

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Monica Duca Widmer e cofirmatari per la modifica degli art. 5 e 8 della Legge sull'esercizio sulla prostituzione del 25 giugno 2001 (Freniamo l'esplosione della prostituzione illegale)

del 18 ottobre 2010

Quadro legislativo federale

Come rilevabile dal sito della Confederazione

«in Svizzera la prostituzione è legale ed il suo esercizio è considerato una forma di attività economica. Chi intende praticare la prostituzione deve aver raggiunto l'età del consenso e osservare le norme cantonali e comunali in materia di esercizio della prostituzione. I proventi dell'attività sono soggetti a imposizione fiscale; a essi vanno inoltre dedotti i contributi sociali. I cittadini stranieri hanno inoltre l'obbligo di rispettare le disposizioni in materia di diritto degli stranieri relative al soggiorno e al lavoro.

L'esercizio della prostituzione è disciplinato a livello federale sin dal 1942, anno d'entrata in vigore del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0). L'articolo 199 CP sanziona con una multa chiunque infrange le prescrizioni cantonali in materia di esercizio della prostituzione. Tale disposizione sancisce quindi sia la legalità della prostituzione in Svizzera sia la competenza dei Cantoni per quanto riguarda la regolamentazione del settore della prostituzione. Sono diversi i Cantoni che hanno già emanato leggi specifiche in materia di prostituzione (Ticino, Ginevra, Vaud, Friburgo, Neuchâtel e Giura). [...] I controlli negli ambienti della prostituzione sono eseguiti dai servizi competenti della polizia cantonale (spesso la buoncostume). I controlli commerciali nei postriboli sono invece condotti dalle autorità di polizia locali. Visto che la competenza in materia legislativa spetta ai Cantoni, e data la diversità di struttura del mercato del sesso e dei controlli a seconda dei Cantoni, a livello federale non esiste alcuna statistica riguardante la prostituzione.

[...] Infatti, sono molti i cittadini svizzeri o stranieri che esercitano legalmente l'attività di prostituzione. Si tratta pertanto di una normale attività lucrativa. Le ragioni per cui queste persone scelgono questa strada sono le più disparate. Tuttavia, va sottolineato che il mondo della prostituzione risulta comunque allettante per coloro che intendono trarre profitto dalla tratta di esseri umani e dallo sfruttamento, in quanto permette loro di realizzare elevati guadagni a fronte di un rischio minimo di essere condannati.

Nel 1992 il diritto penale in materia sessuale è stato sottoposto a revisione. Con la revisione sono state eliminate le due disposizioni penali riguardanti in modo specifico il lenocinio e lo sfruttamento passivo della prostituzione. Ad essere rilevante ai fini della punibilità è, invece, ora la violazione del diritto all'autodeterminazione sessuale, ad esempio per mezzo della prostituzione forzata. A seguito della revisione del diritto penale in materia sessuale si è osservato in Svizzera un forte incremento del fenomeno della prostituzione che ha portato a situazioni di concorrenza e all'estromissione dal mercato di determinati gruppi di operatrici del sesso. Un ulteriore aumento è attribuibile all'introduzione della libera circolazione delle persone. Occorre comunque tener presente che molte prostitute, soprattutto dell'Europa dell'Est, lavoravano illegalmente in Svizzera ben prima dell'adesione del Paese a Schengen. [...]

Le persone dedite alla prostituzione sono autorizzate ad esercitare la propria attività soltanto in qualità di lavoratori indipendenti. I contratti di lavoro sottintendono infatti obblighi per il dipendente e la facoltà d'impartire istruzioni per il datore di lavoro, di fatto incompatibili col principio dell'autodeterminazione sessuale. I presupposti del reato di promovimento della prostituzione ai sensi dell'articolo 195 CP sono tanto più evidenti quanto più i proprietari dei postriboli o i protettori impongono alle operatrici del sesso di esercitare la prostituzione, sorvegliandone anche l'attività».

Quadro legislativo cantonale

Per quanto attiene la situazione in Ticino, sul sito del Cantone si trovano le indicazioni relative all'annuncio per l'esercizio alla prostituzione:

«L'esercizio della prostituzione in Ticino è regolato da una specifica legge denominata: Legge cantonale sull'esercizio della prostituzione.

Esercita la prostituzione ogni persona dell'uno o dell'altro sesso che compie atti sessuali o atti analoghi o che offre prestazioni sessuali d'altro tipo ad un numero indeterminato di persone, allo scopo di conseguire un vantaggio patrimoniale o materiale.

