

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

X legislatura

N. 45

17 giugno 2015

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI RANCAN, RAINIERI, FABBRI, DELMONTE, BARGI, POMPIGNOLI, PETTAZZONI, LIVERANI, MARCHETTI Daniele

## NORME IN MATERIA DI TASSA REGIONALE SULLA PROSTITUZIONE

Oggetto assembleare n. 774

## Relazione

In termini generali, nell'ordinamento giuridico italiano, la prostituzione non è oggetto di alcun divieto o proibizione, pertanto, una persona può, volendolo in maniera libera e cosciente cedere le proprie prestazioni sessuali in cambio di un corrispettivo in denaro o in altra utilità economicamente apprezzabile.

Ad essere vietate, invece, sono le attività di sfruttamento e di favoreggiamento della prostituzione, reati introdotti dall'articolo 3 della Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (c.d. Legge Merlin).

Da un punto di vista tributario, peraltro, non esiste alcuna norma che – direttamente o indirettamente - disciplini la prostituzione, ma è indubbio che il fenomeno è particolarmente diffuso e meritevole di apposita regolamentazione anche sotto il profilo fiscale, per lo meno in considerazione della necessità di dare compiuta attuazione al disposto dell'articolo 53 della Costituzione, secondo cui "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

In effetti, tra le norme del "TUIR" (D.P.R. n. 917 del 1986, Testo Unico delle Imposte sui Redditi) non si rinviene una definizione univoca e precisa del concetto di reddito, in quanto il legislatore statale ha preferito individuare le singole categorie reddituali senza darne un significato unitario [1].

Dal che ne deriva l'assoggettabilità all'IRPEF (Imposta sui redditi delle Persone Fisiche) dei soli redditi inquadrabili in una delle categorie tassativamente previste dall'articolo 6 del TUIR, con la conseguenza che un "arricchimento" del contribuente non inquadrabile in una delle categorie previste dovrebbe condurre, a legislazione nazionale vigente, all'esclusione dall'imposizione del medesimo.

Tuttavia, la questione della tassabilità dei proventi da prostituzione è stata oggetto di un netto contrasto giurisprudenziale.

Secondo un primo orientamento, i proventi dell'attività di prostituzione non possono essere ascritti a nessuna categoria reddituale: l'attività di meretricio, esercitata volontariamente, pur se contraria al buon costume, non integra un'ipotesi di reato, né i suoi proventi costituiscono reddito ascrivibile ad alcuna delle categorie reddituali soggette ad IRPEF di cui all'articolo 6 del TUIR (CTP di Milano, sentenza n. 272 del 22 dicembre 2005; CTR Lombardia, sentenza n. 53 del 31 marzo 2006, Corte di Cassazione, Sentenza n. 4927 del 1 agosto 1986).

In base ad un altro orientamento, ai fini delle imposizioni sui redditi, il provento ritenuto imponibile deve essere riconducibile alle categorie di cui all'articolo 6 del TUIR o come "reddito di lavoro autonomo" (CTP di Reggio nell'Emilia, sentenza n. 131 dell'11 giugno 2009 e Corte di Cassazione, sentenze del 1 ottobre 2010, n. 20528 e del 13 maggio 2011, n. 10578) o come "reddito diverso" (Commissione Tributaria Provinciale di Firenze, sentenza n. 146 dell'8 maggio 2007). La Corte di Giustizia, ha poi affermato la tassabilità della prostituzione ai fini IVA quale prestazione di servizi retribuita (Corte di giustizia CE, sentenze causa C-268/99 del 20 novembre 2001 e causa C-16/93 del 3 marzo 1994).

A fronte delle incertezze interpretative circa la rilevanza reddituale dell'attività di meretricio e stante l'assenza di un'espressa normativa statale sul punto, il presente Progetto di Legge, è finalizzato ad introdurre a livello regionale una tassa sulla prostituzione a fronte dei servizi sanitari di prevenzione e assistenza forniti dalla Regione connessi con l'esercizio della prostituzione (*counseling*, visite periodiche generali, prevenzione malattie infettive, rilascio certificati di buona salute, ecc).

Il PDL regionale, in particolare, rappresenta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione nella parte in cui garantisce autonomia di entrata alla Regione.

