

*LA PROSTITUZIONE NELL'ORDINAMENTO (PENALE) OLANDESE:  
UNA DEPENALIZZAZIONE REPRESSIVA?*

John A.E. Vervaele\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La prostituzione come oggetto di regolamentazione di diritto pubblico nazionale – 3. La repressione penale della casa di tolleranza e della tratta delle bianche nel 1911 – 4. La politica criminale dopo la riforma del 1911 – 5. Depenalizzazione della casa di tolleranza – Gran riforma del 2000 – 6. Depenalizzazione e politica repressiva – 7. Conclusioni

Questo contributo studia la politica criminale olandese in materia di prostituzione. Da un punto di vista storico si analizza la repressione penale delle case chiuse e della tratta delle bianche (1911) per arrivare alla depenalizzazione delle case chiuse (2000). La depenalizzazione e la nuova regolamentazione amministrativa sono comunque state accompagnate da una politica repressiva a doppio binario. Il primo è la lotta contro la tratta degli esseri umani, la prostituzione minorile e la prostituzione non volontaria. Il secondo è la lotta contro la criminalità organizzata, tanto sul versante penale che sul versante preventivo amministrativo. Quest'ultimo, anche chiamato BIBOP, ha come obiettivo quello di stimolare decisioni a tutela dell'integrità dell'attività economica. L'obiettivo principale era di evitare che la città di Amsterdam divenisse una centrale della criminalità organizzata e del riciclaggio, evitando pericolosi re-investimenti nel mercato immobiliare. Dunque la domanda: si tratta di una politica di depenalizzazione repressiva?

*This paper analyzes the Dutch criminal policy pertaining prostitution. From a historical point of view, the criminalization of brothels and trafficking involving white people (1911) is analyzed. This section ends with the decriminalization of brothels (2000). Decriminalization and the new administrative regulation are paired with a double-sided repressive policy. The first side is concerned with trafficking, prostitution involving minors and forced prostitution. The second side is concerned with the fight against organized crime, both on the criminal and on the administrative side. This latter side is also called BIBOP and it is geared towards the stimulation of decisions to protect the integrity of the economical activity. The main goal was to avoid that Amsterdam would become a center of organized crime and money-laundering, leading to dangerous re-investments in the real estate market. In conclusion, the question comes natural: is this a policy of repressive decriminalization?*

\* Professore di Diritto penale europeo e diritto penale commerciale, Università di Utrecht, e Professore di diritto penale europeo, Collegio d'Europa, Bruges.

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Parlare ad una platea straniera della prostituzione e della sua disciplina in Olanda, compresa quella penale, è come demistificare un mito. Si deve, infatti, superare la mistificazione della libertà sessuale e del mercato libero del sesso, soprattutto – ma non solo – concentrato nella “Wallen” (Red Light District) di Amsterdam.

In un regolamento storico della città di Amsterdam è già possibile riscontrare l'approccio sociologico-pratico delle politiche olandese in materia di prostituzione:

“Visto che le prostitute sono necessarie nelle grandi città, anzitutto nelle città di commercio come le nostre, di fatto è molto meglio avere queste donne che non averle, e visto che la Santa Chiesa tollera queste prostitute per motivi giusti, per tutti questi motivi i tribunali e la polizia non dovrebbero vietare totalmente il commercio nelle case di prostituzione” (traduzione dell'autore)

Forse la cosa più sorprendente in questa citazione non è tanto il contenuto, quanto la data. Questo regolamento della città di Amsterdam è datato 1413. Di fatto, l'Olanda non è mai stato un Paese di assoluta proibizione, tanto rispetto agli stupefacenti, quanto rispetto all'aborto ed alla prostituzione. L'Olanda si caratterizza da secoli per un pragmatismo sociale, con una regolamentazione molto raffinata e complessa e non si può comprendere la relazione stato-società-individuo in materie come la prostituzione senza analizzare la panoplia di strumenti di regolamentazione sociale in materia.