È considerata prostituzione qualsiasi attività di adescamento dei clienti o atto di libertinaggio riconoscibile come tale, compiuto nelle strade, nelle piazze, nei parcheggi pubblici e in altri luoghi pubblici o aperti al pubblico, come pure in qualsiasi spazio o locale soggetto ad autorizzazione secondo la legge sugli esercizi pubblici. Ogni persona che esercita la prostituzione o che ha l'intenzione di farlo deve annunciarsi senza indugio alla Polizia Cantonale.

[...] Possono inoltrare l'annuncio per l'esercizio della prostituzione unicamente le persone delle seguenti nazionalità: Svizzera, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia, Islanda, Norvegia, Liechtenstein, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, oppure di altre nazionalità solo se già al beneficio di un permesso per stranieri in Svizzera tipo C o B».

Il quadro legislativo che definisce le regole per l'esercizio della prostituzione è quindi chiaro e dà ampi spazi di azione in questo settore.

Criminalità e prostituzione

Nel 2000 l'Ufficio federale di polizia ha pubblicato un rapporto sulla criminalità legata alla prostituzione:

*«Il rapporto sulla criminalità legata alla prostituzione illustra che in Svizzera quest'ultima continua a crescere. I risultati delle inchieste condotte in tale ambito indicano che soltanto nei Cantoni di Zurigo, Berna, Basilea, Ginevra, Lucerna e Ticino oltre 7000 donne dovrebbero essere dedite alla prostituzione. Il Cantone di Basilea Città fa segnare la maggiore concentrazione di prostitute in rapporto alla popolazione maschile residente. **Il passaggio all'illegalità accresce la concorrenza** Il rapporto **segnala una diminuzione delle prostitute che operano nella legalità** e quindi un passaggio all'illegalità, il che si traduce anche in un numero crescente di abusi dei visti turistici.*

Tale spostamento ha per conseguenza una concorrenza territoriale ed economica, la quale si ripercuote negativamente soprattutto nei confronti delle prostitute tossicodipendenti, la maggior parte delle quali opera nella legalità. Queste ultime non dispongono pressoché di alcuna possibilità di guadagno alternativa, ragione per cui offrono i loro servizi già a partire da 20 franchi. L'evoluzione nel settore a luci rosse rispecchia tuttavia anche i mutamenti generali in atto nella società. Il rapporto osserva ad esempio che, grazie alla crescita economica, una clientela più ampia può permettersi prestazioni situate in una fascia di prezzo superiore (accompagnatrici, club). Anche la sempre maggiore mobilità delle persone si ripercuote nel settore a luci rosse, in quanto anche le prostitute si adeguano alle mutate circostanze.

*Nelle Tre Valli, prima dell'apertura del cantiere dell'Alptransit numerosi immobili sono così stati trasformati in case di piacere e anche la regione di Bienne sta registrando un analogo sviluppo in vista dell'Expo 02. La maggior parte di tali case si trova inoltre in corrispondenza dei principali assi viari, il che tiene conto della mobilità e del bisogno di anonimato dei clienti. **La criminalità organizzata si serve della prostituzione** Il rapporto esamina anche i reati connessi con la prostituzione femminile, rilevando che la Svizzera, a differenza degli altri Paesi, non prevede alcun programma speciale di protezione dei testimoni per le vittime di reati legati al mondo della prostituzione. Risulta perciò ancor più arduo far luce su tali reati [...]».*

Valutando la situazione nel nostro Cantone, sembra logico che non si debba lasciare nulla di intentato per cercare di combattere la prostituzione illegale, visto che oltre a creare una tratta di esseri umani porta a un incremento indesiderato della criminalità nel nostro Paese.

Dal 2001, con la messa in vigore della legge cantonale sulla prostituzione, il Cantone si è dotato di una base legislativa atta a combattere proprio la prostituzione illegale e la legge ha sicuramente contribuito a impedire uno sviluppo incontrollato del fenomeno. Purtroppo però la prostituzione illegale non è stata eliminata; sembra, per contro, crescere.

Possibilità di intervento

Il Consiglio di Stato ha preannunciato una revisione della legge, che tenga conto dell'esperienza acquisita dalla sua messa in vigore.

In questo ambito, oltre a regolare ulteriormente la prostituzione legale, sarà necessario prevedere altri strumenti di lotta contro la prostituzione illecita, ossia quella dove chi fornisce prestazioni sessuali non risulta nell'apposito registro cantonale.

Nel 2001 in Commissione della legislazione avevo proposto alcuni emendamenti atti a richiedere la punibilità del cliente nel caso in cui frequentasse un prostituta operante illegalmente nel nostro Cantone.

