

BIBLIOTECA – LEGISLAZIONE STRANIERA

GUIDA ALLA DOCUMENTAZIONE

La regolamentazione della prostituzione in alcuni paesi europei

(28 novembre 2018)

1. Quadro generale

In **sette Stati europei** (Austria, Germania, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Svizzera e Ungheria) **la prostituzione è legale e regolamentata**. In questi paesi la legalizzazione include spesso l'imposizione di tasse e restrizioni, più o meno ampie, nell'esercizio della prostituzione, prevedendo inoltre l'individuazione di luoghi preposti all'esercizio dell'attività, la prescrizione di controlli sanitari obbligatori, nonché l'obbligo di segnalazione dell'attività e della residenza.

Per una sintetica illustrazione della disciplina della prostituzione nei diversi paesi europei, si segnalano i **materiali sotto elencati**, che in linea generale distinguono: i paesi che prevedono una sua regolamentazione (i paesi sopra menzionati); i paesi che la considerano illegale, punendo, a seconda dei casi, la prostituta o il cliente, o entrambi (Islanda, Norvegia, Svezia e la gran parte dei paesi dell'Est Europa); infine i paesi che non la regolamentano, ma nemmeno la vietano, limitandosi a punire le varie condotte collaterali alla prostituzione, vale a dire il favoreggiamento, l'induzione, il reclutamento, lo sfruttamento, la gestione di case chiuse etc. (la gran parte dei paesi dell'Europa occidentale, tra cui Belgio, Francia, Irlanda, Italia, Regno Unito e Spagna).

- Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, [Relazione sulle attività svolte – I semestre 2007](#) (ottobre 2007), in particolare il par. 2.4
- Sara Picchi, [Prostituzione, approcci europei](#) (3 giugno 2011)

Ulteriori contributi, relativi ad uno o più paesi, sono offerti dalle seguenti pubblicazioni:

- Lyra Radford, [15 Countries Where Prostitution Is Legal and How It Works](#) (2018)
- Gianni Balduzzi, [Legalizzazione della prostituzione, quale è il panorama europeo nel 2017](#) (7 novembre 2017)
- [La nuova legge contro la prostituzione in Francia](#) (Il Post, 7 aprile 2016)
- Daniela Danna, [La prostituzione al chiuso in Europa: leggi e tendenze](#) (2014)
- Massimo Lizzi, [La legge svedese sulla prostituzione](#) (9 maggio 2013)

Si segnala infine il seguente volume (di cui si riporta la [scheda bibliografica](#)), che analizza le politiche in materia di prostituzione negli Stati membri dell'Unione europea, dedicando specifici focus a 11 di essi:

- Andrea Di Nicola, *La prostituzione nell'Unione europea tra politiche e tratta di esseri umani*, Milano, Franco Angeli, 2006 (Bibl. Camera, Coll.: 695 04 25)

2. Francia

La **Legge per il rafforzamento della lotta contro il sistema di prostituzione e sostenerne le vittime** ([Loi n. 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées](#)) è stata promulgata il 13 aprile 2016. Accogliendo i lavori svolti dalla Delegazione per i diritti delle donne e le pari opportunità dell'Assemblea Nazionale, la legge delinea un nuovo dispositivo per il contrasto della prostituzione. A tal fine, si prevede:

- il **potenziamento degli strumenti di indagine** e perseguimento dei reati connessi alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione. Al riguardo, si segnala che non è stata infine adottata la disposizione originaria secondo cui i siti internet ospitati all'estero e operanti in violazione della legge francese contro la prostituzione e il traffico di esseri umani, potessero essere bloccati dai fornitori dell'accesso alla rete internet;
- il **miglioramento dell'assistenza e della protezione fornita alle vittime di prostituzione**, tratta e sfruttamento della prostituzione, con disposizioni in materia di alloggio, reddito garantito, protezione e riparazione. Viene inoltre stabilito che alle vittime di prostituzione, sfruttamento della prostituzione e tratta di esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale, venga offerto un percorso per l'inserimento sociale e professionale;
- la messa a punto di una **migliore strategia preventiva** delle pratiche di prostituzione, con l'attivazione di misure di sensibilizzazione, istruzione, educazione;
- la **responsabilizzazione dei clienti** che, con le loro azioni, rendono vizioso il sistema di prostituzione. Si prevede il divieto di acquisto di un atto sessuale: il reato di ricorso alla prostituzione diviene punibile con un'ammenda di 1.500 euro (aumentata a 3.750 euro in caso di recidiva), prevedendo l'applicazione della pena complementare di frequenza a un programma di sensibilizzazione alla lotta contro l'acquisto di atti sessuali.