## 2. La prostituzione come oggetto di regolamentazione di diritto pubblico nazionale

Durante gli anni di occupazione napoleonica, fu introdotto l'obbligo di un registro nazionale-centrale delle case di prostituzione e venne penalizzata la prostituzione in luogo pubblico.

La registrazione era uno strumento di autorizzazione amministrativa condizionata: l'autorità pubblica esigeva la localizzazione della prostitu-

<sup>1</sup> Per quanto possibile, è stata citata la traduzione inglese o italiana degli articoli del codice penale olandese. In particolare, è stato utilizzato il testo in inglese tratto da *The American Series of Foreign Penal Codes, 30 the Netherlands*, Littleton, Colorado, 1997. Vista la data di pubblicazione, solo una minima parte del codice vigente in questa materia è disponibile in lingua inglese. Per la versione in italiano è stato utilizzato S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il Codice Penale Olandese*, Cedam, 2002. Vista la data di traduzione e pubblicazione (2002) anche in questo caso solo una minima parte del codice vigente è disponibile in lingua italiana.

zione in determinate zone della città, il loro controllo medico, ecc.. Tuttavia, la regolamentazione amministrativa fu anche criticata con particolare riferimento al registro di polizia delle prostitute e la etichetta sociale negativa che tale strumento comportava, nonché per l'inquadramento della casa di prostituzione in ottica commerciale. Inoltre, secondo i più critici, mancava anche ogni rafforzamento dei diritti delle prostitute sul piano lavorativo e sociale<sup>2</sup>.

In realtà, dopo la disfatta di Napoleone a Waterloo nel 1815, la prostituzione risultava essere regolata solamente a livello locale nell'ambito della disciplina dell'ordine pubblico. La politica centralizzata di Napoleone, quindi, non fu seguita in tutto il paese e venne invece decentralizzata a livello comunale. Se in alcune città, di conseguenza, risultava obbligatoria la registrazione delle case di prostituzione, in altre, come Utrecht, l'esercizio del meretricio era completamente libero.

Da 1870 in poi, invece, cresce un movimento sociale in favore della abolizione della prostituzione. Gli abolizionisti, di origine inglese<sup>3</sup>, lottano per una posizione più forte della donna nella società e vedono la prostituzione come il simbolo della discriminazione di genere. Secondo costoro, in particolare, la regolamentazione amministrativa della prostituzione è visto come uno strumento di controllo sociale negativo. Sostenendo la libertà delle donne, anche delle prostitute, sottolineano in particolare il diritto della prostituta di scegliere liberamente il proprio lavoro. Di conseguenza, gli abolizionisti si oppongono tanto alla penalizzazione della prostituzione, quanto alla regolamentazione amministrativa delle case di prostituzione<sup>4</sup>. Nel 1876, gli abolizionisti organizzano una conferenza internazionale in Francia e fondano la “*Fédération britannique et continentale pour l'abolition de la prostitution envisagée comme institution légale et tolérée*”. Essi qualificano la prostituzione come schiavitù bianca che, di conseguenza, deve essere abolita. Il parallelismo con l'abolizione della schiavitù nera nasce in questo momento, così come il concetto della tratta delle bianche. Il traffico e il commercio delle donne e dei minori ed alcuni scandali internazionali fanno sì che tanto i puritani (che invocano la penalizzazione della prostituzione) quanto gli abolizionisti si trovino a lottare insieme contro la tratta. Nel 1902 e nel 1910 vengono organizzati convegni internazionali a Parigi con l'obiettivo di elaborare trattati internazionali che obblighino gli Stati membri a penalizzare il traffico internazionale di minori ed il traffico di persone adulte nei casi di

<sup>2</sup> La *World Charter for Prostitutes' Rights* fu elaborata solamente nel 1985, cfr. [http://www.walnet.org/csis/groups/icpr\\_charter.html](http://www.walnet.org/csis/groups/icpr_charter.html)

<sup>3</sup> Josephine Butler fonda in Inghilterra, nel 1869, la Ladies National Association.