Sulla base di - cito il rapporto sulla legge sulla prostituzione - *«considerazioni d'ordine giuridico e di altre attinenti all'opportunità di lasciar trasparire attraverso una norma che rende punibile il cliente per l'infrazione dell'obbligo della notifica un giudizio sostanzialmente di tipo morale, la Commissione a larga maggioranza aveva respinto la proposta»*.

Quello della prostituzione, però, è un mercato che ha venditori e acquirenti di prestazioni e finora la lotta contro la prostituzione - svolta con un dispendio di energie rilevante - non ha portato ai frutti desiderati.

Non si tratta di portare *un giudizio sostanzialmente di tipo morale*, ma di differenziare nettamente tra prostituzione legale e prostituzione illegale.

Esperienze in altri Paesi

Successo ha avuto la politica svolta in Svezia, che dal 1999 ha scelto di lottare contro la tratta degli esseri umani e la prostituzione con una legge che prevede la punibilità del cliente.

Prima dell'introduzione della punibilità del cliente, il mercato della prostituzione in Svezia era paragonabile ad esempio a quello della Norvegia e della Danimarca. Come rilevabile dal rapporto governativo svedese sui 10 anni di questa legge, redatto dal cancelliere del ministero della giustizia Anna Skarhed nel luglio 2010, la prostituzione è aumentata in modo spettacolare sia a Oslo sia a Copenhagen, mentre in Svezia, a differenza di tutti gli altri Paesi europei, **non ha subito aumento alcuno**; anzi vi è stata una chiara diminuzione.

Ciò ha indotto ad esempio **la Norvegia ad adottare, a partire dal 1° gennaio 2009, una legge simile, contemplante la punibilità dei clienti della prostitute illegali.**

La legge svedese precisa che acquistare una prestazione sessuale - anche una sola volta - costituisce un reato.

Il Ministero della giustizia svedese - nel suo rapporto del luglio 2010 - propone addirittura di andare oltre e prevedere delle pene più pesanti, portando il massimo degli attuali di sei mesi sino a un anno di carcere, dal momento che i crimini legati alla **tratta di esseri umani a fini sessuali sono una forma di criminalità economica in forte espansione in grande parte del mondo e trascinano con se altre forme di criminalità.**

Proposta di modifica della Legge cantonale sull'esercizio della prostituzione

Viste queste esperienze positive effettuate in un Paese che di sicuro non ha introdotto queste norme *per motivi di giudizio di tipo morale*, propongo una modifica della legge atta a introdurre la punibilità del cliente, e questo solo ed esclusivamente per clienti di prostitute illegali. Questa modifica non tocca quindi la prostituzione legale, che oggi in Ticino conta ben 900 prostitute registrate regolarmente. Queste ultime lavorano in appartamenti; si stima che vi siano dai 30 ai 40 appartamenti dove viene svolto il lavoro legale, per un introito di circa 2 mio CHF/anno, dal momento che non sempre tutte le 900 prostitute iscritte lavorano in contemporanea.

Le prostitute illegali invece, stimate attualmente a 400, lavoran prevalentemente nei bordelli. In Ticino ci sono una trentina di bordelli, che generano una cifra d'affari stimata tra i 30 e i 35 mio di CHF. **Un mercato illegale tutt'altro che irrilevante, che ha ricadute tali e tante da spiegare l'omertà che lo circonda e che costituisce un reato anche per il mancato pagamento d'imposte.**

Nella mia proposta non chiedo di arrivare a quanto fatto in Svezia, che prevede anche l'incarcerazione dei clienti di prostitute: richiedo una pena molto più mite - **una sola multa** - che ha quale obiettivo più che altro di essere un deterrente e di indirizzare i clienti delle prostitute illegali verso quelle legali.

I clienti multati potranno quindi comunque continuare a usufruire di servizi di prostituzione e non verranno pertanto limitati nella loro libertà, a condizione che facciano capo a prostitute legali.

La modifica proposta sfrutta le possibilità date dal diritto penale cantonale (complementare), dal momento che la riserva dell'art. 335 CP è ampia.

Art. 335

2. Leggi cantonali.

Diritto penale di polizia, amministrativo e fiscale

1. *Ai Cantoni rimane riservata la legislazione sulle contravvenzioni di polizia, che non sono regolate dalla legislazione federale.*

Essi possono comminare pene per le violazioni delle disposizioni cantonali in materia di amministrazione e di procedura....