Al riguardo giova precisare che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva, immediata e diretta (vale a dire senza necessità di intermediazione della legge statale) nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti di imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un danno o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose tra le Regioni (art. 117, quarto comma e 120, primo comma Cost., Sentenza Corte Costituzionale, n.102 del 2008).

L'articolo 119, secondo comma, della Costituzione stabilisce che le Regioni hanno risorse autonome. *"stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"*.

Tale disposizione implica che, nelle materie di rispettiva competenza, le Regioni, anche in assenza della preventiva legislazione statale avente ad oggetto la determinazione dei principi di coordinamento del sistema tributario, possono esplicare il proprio potere impositivo in ambito tributario, con riferimento ai tributi locali aventi presupposti diversi dai tributi statali. La stessa Corte Costituzionale ha sostenuto che, in carenza della legislazione di coordinamento, il potere di autodeterminazione del prelievo da parte delle Regioni può esplicarsi solo con riferimento a tributi aventi presupposti diversi da quelli statali esistenti, vale a dire che può esplicarsi solo là dove lo Stato non abbia fatto valere la propria primazia tributaria (ex plurimis, Corte Cost. 37/2004 e 102/2008).

L'intervento legislativo statale di coordinamento previsto dall'art. 119 è stato poi concretizzato con la legge n. 42 del 2009 e il d. lgs. n. 68 del 2011.

Più precisamente, riguardo al tema che qui rileva, l'art. 7 della legge n. 42 del 2009 (confermato poi nell'art. 15, comma 4, lett. b) del d. lgs. n. 68 del 2011), dispone:

*"b) per tributi delle regioni si intendono:*

*1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;*

*2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;*

*3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;"*

Dal momento che come chiarito dalla giurisprudenza sopra ricordata i proventi da attività di prostituzione vengono ritenuti assoggettabili all'IRPEF in assenza di una specifica disposizione legislativa statale ma solo in virtù di una interpretazione giurisprudenziale che supplisce a tale carenza, si deve ritenere che al momento attuale dal punto di vista normativo la suddetta attività di prostituzione rientri in quei presupposti "non già assoggettati ad imposizione erariale". Infatti, secondo la più recente giurisprudenza (Com. Trib. I grado Trentino-Alto Adige Bolzano Sez. II, Sent., 24/02/2015, n. 32 che si richiama alla giurisprudenza della Corte di Cassazione) l'assoggettamento all'imposta statale sul reddito deriva esclusivamente da un "*principio di carattere generale esistente nel nostro ordinamento giuridico della tassabilità dei redditi per il fatto stesso della loro sussistenza, a prescindere dalla loro provenienza, e, dunque, dalla desumibilità della relativa fonte in una delle specifiche categorie reddituali di cui all'art. 6 D.P.R. n. 917 del 1986*".

Inoltre, come visto la Com. Trib. Prov. Lombardia Milano Sez. XLVII, Sent., 22/12/2005, n. 272, significativamente affermava: *"La verità è che, alla luce dell'attuale ordinamento, i proventi della prostituzione non possono essere considerati tecnicamente redditi, per cui la loro non assoggettabilità ad imposta e da considerare conseguenziale."*

Pertanto, si deve ritenere che in questa situazione dell'ordinamento giuridico in cui esiste una incertezza giurisprudenziale e dove, in ogni caso, come con chiarezza afferma la giurisprudenza non c'è una espressa previsione statale diretta a sottoporre all'imposta statale sul reddito l'attività di prostituzione, quest'ultima si deve considerare come un presupposto non già assoggettato all'imposizione statale e quindi liberamente ascrivibile alla competenza regionale in relazione ai tributi propri autonomi. In questo modo, la legge regionale rientrando pienamente nell'ambito delle proprie competenze, va a dare chiarezza e certezza giuridica sulla sottoposizione a tassazione dell'attività di prostituzione.

Inoltre, da ultimo va specificato che è specificato che il potere impositivo delle Regioni, peraltro, può esercitarsi secondo il criterio generale della *"tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità fiscale e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione dei tributi propri"* (art. 2, lett p; della legge 42/2009).

In particolare il principio di continenza nell'imposizione dei tributi propri significa che il potere di imposizione tributario delle Regioni può essere esercitato al solo ed esclusivo scopo di finanziare l'ammontare complessivo delle spese pubbliche di competenza regionale.