<sup>4</sup> S. VAN DER POEL, *De ratio van een abolitionistische prostitutiewetgeving*, in M. Moerings (ed.), *Hoe punitief is Nederland?*, Gouda Quint, 1994, 73-88.

coercizione, violenza, minacce o inganno o frode. Invero, gli abolizionisti vogliono la penalizzazione di tutte le forme di traffico di essere umani.

Il movimento abolizionista è un movimento sociale non omogeneo, costituito da gruppi con ideologie politiche-sociali anche antagonistiche. Vi sono:

- coloro che si schierano in difesa delle prostitute, considerate vittime che hanno bisogno di trattamento (non vogliono la penalizzazione delle prostitute, ma solo delle case di tolleranza e dei clienti) e sono abolizionisti;
- coloro che sono in difesa della moralità sociale e considerano la prostituzione un comportamento immorale, richiedendo la sua abolizione;
- gli esponenti della medicina sociale che si interessano della “igiene” e della morale pubblica<sup>5</sup>;
- gli esponenti della criminologia/antropologia sociale e del positivismo sociologico<sup>6</sup> che elaborano un nuovo modello teorico di difesa sociale.

L'antropologia sociale parte da un concetto di inferiorità psico-biologica e mentale della donna, in particolare della prostituta. La prostituta diventa il simbolo della perversione sessuale e sociale. La prostituta (nata) viene associata al delinquente nato e criminalizzato per la sua pericolosità sociale. Quella occasionale è invece una donna nella quale le disgraziate condizioni di esistenza sociale hanno sprigionato quel fondo di immoralità che esite in ogni donna, anche normale. La prostituzione, e non la criminalità, è la vera degenerazione femminile.

Questa *Weltanschauung* Lombrosiana non ha avuto molta influenza in Olanda<sup>7</sup>. Il codice penale del 1886 (il codice Modderman), di ideologia neo-classica, si attesta su un approccio liberale classico e penalizza solamente gli atti sessuali immorali con minori. Nell'art. 244 vengono penalizzati, con la pena della reclusione sino a dodici anni, gli atti immorali sessuali di penetrazione, dalla penetrazione classica (genitale, orale, anale) a quella attraverso il bacio profondo, con un soggetto infradodicesimo:

“Art. 244 – Hij die met iemand beneden de leeftijd van twaalf jaren handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000)”

<sup>5</sup> A. MOOI, *Geslachtsziekten en besmettingsangst. Een historisch-sociologische studie 1858-1990*, Amsterdam, Boom, 1993.

<sup>6</sup> LOMBROSO & FERRERO, *La Donna Delinquente. La prostituta e la donna normale*, Torino, 1893.

<sup>7</sup> Al contrario di quanto avvenne in Belgio, dove fu introdotta nel 1930 la Legge sulla Difesa Sociale. Per un'analisi: J. VERVAELE, *Rechtstaat en Recht tot Straffen*, Kluwer-Antwerpen, 1990.

Rispetto ad analoghe condotte commesse in danno di soggetti infrasedicenni, la pena massima prevista dall'art. 245 è di otto anni di reclusione: “Art. 245 – Hij die met iemand, die de leeftijd van twaalf jaren maar nog niet die van zestien jaren heeft bereikt, buiten echt ontuchtige handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000)”.

L'art. 247 penalizza gli atti sessuali immorali in generali, senza necessità di penetrazione. I minori infrasedicenni sono considerati iuris et de iure come persone con capacità mentale ridotta. La pena massima è di sei anni di reclusione: “Art. 247 – Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijk onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stroomis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden of met iemand beneden de leeftijd van zestien jaren buiten echt ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelde tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vierde categorie (€ 16.750)”.

La commissione che ha preparato il codice di 1886 era composta esclusivamente da rappresentanti della c.d. Scuola classica<sup>8</sup>, i quali non hanno recepito le istanze del movimento, già allora diffuso, di difesa della moralità sociale e quelle del movimento degli abolizionisti orientati alla tutela della donna-prostituta. Nel dibattito parlamentare, d'altra parte, i riferimenti alla moralità pubblica sono emersi, soprattutto in riferimento ai minori. Il penalista Pompe scrive<sup>9</sup> che questa parte del codice non è solo liberale, ma si pone altresì a tutela della moralità. Comunque, al confronto di altri codici novecenteschi, il codice penale olandese mantiene ancora l'impronta liberale-classica. Il movimento sociale emerge così solo nel 1911 in una grande riforma della tutela giuridica della moralità, con effetti diretti sulla legislazione penale.

