera c) del comma 1 del presente articolo, alla tabella A, parte II-*bis*, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, è aggiunto, in fine, il seguente numero:

« 1-*quater*) latte in polvere e liquido per neonati, prodotti alimentari per l'infanzia, pannolini, assorbenti, abbigliamento e arredo per neonati, carrozzine e seggiolini per il trasporto ».

Art. 2.

(Delega al Governo in materia di istituzione di nuove case da gioco)

1. Ai fini di regolamentare il gioco d'azzardo, di contrastare il gioco non autorizzato e clandestino, nonché di garantire all'industria turistica nazionale condizioni di crescita economica e occupazionale, possono essere istituite nuove case da gioco nel territorio nazionale, in deroga agli articoli 718, 719, 720, 721 e 722 del codice penale.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante norme per l'apertura e il funzionamento di nuove case da gioco, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) l'apertura di nuove case da gioco può essere richiesta, per il tramite delle regioni, al Ministro dello sviluppo economico dai comuni, il cui territorio sia a vocazione turistica o termale, che siano dotati di infrastrutture adeguate all'accoglienza del turismo e che abbiano la disponibilità di adeguate strutture da destinare a sede delle case da gioco, tenuto conto della situazione dell'ordine pubblico;

b) l'autorizzazione all'apertura di nuove case da gioco nel territorio nazionale è

rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, previa intesa con la regione o la provincia autonoma interessata;

c) la definizione dei generi e dei tipi di giochi che possono essere autorizzati;

d) la gestione delle case da gioco può essere esercitata direttamente dai comuni ovvero affidata a soggetti terzi, tramite procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto di un capitolato generale approvato dal Ministro che rilascia l'autorizzazione, che preveda anche le incompatibilità tra i ruoli di amministrazione del comune e quelli di gestione delle case da gioco;

e) la disposizione di opportuni controlli di polizia e tributari all'interno delle case da gioco e la previsione della sospensione o della revisione delle autorizzazioni, in caso di gravi e comprovati problemi di pubblica sicurezza o per ragioni di carattere fiscale;

f) la destinazione delle maggiori entrate derivanti dall'attuazione del decreto legislativo alle finalità di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 1;

g) la modifica alle norme di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo al fine di consentire una loro applicazione più stringente alle case da gioco;

h) la regolamentazione dell'esercizio, secondo le modalità previste dalla presente legge, dell'attività di prostituzione nell'ambito delle case da gioco.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 2 è adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere

entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine il decreto può comunque essere adottato.

4. Le case da gioco già operanti nel territorio nazionale proseguono nell'esercizio delle loro attività sulla base dei rispettivi titoli di istituzione e di esercizio, che sono adeguati alla nuova disciplina entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 2.

Art. 3.

(Esercizio dell'attività di prostituzione)

1. L'attività di prostituzione può essere esercitata in forma autonoma o associata, è considerata attività di piccola impresa e artigianato ed è regolata dalle disposizioni vigenti in materia fiscale, retributiva e previdenziale, nonché dalle disposizioni della presente legge.

2. È fatto divieto a chi esercita l'attività di prostituzione, ai clienti o ad altre persone di turbare la quiete, la sicurezza, l'ordine pubblico e il buon costume. Chi esercita l'attività di prostituzione è tenuto alla totale riservatezza dell'identità del cliente.

3. Per l'esercizio della prostituzione è necessario:

a) essere cittadini dell'Unione europea o essere cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale in possesso di un titolo di soggiorno diverso da quello per motivi turistici;

b) comunicare alla prefettura-ufficio territoriale del Governo (UTG) competente in base al luogo di residenza l'intenzione di esercitare l'attività;

c) corredare la comunicazione di cui alla lettera *b)* di un certificato d'idoneità rilasciato da un'azienda sanitaria locale (ASL) a seguito di specifici esami clinici, che attesti l'effettiva volontà personale di esercitare l'attività, l'assenza di condizioni psicologiche che evidenzino stati di vulnerabilità, costrizione o debolezza, la sana e robusta costituzione nonché negatività a

qualsiasi malattia sessualmente trasmissibile;

d) provvedere al pagamento anticipato, su un conto corrente dedicato istituito dal regolamento di cui al comma 5 dell'articolo 6, di una somma pari a 3.000 euro, da versare con cadenza annuale, i cui proventi sono destinati alle finalità di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 1;

e) sottoporsi ogni tre mesi a esami clinici al fine di escludere la positività per qualsiasi malattia sessualmente trasmissibile, comunicando gli esiti alla ASL competente in base al luogo di residenza. In caso di mancata comunicazione, la ASL provvede alla segnalazione alla prefettura-UTG, che sospende con effetto immediato l'autorizzazione di cui al comma 4.