Inoltre nel commento all'art. 199 del CP (G. Stratenwert, Strafrecht, besonderer Teil, 5. Auflage):

«[...] *Der Gesetzgeber hat darauf die Konsequenzen gezogen, eine sogenannte Blankettnorm zu schaffen, die nur den möglichen Gegenstand der Normierung und die Strafordnung festlegt, es aber anderen Instanzen, in diesem Falle die Kantone, überlässt, die nötige konkrete Verhaltensregeln zu erlassen. Danach wird mit Haft oder Busse bedroht "wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt"».*

Per capire lo spazio di azione lasciato ai Cantoni di seguito riporto alcuni esempi:

Legge di applicazione del CP del Canton Friburgo

Art. 3

¹*La première partie du livre premier ainsi que les articles 103 à 109 du code pénal sont*

applicables aux contraventions de police.

²*Toutefois, la complicité est toujours réprimée et le minimum de l'amende est de vingt francs.*

³*L'article 55 du code pénal sur l'expulsion est applicable lorsqu'il s'agit de vagabondage ou de mendicité (art. 9 de la présente loi).*

(NB: nel cpv. 2 dell'art. 3 la legge di Friburgo prevede quindi la punibilità **anche per il complice!**)

Uebertretungsstrafgesetz del Canton BS

Art. 38a Salonprostitution

cpv. 1

Wer die Prostitution betreibt und dadurch eine unzumutbare Belästigung der Anwohner veranlässt.

cpv. 2

Das Polizei- und Militärdepartement kann bei unzumutbarer Belästigung der Nachbarschaft die Schliessung des Salons anordnen.

cpv. 3

Der Schliessungsverfügung hat eine behördliche Androhung vorauszugehen

cpv. 4

Bei der Interessenabwägung kommt dem Standort des Salons besondere Bedeutung zu

Questo significa che **se vi è la volontà politica di punire il cliente della prostituta non annunciata, lo spazio giuridico esiste e il Cantone può utilizzarlo.**

Propongo pertanto di porre le basi per modificare la Legge sulla prostituzione, inserendo un'infrazione distinta del diritto cantonale.

La proposta di modifica nasce sulla base di un obbligo di verifica più che giustificato: viste le condizioni molto particolari del nostro Cantone, sia dal lato sanitario sia specialmente per il controllo della criminalità, vi sono oggi problemi molto diversi di quelli riscontrabili a Ginevra o a Zurigo.

Dal lato pratico, con l'accettazione della modifica di legge, chi si prostituisce sarebbe tenuto a esporre nella propria camera o a mostrare il certificato di avvenuto annuncio.

Il cliente - chiamato a effettuare questo controllo - ha la sicurezza di poter agire nell'anonimato, senza commettere infrazione alcuna, oltre che usufruire di una maggiore sicurezza dal lato sanitario.

Con la proposta di modifica della legge non si vuole fare del moralismo, o impedire la prostituzione, si vuole semplicemente cercare di contenere un processo di illegalità totale - sia per il non rispetto della legge sulla prostituzione sia per l'evasione fiscale a essa connessa - ed impedire l'aumentare della criminalità organizzata che ruota attorno alla prostituzione illegale, che ha preso il sopravvento nel nostro Cantone.

La modifica proposta **non lede la libertà economica, non impedisce l'esercizio della prostituzione e rientra nello spazio di azione concesso ai Cantoni.**

Aiuta invece a raggiungere gli obiettivi della legge che sono quelli di:

- fare in modo che l'esercizio della prostituzione esca dalla clandestinità e quindi dai legami con la criminalità;
- poter operare un controllo sulla prostituzione, sia sanitario sia di ordine pubblico.

Avvalendomi della facoltà concessami dalla Legge sul Gran Consiglio propongo di modificare gli art. 5 e 8 della Legge sull'esercizio sulla prostituzione del 25 giugno 2001, come segue:

Art. 5 - Annuncio

¹Ogni persona che esercita la prostituzione o che ha l'intenzione di farlo deve annunciarsi senza indugio alla Polizia Cantonale

²La polizia cantonale costituisce e custodisce gli incarti che sono necessari per l'esecuzione dei suoi compiti ed informa tempestivamente la Divisione delle contribuzioni e il medico cantonale.

³**Chiunque intenzionalmente richiede dietro compenso prestazioni sessuali ai sensi dell'art. 1 è tenuto a verificare che la persona prostituita sia regolarmente annunciata.**

Art. 8 - Penalità

¹Le contravvenzioni alla seguente legge sono punite con la multa giusta l'art. 199 CPS.

²**Chiunque intenzionalmente richiede dietro compenso prestazioni sessuali ai sensi dell'art. 1 da persone non annunciate per l'esercizio della prostituzione, ai sensi dell'art. 4, è punibile con una multa fino a fr. 500.-.**

Monica Duca Widmer
Bacchetta-Cattori - Ghisolfi - Peduzzi