### 3. La repressione penale della casa di tolleranza e della tratta delle bianche nel 1911

Nel 1911 il legislatore olandese elabora una legge generale di tutela della moralità<sup>10</sup>, con la quale introduce diversi reati contro la moralità pubblica

<sup>8</sup> I membri erano: De Wal, De Pinto, François, Loke, Pols, Modderman e Beelaerts van Blokland.

<sup>9</sup> W. P. J. POMPE, *De sexuele criminaliteit in het strafrecht*, in W.P.J. Pompe (red.), *Sexuele criminaliteit*, Assen, 1963, 1-19.

<sup>10</sup> M. SALDEN, *Tot bestrijding van zedeloosheid? De uitbreiding van de zedelijkheidswetge-*

nel codice penale. La nuova legge viene votata con l'appoggio dei cattolici e dei protestanti, ma con l'opposizione dei socialisti e dei liberali<sup>11</sup>. La parte più conosciuta della riforma è quella che contiene il divieto penale dello sfruttamento di una casa di tolleranza (art. 250 bis) sempre qualificandolo come reato contro la moralità: "Art. 250 bis. – Hij die van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden een beroep op gewoonte maakt wordt gestraft van gevangenisstraf van één jaar en geldboete".

"Art. 250 bis – A person who intentionally brings about or promotes, by profession or custom, the commission of indecencies by others with third parties is liable to a term of imprisonment of not more than one year or a fine of the third category".

La pena di massima è di un anno di reclusione e, quindi, piuttosto modesta. L'art. 250 bis non penalizza peraltro in nessun modo né la prostituta, né il cliente. La disposizione non rappresenta l'unica innovazione nel codice penale, dato che la riforma introduce ulteriori articoli che hanno come finalità il contrasto all'immoralità pubblica, così come alla tratta delle donne e dei minori.

Nell'art. 248 bis vengono puniti con la reclusione fino a quattro anni gli atti sessuali immorali di un adulto con minori dello stesso sesso e di età compresa tra sedici e diciotto anni. Questa penalizzazione di stampo discriminatorio è stata abolita peraltro solo nel 1971.

L'art. 250 ter sanziona invece la con pene fino a sei anni di reclusione la tratta delle donne ed il lenocinio, nel primo caso indipendentemente dal consenso prestato dalla donna. Nel 1921, in tale disposizione viene introdotta anche la tratta dei minori, con una pena sino ad otto anni di reclusione nelle ipotesi di minori infrasedicenni e sino a dieci anni nei casi di associazione a delinquere.

"Art. 250 ter

– 1. Als schuldig aan mensenhandel wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie (€76.000):

1° degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding tot prostitutie brengt, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daardoor in de prostitutie belandt;

ving in 1911, 1990; H.K.A. STOFFELS, *Prostitutie en Strafrecht. Rapport van de Commissie*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1964.

<sup>11</sup> R.S.B. KOOL, *De strafwaardigheid van seksueel misbruik*, Gouda Quint, 1999, 35-129.

2° degene die een persoon aanwerft, mede neemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen;

3° degene die een ander tot prostitutie brengt, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daardoor in de prostitutie belandt, indien die ander minderjarig is.

– 2. Met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

1° mensenhandel door twee of meer verenigde personen;

2° mensenhandel ten aanzien van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;

3° mensenhandel, indien geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid, zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

– 3. Mensenhandel door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2° of 3°, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie "(€ 67.000).