In armonia con i suddetti principi, e tenuto conto della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente", il presente PDL Regionale è volto ad istituire una tassa sulla prostituzione destinata a finanziare i servizi forniti dalla Regione in materia sanitaria collegati all'esercizio dell'attività di meretricio nonché a reperire ulteriori risorse volte ad adottare interventi a sostegno dei disoccupati e delle famiglie che versano in particolare stato di necessità nonché ancora per adottare provvedimenti quali la riduzione ed eventuale cancellazione di tributi propri della Regione Emilia-Romagna [2], quali:

- la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale
- l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile,
- le tasse sulle concessioni regionali,
- l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili
- la tassa automobilistica regionale
- il Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Il presente progetto di legge si compone di dodici articoli, di seguito sintetizzati.

Art. 1 - Registro regionale obbligatorio degli esercenti attività di prostituzione.

L'articolo istituisce il Registro regionale obbligatorio degli esercenti attività di prostituzione nel territorio regionale. L'iscrizione al Registro è condizione indispensabile per usufruire dei servizi regionali di prevenzione e di assistenza socio-sanitaria regionale e di tutela della salute collegati all'esercizio del meretricio indicati in un successivo provvedimento della Giunta regionale.

Art. 2- Oggetto della tassa regionale sulla prostituzione.

Al comma 1 si statuisce che la tassa è dovuta per l'iscrizione al Registro di cui all'articolo 1.

Al comma 2 si definisce cosa si intende per esercizio dell'attività di prostituzione. La definizione volutamente didascalica, si ispira ai principi elaborati dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Art. 3 - Competenze della Regione in materia di tassa regionale sulla prostituzione.

La norma specifica le competenze della Regione in materia di tassa regionale sulla prostituzione, trattandosi di un tributo proprio regionale istituito ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

Art. 4 - Base imponibile e determinazione della tassa.

La base imponibile è rappresentata dai proventi percepiti dal soggetto passivo del tributo nel corso dell'anno. L'aliquota è pari al 27% per i proventi percepiti nel corso dell'anno fino a 28.000 euro e 40% per i proventi superiori.

Art. 5 - Versamento della tassa.

La disposizione si limita a disciplinare i termini per il pagamento della tassa e di presentazione della dichiarazione demandando ad un successivo atto della Giunta regionale la determinazione delle modalità operative del versamento presso la Tesoreria regionale.

Art. 6 - Accertamento della tassa.

L'articolo si occupa della disciplina dell'attività di accertamento della tassa demandando alla competente struttura regionale la relativa attività.

Il comma 4 fa salva la normativa regionale vigente, in materia di controlli ispettivi, recupero crediti, atti di accertamento e riscossione coattiva.

Al comma 5 viene prevista la possibilità di sottoscrivere convenzioni tra la Regione e l'Amministrazione Finanziaria e i comandi della Guardia di Finanza per intensificare e rendere più efficace l'attività di accertamento fiscale in materia di tassa regionale sulla prostituzione.

Per l'esercizio dell'attività accertatrice da parte degli uffici finanziari competenti è previsto il termine di decadenza del 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui era dovuto

il pagamento della tassa.

Art. 7 - Registro delle quietanze di pagamento.

L'articolo introduce l'obbligo di tenuta del registro delle quietanze di pagamento da parte del soggetto esercente l'attività di meretricio.

Il registro, tenuto nel luogo di esercizio dell'attività di prostituzione oppure, se diverso, presso il domicilio fiscale nel territorio regionale, consentirà di determinare l'ammontare dei proventi da prostituzione in caso di accertamento, ispezione o verifica da parte delle competenti autorità.

In considerazione della rilevanza dell'attività di meretricio anche sul piano morale e del buon costume le quietanze di pagamento e il registro dovranno comunque garantire l'anonimato del beneficiario della prestazione sessuale.

Art. 8 - Riscossione coattiva.

L'articolo prevede le diverse modalità di riscossione coattiva della tassa di cui può avvalersi la Regione Emilia-Romagna.

Art. 9 - Rimborso della tassa.

L'articolo riconosce al contribuente che abbia indebitamente o erroneamente versato la tassa regionale sulla prostituzione il diritto al rimborso di quanto versato in eccedenza rispetto al dovuto.

Il secondo comma rinvia ad un successivo provvedimento della Giunta la determinazione delle modalità operative per l'esecuzione dei rimborsi.

Art. 10 - Sanzioni.