La legge stabilisce in capo al Governo l'obbligo di presentare, due anni dopo la promulgazione della legge, una relazione al Parlamento sulla relativa applicazione.

3. Germania

La disciplina giuridica che regola la prostituzione è essenzialmente dettata dai §§ 180a, 181a, 184f-184h contenuti nella sezione tredicesima "Reati contro l'autodeterminazione sessuale" del Codice penale; ad essi devono aggiungersi un numero considerevole di sentenze giudiziarie attraverso le quali i Tribunali si sono confrontati con la situazione giuridica della prostituzione, influenzando direttamente o indirettamente sulla situazione di fatto presente nel paese e sugli aspetti sociali, sanitari e comportamentali ad essa collegati.

Alcuni dei succitati articoli sono stati dapprima modificati dalla Sesta legge di riforma del diritto penale del 26 gennaio 1998 (*Sechstes Gesetz zur Reform des Strafrechts*), che ha apportato modifiche poco consistenti, limitandosi ad introdurre una terminologia neutrale, laddove sostituisce l'espressione ricorrente "un altro" con quella più larga e onnicomprensiva di "un'altra persona". Nel dicembre 2001 è stata successivamente

approvata una **nuova legge di regolamentazione della prostituzione** ([*Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten \(Prostitutionsgesetz – ProstG\)*](#), 20 dicembre 2001), in vigore dal 1° gennaio 2002, che ha modificato gli articoli 180a e 181a del codice penale, introducendo inoltre delle disposizioni volte a migliorare la situazione giuridica e sociale delle prostitute.

Il [§ 180a](#) del codice (sfruttamento della prostituzione) punisce con pene detentive fino a tre anni o con la pena pecuniaria chiunque mantenga in stato di dipendenza personale o economica un'altra persona istigandola alla prostituzione. Il reato non sussiste quando vi sia mera concessione di alloggio, senza istigazione, costrizione o sfruttamento dimostrato, a meno che il soggetto che si prostituisce non sia minorenne.

Il [§ 181a](#) (sfruttamento della prostituzione) punisce con pene detentive da sei mesi a cinque anni, chiunque favorisca attivamente l'esercizio della prostituzione attraverso il procacciamento di rapporti sessuali o la determinazione di luogo, tempo o modo; ciò avviene anche se tali pressioni vengono esercitate nei confronti del proprio coniuge o del proprio convivente. La nuova formulazione del comma 2 dell'articolo punisce invece con la detenzione fino a tre anni, o con una pena pecuniaria, chiunque pregiudichi la libertà di movimento o quella economica di un'altra persona, esercitando attività di mediazione finalizzate all'esercizio professionale della prostituzione da parte della persona stessa.

Infine, le disposizioni contenute nel [§ 184f](#), [§ 184g](#) e [§ 184h](#) (rispettivamente: esercizio della prostituzione vietata; prostituzione pericolosa per la gioventù; definizioni) puniscono con pene detentive fino a sei mesi o con pene pecuniarie l'esercizio della prostituzione praticato in determinati luoghi (vicinanze di una scuola, case in cui vivano minori) o in determinate ore del giorno.

L'art. 1 della legge del 2001 ha anche introdotto, come segnalato in precedenza, nuove disposizioni finalizzate alla tutela dello *status* giuridico delle prostitute. In particolare è stato disposto che l'accordo in base al quale viene concordato un compenso, in cambio di prestazioni sessuali, giustifica una pretesa giuridicamente efficace e, quindi, l'attuazione in giudizio di un diritto. Tale principio è esteso, in particolare, nel quadro di un rapporto di occupazione, laddove il soggetto che eroga la prestazione si tiene a disposizione, a tale scopo, per un determinato tempo¹. Il comma 3 dell'articolo ha inoltre stabilito che l'esercizio della prostituzione come attività dipendente costituisce un'occupazione soggetta ad assicurazione obbligatoria e alla quale si applica il diritto previdenziale vigente.