"Art. 250 ter

– 1. A person is guilty of traffic in persons and is liable to a term of imprisonment of six years or a fine of the fifth category where:

1° he, by an act of violence or another act or by threat of violence or threat of another act or by abusing the authority arising from an existing relationship or by misrepresentation, causes a person to prostitute himself or herself or undertakes any activity under any of the above circumstances where he knows or should reasonably suspect that activity to cause a person to end up in prostitution;

2° he recruits, takes with him or kidnaps another person with the object of causing that person to become involved in prostitution in a foreign country;

3° he causes another person, where that person is a minor, to prostitute himself or herself or undertakes any activity with regard to that person where he knows or should reasonably suspect that activity to cause that person to end up in prostitution;

– 2. A person is guilty of traffic in persons and is liable to a term of imprisonment of eight years or a fine of the fifth category:

1° where he commits the offense jointly with one or more persons;

2° with regard to a person who has not yet reached the age of sixteen;

3° where serious bodily harm ensues as a result of an act of violence or another act as specified in section 1.

– 3. Two or more persons who jointly commit the offense of traffic in persons under the circumstances specified in section 2(2) or (3) are liable to a term of imprisonment of ten years or a fine or the fifth category.

L'art. 250-ter è una manifestazione evidente del movimento internazionale contro la tratta delle bianche. Nel 1993, peraltro, la tratta verrà penalizzata anche se avente ad oggetto soggetti diversi da donne e minori.

#### 4. La politica criminale dopo la riforma del 1911

Come è ben noto, l'ordinamento olandese conosce, nella procedura penale, la discrezionalità dell'azione penale. Il fatto che non vi sia l'obbligatorietà dell'azione penale non vuol però dire che ogni procuratore ha libertà di azione. La discrezionalità è il frutto di scelte di politica criminale a livello nazionale. Nella pratica, il collegio di procuratori generali elabora direttive di politica criminale, indicando i criteri di selezione per attivare l'azione penale o per realizzare transazioni economiche o per imporre multe o per archiviare l'azione penale stessa. La disciplina penale di 1911 si è convertito, nella pratica, in uno spazio di regolamentazione amministrativa della prostituzione volontaria di adulti. I bordelli che lavoravano con adulti consenzienti non venivano mai sottoposti a persecuzione penale. Per questo motivo, l'Olanda non ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite del 1949, che penalizza tutte le forme di sfruttamento della prostituzione, anche la prostituzione consensuale di adulti.

Dopo la seconda guerra mondiale e soprattutto negli anni 1960-1970, l'Olanda ha elaborato una politica di tolleranza a regolamentazione del settore. L'attività della casa di tolleranza, per definizione illegale, sulla base della penalizzazione del 1911, è stata tollerata (facendo leva sulla discrezionalità dell'azione penale) a condizione che si lavorasse con adulti consenzienti e che si accettasse la sottoposizione a controlli medici ed a controlli sul non uso di droghe pesanti. La stessa politica è stata applicata anche al settore dei coffeshop. Negli stessi anni si è sviluppato anche un importante movimento di emancipazione delle donne ed un movimento abolizionista mirante ad inquadrare la prostituta entro uno statuto lavorativo normale, con tutti i diritti di un impiegato.

Dal 1985 in poi il clima sociale è cambiato profondamente. Amsterdam si è confrontata con una crescita importante dell'industria del sesso e di quella delle droghe. Il traffico di droga e la tratta delle bianche sono divenuti mercati importanti per la criminalità organizzata. Si è stimata, nel Red Light District di Amsterdam, l'attività di 60 associazioni criminali (locali e estere). I conflitti tra loro sono aumentati e con quello anche gli omicidi violenti. Nuovi gruppi dall'Europa dell'est hanno occupato il mercato del sesso ed importato donne dalla Romania, Russia, occupando i mercati dei bordelli di donne provenienti dall'Africa e dall'America Latina. Ne sono risultati conflitti violenti per l'occupazione del mercato. Il riciclaggio di denaro sporco e gli investimenti nel mercato immobiliare di Amsterdam si sono sviluppati

come industria importante nella città. Certe zone delle città sono divenute "no go areas", anche per la polizia, cioè territorio gestito in autonomia dai gruppi criminali attivi nel settore della prostituzione.