L'articolo introduce una sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento della tassa non versata nel caso di omesso o tardivo pagamento. La stessa sanzione si applica anche nel caso di omessa dichiarazione o presentazione di dichiarazione infedele. È considerata omessa la dichiarazione presentata oltre 60 giorni dalla scadenza del termine di presentazione.

L'articolo 11 (Norma finanziaria) e l'articolo 12 (entrata in vigore) concludono il progetto di legge.

-----  
[1] In particolare ai sensi dell'articolo 6 del TUIR i redditi sono tassativamente classificati in:

- a) redditi fondiari;
- b) redditi di capitale;
- c) redditi di lavoro dipendente;
- d) redditi di lavoro autonomo;
- e) redditi di impresa;
- f) redditi diversi.

[2] Si ricorda che l'art. 8 del d. lgs. n. 68 del 2011 dispone:

1. Ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, di cui all'articolo 190 del Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, all'articolo 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, all'articolo 5 della citata legge n. 281 del 1970, all'articolo 3 della citata legge n. 281 del 1970, agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342.

**PROGETTO DI LEGGE****Art. 1***Registro regionale obbligatorio degli esercenti attività di prostituzione*

Entro il 1 gennaio 2016 è istituito il Registro regionale degli esercenti l'attività di prostituzione nel territorio della Regione. Entro tale data, con provvedimento della Giunta regionale sono determinate le modalità di istituzione, di iscrizione obbligatoria e tenuta del Registro.

L'iscrizione al Registro è condizione indispensabile per usufruire dei servizi regionali di prevenzione, di assistenza socio-sanitaria regionale e di tutela della salute collegati all'esercizio dell'attività meretricia individuati con provvedimento della Giunta regionale.

**Art. 2***Oggetto della tassa regionale sulla prostituzione*

La tassa regionale sulla prostituzione è dovuta annualmente per l'iscrizione al Registro regionale degli esercenti l'attività di prostituzione.

Per esercizio dell'attività di prostituzione si intende l'attività, svolta liberamente e con modalità non imposte da terzi, per effetto della quale una persona si impegna personalmente a procurare il soddisfacimento dell'altrui bisogno di carattere sessuale, dietro corrispettivo in denaro o di altra utilità economicamente valutabile.

**Art. 3***Competenze della Regione in materia di tassa regionale sulla prostituzione*

Sono di competenza della Regione, quale ente titolare del tributo, le attività di liquidazione, accertamento e riscossione della tassa regionale sulla prostituzione, la contestazione delle violazioni, il contenzioso ed i rimborsi ad essa relativi, nonché la determinazione delle relative aliquote.

**Art. 4***Base imponibile e determinazione della tassa*

La tassa si applica sui proventi percepiti nel corso dell'anno con aliquota pari al 27% per i proventi fino a 28.000 euro e 40% per i proventi superiori.

A tale fine, a fronte della prestazione sessuale, il soggetto esercente l'attività di meretricia è tenuto a rilasciare apposita quietanza di pagamento al beneficiario della prestazione medesima.

**Art. 5***Versamento della tassa*

La tassa regionale sulla prostituzione deve essere corrisposta distintamente per ciascun anno, in un'unica soluzione, entro il termine del 30 giugno dell'anno successivo, contestualmente alla presentazione di un'apposita dichiarazione indicante la base imponibile, la tassa liquidata, il luogo di esercizio abituale dell'attività di prostituzione e, se diverso, il domicilio fiscale nel territorio regionale.

In coerenza con il principio di territorialità delle imposte sancito dall'articolo 119 della Costituzione, le somme dovute dai contribuenti a titolo di tassa regionale sulla prostituzione sono versate direttamente in apposito conto corrente presso la Tesoreria regionale.

Lo schema tipo della dichiarazione, completo delle istruzioni per la compilazione, è approvato con provvedimento del competente servizio della Regione, da pubblicare nel BURERT.

Con successivo provvedimento della Giunta Regionale sono determinate le modalità di versamento della tassa.

**Art. 6***Accertamento della tassa*

L'accertamento della tassa regionale sulla prostituzione è demandato al servizio regionale competente, munito di speciale tessera di riconoscimento.

Per l'assolvimento dei loro compiti, i funzionari possono accedere, muniti di apposita autorizzazione dirigenziale, nei luoghi in cui è esercitata l'attività di prostituzione e/o presso il domicilio fiscale nel territorio regionale, al fine di procedere alla verifica della documentazione di cui all'articolo 7 seguente.