Nella legislazione regionale, responsabile della tutela dell'ordine pubblico, la prostituzione è affrontata diversamente, a seconda del valore di pericolosità assegnatole. Si passa da leggi sulla pubblica sicurezza in cui vengono puntualmente enumerati i poteri e il campo di intervento della polizia, comprendenti solitamente la facoltà di fermo della presunta prostituta e dei suoi clienti e l'irruzione in case private utilizzate illecitamente come luoghi d'incontro, ad altre in cui non vi è alcun accenno diretto al problema della prostituzione. Ricordiamo qui solo la legislazione di pubblica sicurezza di alcuni Länder in cui la prostituzione è avvertita come una minaccia particolarmente grave per l'ordine e la sicurezza pubblica: per il Land di Berlino, la Legge generale a difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico, del 14 aprile 1992 (*Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin*), per la Baviera, la Legge sui compiti e i poteri della polizia bavarese, del 14 settembre 1990 (*Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayrischen Staatlichen Polizei*), e le leggi analoghe del Niedersachsen, della Turingia e del Mecklenburg-Vorpommern.

¹ Fino ad ora gli accordi delle prostitute con i clienti, nella maggior parte delle pronunce giurisprudenziali, erano visti come contrari al buon costume, ai sensi del § 138 del Codice civile, e quindi considerati nulli.

Più recentemente, con la **Legge dell'11 ottobre 2016** ([*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch - MenHBVG*](#)), volta a migliorare la **lotta contro la tratta di esseri umani**, la Germania - ultimo tra i paesi membri dell'UE - ha recepito la direttiva europea 2011/36/UE, introducendo una serie di modifiche al Codice penale (*Strafgesetzbuch* – StGB). In particolare, il nuovo [§ 232a](#), collocato nella sezione dedicata ai “Reati contro la libertà personale”, disciplina la c.d. **prostituzione forzata o coatta** (*Zwangsprostitution*) nell’ambito della prevenzione e repressione della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Dal 15 ottobre 2016, data di entrata in vigore della legge, sono perseguiti penalmente anche i **clienti** delle prostitute forzate ai sensi del § 232a, comma 6 (“*E punito con la pena detentiva da tre mesi a cinque anni chi abusa, approfittando della sua situazione di necessità personale ed economica o del suo stato di impotenza connesso al soggiorno in un paese straniero, di una persona divenuta vittima di un traffico di esseri umani... o di un reato ai sensi dei commi da 1 a 5*”).

Già nell’Accordo di coalizione ([*Koalitionsvertrag*](#)) tra CDU/CSU e SPD dopo le elezioni politiche del 2013, i partiti della maggioranza di governo avevano espresso l’intenzione di approvare misure volte a contrastare la prostituzione forzata e a tutelare le vittime di tale reato. Tale impegno era previsto sia nell’ambito della lotta alla criminalità e della garanzia della sicurezza (“*Vogliamo proteggere meglio bambini e donne dal traffico di esseri umani e dalla prostituzione forzata*”, p. 10) sia con riferimento alla tratta di esseri umani (“*Vogliamo proteggere meglio le donne dalla tratta degli esseri umani e dalla prostituzione forzata e punire i colpevoli in modo più coerente...Rielaboreremo ampiamente la legge sulla prostituzione con riguardo alla regolamentazione della prostituzione e miglioreremo legalmente le possibilità di controllo di polizia amministrativa. Procederemo non solo contro i trafficanti di esseri umani, ma anche contro coloro che consapevolmente e intenzionalmente sfruttano la situazione di necessità delle vittime della tratta di esseri umani e della prostituzione forzata e abusano di queste per atti sessuali*”, p. 73).

La possibilità di procedere penalmente contro i clienti delle prostitute forzate è stata poi introdotta da un emendamento al disegno di legge governativo sull’attuazione della direttiva europea 2011/36/UE, proposto dai gruppi di maggioranza, che ha previsto pene detentive da tre mesi a cinque anni nei casi in cui venga sfruttata dai clienti la situazione di necessità personale o economica o lo stato di impotenza di una persona.

Con le nuove disposizioni sono state anche inasprite le pene (reclusione fino a dieci anni) per i protettori delle prostitute forzate. Una delle circostanze in cui i clienti potrebbero restare impuniti è quella in cui essi stessi presentano una denuncia contro la prostituzione forzata.