Nel 2000 è stata realizzata l'ultima grande riforma del settore, dopo un lungo dibattito nella società.

#### 5. Depenalizzazione della casa di tolleranza – Gran riforma del 2000<sup>12</sup>

Nel 2000 è stata realizzata una riforma profonda della legislazione del 1911. La riforma è consistita in una consolidazione legislativa della politica criminale sviluppata dopo la seconda guerra mondiale, ma con anche obiettivi nuovi.

La riforma di 2000 aveva differenti obiettivi:

1. regolarizzazione della prostituzione volontaria, sottoponendola ad un sistema di regolamentazione comunale (autorizzazioni/licenze);
2. protezione dei minori;
3. lotta contro la prostituzione non volontaria;
4. miglioramento della posizione lavorativa delle prostitute;
5. separazione tra criminalità e prostituzione;
6. diminuzione della prostituzione illegale.

Il noto articolo 250 bis è stato abrogato, comportando una depenalizzazione dell'attività di gestione della casa di tolleranza. Quando si tratta di adulti spontanei, questi possono essere clienti e consumatori nella casa di tolleranza, a condizione che la casa di tolleranza disponga di un'autorizzazione comunale.

La depenalizzazione della gestione della casa di tolleranza non vuol dire abolizione dei delitti contro la moralità in questo settore, ma tutt'altro. La protezione penale contro le forme non volontarie o forzate di prostituzione e contro la prostituzione di minori, definiti nella parte dei delitti contro la moralità, è stata rafforzata.

Abbiamo dunque una regolamentazione amministrativa e penale, a seconda delle categorie di prostitute.

La Riforma del 2000 ha conservato alcuni reati contro la moralità e ne ha aggiunti nuovi, soprattutto con l'obiettivo di tutelare penalmente i minori, come negli articoli 248a, 248b e 248c:

"Art. 248a Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding een

<sup>12</sup> Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban* [http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204e-engelse-vertaling-rapport-evaluatie-opheffing-bordeelverbod.aspx?nav=ra&l=criminaliteit\\_en\\_delicten&l=prostitutie](http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204e-engelse-vertaling-rapport-evaluatie-opheffing-bordeelverbod.aspx?nav=ra&l=criminaliteit_en_delicten&l=prostitutie).

persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, opzettelijk beweegt ontuchtige handelingen te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie (€ 16.750)".

"Art. 248a Chiunque, mediante doni o promesse di denaro o cose, abuso di autorità derivante da rapporti di fatto o inganno, induce dolosamente un minore, del quale egli conosce o deve ragionevolmente supporre la minore età, a commettere atti osceni o a subire da lui tali atti, è punito con la reclusione fino a quattro anni o con la pena pecuniaria della quarta categoria (€ 16.750)".

L'articolo 248a si applica ovviamente anche alla prostituzione digitale (webcam) quando si tratta di minori e, per esempio, nel caso di uso di falsa identità.

"Art. 248b Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie (€ 16.750)".

"Art. 248b Chiunque commette oscenità con qualcuno che si rende disponibile all'esecuzione di atti sessuali con un terzo dietro pagamento e che ha già raggiunto l'età di sedici anni ma non ancora l'età di diciotto anni, è punito con la reclusione fino a quattro anni o con la pena pecuniaria della quarta categoria (€ 16.750)".

L'articolo 248b penalizza la prostituzione con minori. L'articolo 248c penalizza l'assistere a spettacoli di sesso con minori (sia fisicamente, sia per via digitale):

"Art. 248c Hij die opzettelijk aanwezig is bij het plegen van ontuchtige handelingen door een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel bij het vertonen van afbeeldingen van dergelijke handelingen in een daarvoor bestemde gelegenheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie (€ 16.750)".

La lotta contro la prostituzione non spontanea è soprattutto coordinata con la disciplina penale della tratta delle bianche a livello internazionale. La previsione contenuta nel nuovo articolo 250a, ancora considerata come delitto contro la moralità, è stata riportata, nel 2005, nell'articolo 273f. L'articolo 273f fa parte del titolo XVIII, dedicato ai delitti contro la libertà personale e dunque direttamente vincolato all'art. 5 CEDU.