Nell'ambito delle attività preliminari finalizzate all'accertamento dei tributi regionali, il competente servizio può inviare questionari informativi utili all'acquisizione di elementi, dati e notizie necessari alla corretta individuazione del soggetto passivo e alla determinazione del corrispondente debito tributario regionale.

Resta applicabile la normativa regionale vigente in materia di controlli ispettivi, recupero crediti, atti di accertamento e riscossione coattiva.

Gli uffici dell'Amministrazione Finanziaria e i comandi della Guardia di Finanza cooperano con la Regione, previa intesa da definirsi mediante apposita convenzione, nell'acquisizione degli elementi utili per l'accertamento della tassa regionale sulla prostituzione e per la repressione delle violazioni della relativa disciplina, trasmettendo i dati emergenti dai relativi verbali e rapporti, ove possibile, per via telematica al sistema informativo regionale.

L'attività di accertamento deve essere esercitata, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui era dovuto il versamento della tassa.

**Art. 7***Registro delle quietanze di pagamento*

Ai fini dell'accertamento, i soggetti che esercitano attività di meretricia sono tenuti ad annotare in apposito registro, tenuto in forma sistematica e secondo le norme di un'ordinata contabilità, cronologicamente per ciascun anno, le quietanze di pagamento rilasciate ai beneficiari della prestazione sessuale.

Le quietanze di pagamento, numerate in ordine progressivo, per anno solare devono indicare:

- a) il nome del prestatore;
- b) il corrispettivo percepito;
- c) il Codice Fiscale del prestatore;
- d) l'espressa dicitura di quietanza, nota o distinta per prestazioni sessuali.

È comunque garantito l'anonimato del beneficiario della prestazione sessuale.

La documentazione fiscale di cui al presente articolo è conservata presso il luogo di esercizio abituale dell'attività di prostituzione oppure, se diverso, presso il domicilio fiscale nel territorio regionale.

**Art. 8***Riscossione coattiva*

Per l'attività di riscossione coattiva della tassa, la Regione Emilia-Romagna, su determinazione della Giunta regionale può ricorrere, in via alternativa, ad una delle seguenti modalità:

- a) tramite i servizi e le procedure esistenti nell'ambito della struttura organizzativa regionale;
- b) mediante stipula di convenzioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- c) mediante l'affidamento del servizio di riscossione a terzi, previa gara ad evidenza pubblica.

Per la riscossione coattiva della tassa regionale sulla prostituzione si applicano, in quanto compatibili, le procedure previste dal Titolo II del D.P.R. 602 del 1973 e successive modificazioni ed integrazioni.

#### Art. 9

##### *Rimborso della tassa*

Le somme versate a titolo di adempimento dell'obbligo di pagamento della tassa regionale sulla prostituzione sono rimborsate quando risultino indebitamente o erroneamente pagate. Il rimborso deve essere richiesto a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello del pagamento. Sulle somme da rimborsare sono dovuti gli interessi, nella misura prevista per l'interesse legale, a decorrere dalla data di presentazione della relativa istanza, con maturazione giorno per giorno.

Le modalità applicative del rimborso sono stabilite con apposito provvedimento della Giunta Regionale.

#### Art. 10

##### *Sanzioni*

Per l'omesso o tardivo pagamento della tassa, si applica la sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento della tassa dovuta e gli interessi moratori nella misura fissata per l'interesse

legale, a decorrere dal giorno in cui la tassa è dovuta.

La stessa sanzione si applica anche nel caso di omessa dichiarazione o presentazione di dichiarazione infedele. È considerata omessa la dichiarazione presentata oltre 60 giorni dalla scadenza del termine di presentazione.

#### Art. 11

##### *Norma finanziaria*

La Regione provvede al finanziamento degli interventi di cui alla presente legge ai sensi di quanto previsto dalla legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4), e in particolare dall'articolo 68, nonché dal Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e in particolare dall'articolo 67, al fine di dare la necessaria copertura finanziaria a quanto previsto dal piano triennale di cui all'articolo 17.

La Giunta, su indirizzo dell'Assemblea legislativa, definisce le modalità ed i criteri di destinazione delle risorse derivanti dall'applicazione della presente legge.

#### Art. 12

##### *Entrata in vigore*

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna (BURERT).