A distanza di soli dieci giorni dal provvedimento appena esaminato è stata, infine, approvata la **Legge per la regolamentazione della prostituzione e per la tutela delle persone che lavorano nell’ambito della prostituzione** ([*Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen*](#)) del **21 ottobre 2016**, attraverso la quale viene innanzitutto introdotto l’obbligo di richiedere l’**autorizzazione all’esercizio di una casa chiusa**, in relazione al quale sono stabiliti una serie di requisiti tra cui quello dell’affidabilità, e successivamente di **comunicare l’avvio dell’attività** in oggetto. Tale comunicazione, una volta resa, ha validità biennale e può essere prolungata. La legge prevede, inoltre, sia lo svolgimento di **colloqui** tra le singole *sex workers* e le autorità competenti affinché queste ultime possano valutare la sussistenza o meno della piena consapevolezza all’esercizio di una simile attività, sia la presentazione di una dichiarazione circa lo **stato di salute** delle

prostitute, rilasciata annualmente da un ente pubblico. Sono previste semplificazioni amministrative per le minori di 21 anni.

4. Altri paesi europei

In **Austria** la disciplina federale demanda a regioni e municipi la regolamentazione della prostituzione, che, per questo, ha distinte discipline da provincia a provincia. Nella maggior parte delle municipalità, comunque, vige il sistema delle zonizzazioni.

In **Grecia**, secondo la legge del 1999, è ammessa la sola prostituzione *indoor*, le prostitute hanno l'obbligo di registrarsi a scopo sanitario e sono tenute al pagamento delle imposte.

In **Lettonia**, secondo la legge del 2000, la prostituzione può essere esercitata in abitazioni proprie ovvero in aree individuate dallo Stato. Nel 2008 sono state, tuttavia, adottate misure maggiormente restrittive ([Regulations regarding restriction of prostitution](#), 22 gennaio 2008).

Nei **Paesi Bassi**, secondo la legge del 2000, la prostituzione è ammessa in luoghi chiusi, in aree determinate, e, all'aperto, in zone individuate dai comuni. Alle prostitute sono riconosciuti diritti e doveri del tutto analoghi a quelli previsti, in generale, per il prestatore di lavoro. Non sono ammessi controlli sanitari.

Negli ultimi anni, tuttavia, si registra una spinta sempre più accentuata verso maggiori limitazioni all'esercizio della prostituzione ed è attualmente all'esame della Prima Camera (il Senato) una proposta di modifica della normativa vigente, che, tra le altre disposizioni, innalza a 21 anni l'età legale per prostituirsi ed introduce un obbligo di registrazione oltre a un test di lingua olandese.

Di seguito sono elencati un saggio e due articoli, che – sia pure con tagli differenti – rilevano i mutamenti in corso:

- Joyce, Outshoorn, [Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control](#) (in "Sexuality Research and Social Policy", 2012, n. 3, pp. 233-243)
- Cecilia Rodriguez, [Reforming Prostitution in Amsterdam Includes a Business Plan and Business Hours](#) (3 gennaio 2013)
- Massimiliano Sfregola, [Olanda, dietrofront sulle luci rosse](#) (25 febbraio 2013)

In **Svizzera** la disciplina dell'esercizio della prostituzione è di competenza cantonale. Si elencano di seguito i riferimenti normativi (con i link ai rispettivi testi in italiano) dei principali cantoni:

- **Canton Ticino**

[Legge sull'esercizio della prostituzione \(LProst\)](#), del 25 giugno 2001
(testo aggiornato alle modifiche successive)

[Revisione totale della legge sull'esercizio della prostituzione](#) (24 gennaio 2013)

- **Cantone di Ginevra**

[Loi sur la prostitution \(LProst\)](#), del 17 dicembre 2009 (in vigore dal 1° maggio 2010)

- **Cantone di Friburgo**

[Loi sur l'exercice de la prostitution](#), del 17 marzo 2010

- **Cantone di Berna**

[Loi sur l'exercice de la prostitution \(LEP\)](#), del 7 giugno 2012 (in vigore dal 1° aprile 2013)

- **Cantone di Neuchatel**

[Loi sur la prostitution et la pornographie \(LProst\)](#), del 29 giugno 2005

In **Ungheria** sono ammesse le zone di tolleranza, e la concentrazione del fenomeno in aree determinate ha consentito un maggiore controllo del fenomeno ed un miglior contrasto dello sfruttamento e della violenza sulle donne. È previsto il controllo sanitario obbligatorio delle prostitute.