4. Accertata, anche per il tramite degli organi di polizia e sanitari, l'ottemperanza alle disposizioni dei commi 1, 2 e 3, la prefettura-UTG rilascia un documento che autorizza all'esercizio dell'attività di prostituzione valido nel territorio nazionale, che deve essere esibito a richiesta dell'autorità competente. Il documento ha una validità annuale dalla data del rilascio e può essere rinnovato con le modalità di cui al comma 3.

5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l'attività di prostituzione in assenza dell'autorizzazione di cui al comma 4 del presente articolo o con un'autorizzazione priva di validità è punito con la reclusione da dieci a quaranta giorni e con una sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 15.000 euro, i cui proventi sono destinati alle finalità di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 1.

6. Le prefetture-UTG provvedono a comunicare all'Istituto nazionale della previdenza sociale, all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e al Ministero dell'interno, che redige uno specifico Registro, i nominativi di coloro che risultano autorizzati all'esercizio dell'attività di prostituzione ai sensi del comma 3 ai fini dei relativi contributi e delle verifiche da parte delle autorità competenti.

Art. 4.

(Luoghi di esercizio dell'attività di prostituzione)

1. L'attività di prostituzione può essere esercitata in luoghi privati aperti al pubblico, di seguito denominati «centri erotici», in forma societaria o associativa da un gruppo di soggetti, in possesso dell'autorizzazione di cui al comma 4 dell'articolo 3. I centri erotici devono essere autorizzati dal comune competente, che può vietarne la presenza in specifiche aree, e dalle autorità di pubblica sicurezza del medesimo comune, secondo le disposizioni che regolano i pubblici esercizi. L'autorizzazione è annuale.

2. L'attività di prostituzione può essere esercitata in una dimora privata, anche da più persone in possesso dell'autorizzazione di cui al comma 4 dell'articolo 3, a condizione che si disponga di ambienti individuali, separati e di dimensioni adeguate allo scopo, comunque non inferiori a 16 metri quadrati per persona. Non è in ogni caso consentita la presenza di minori. I regolamenti condominiali possono vietare l'esercizio dell'attività di prostituzione.

3. Non è punibile il proprietario di un immobile che legittimamente lo concede in locazione, in uso, in abitazione, in usufrutto o in comodato a una persona che ivi eserciti l'attività di prostituzione volontariamente, in forma autonoma o associata.

4. È vietato l'esercizio dell'attività di prostituzione in luoghi aperti. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, colui che esercita l'attività di prostituzione o che si avvale delle relative prestazioni in luoghi aperti è punito con la reclusione da dieci a quaranta giorni e con una sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 15.000 euro i cui proventi sono destinati alle finalità di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1.

Art. 5.

(Misure di prevenzione e di reinserimento)

1. Per l'esercizio dell'attività di prostituzione è obbligatorio l'uso del profilattico.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano 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, anche con riferimento alle attività di assistenza e protezione sociale disciplinate 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.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano promuovono, altresì, interventi di formazione degli operatori pubblici a contatto con i soggetti che esercitano attività di prostituzione nonché interventi di informazione, prevenzione e riduzione del danno sanitario e sociale connesso all'attività di prostituzione, con particolare attenzione ai giovani di età inferiore a diciotto anni.

Art. 6.

(Disposizioni finali e regolamento di attuazione)

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

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze individua uno specifico codice ATECO per l'esercizio dell'attività di cui all'articolo 3. Le maggiori entrate derivanti dalle attività classificate con tale codice ATECO sono destinate alle finalità di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è adottato il regolamento di attuazione della medesima della legge.

PAGINA BIANCA



18PDL0062610