"Art. 273f

--1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000) gestraft:

1/ degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;

2/ degen die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

3/ degen die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

4/ degen die een ander met een van de onder 1/ genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel de onder 1/ genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;

5/ degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

6/ degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;

7/ degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1/ bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

8/ degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

9/ degen die een ander met een van de onder 1/ genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

--2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

--3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000), indien:

1/ de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2/ de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.

--4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2/, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000).

--5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000) opgelegd.

--6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000) opgelegd.

--7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.”

“Art. 273f<sup>13</sup>

1. Any person who:

1° by force, violence or other act, by the threat of violence or other act, by extortion, fraud, deception or the misuse of authority arising from the actual state of affairs, by the misuse of a vulnerable position or by giving or receiving remuneration or benefits in order to obtain the consent of a

person who has control over this other person recruits, transports, moves, accommodates or shelters another person, with the intention of exploiting this other person or removing his or her organs;

2° recruits, transports, moves, accommodates or shelters a person with the intention of exploiting that other person or removing his or her organs, when that person has not yet reached the age of eighteen years;

3° recruits, takes with him or abducts a person with the intention of inducing that person to make himself/herself available for performing sexual acts with or for a third party for remuneration in another country;

4° forces or induces another person by the means referred to under 1° to make himself/herself available for performing work or services or making his/her organs available or takes any action in the circumstances referred to under 1° which he knows or may reasonably be expected to know will result

<sup>13</sup> Traduzione in versione non ufficiale, Appendix 2 of Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban [http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204e-engelse-vertaling-rapport-evaluatie-opheffing-bordeelverbod.aspx?nav=ra&l=criminaliteit\\_en\\_delicten&l=prostitutie](http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204e-engelse-vertaling-rapport-evaluatie-opheffing-bordeelverbod.aspx?nav=ra&l=criminaliteit_en_delicten&l=prostitutie).

in that other person making himself/herself available for performing labour or services or making his/her organs available;

5° induces another person to make himself/herself available for performing sexual acts with or for a third party for remuneration or to make his/her organs available for remuneration or takes any action towards another person which he knows or may reasonably be expected to know

that this will result in that other person making himself/herself available for performing these acts or making his/her organs available for remuneration, when that other person has not yet reached the age of eighteen years;

6° willfully profits from the exploitation of another person;

7° willfully profits from the removal of organs from another person, while he knows or may reasonably be expected to know that the organs of that person have been removed under the circumstances referred to under 1°;

8° willfully profits from the sexual acts of another person with or for a third party for remuneration or the removal of that person's organs for remuneration, when this other person has not yet reached the age of eighteen years;

9° forces or induces another person by the means referred to under 1° to provide him with the proceeds of that person's sexual acts with or for a third party or of the removal of that person's organs; shall be guilty of trafficking in human beings and as such liable to a term of imprisonment not exceeding six years and a fifth category fine, or either of these penalties:

2. Exploitation comprises at least the exploitation of another person in prostitution, other forms of sexual exploitation, forced or compulsory labour or services, slavery, slavery like practices or servitude.

3. The following offences shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding eight years and a fifth category fine\*, or either of these penalties:

1° offences as described in the first paragraph if they are committed by two or more persons acting in concert;

2° offences as described in the first paragraph if such offences are committed in respect of a person who is under the age of sixteen.

4. The offences as described in the first paragraph, committed by two or more persons acting in concert under the circumstance referred to in paragraph 3 under 2°, shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding ten years and a fifth category fine\*, or either of these penalties.

5. If one of the offences described in the first paragraph results in serious<sup>14</sup> physical injury or threatens the life of another person, it shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding twelve years and a fifth category fine\*, or either of these penalties.

<sup>14</sup> [http://www.retepariopportunita.it/Rete\\_Pari\\_Opportunita/UserFiles/news/consiglio\\_europa\\_convenzione\\_definitivo.pdf](http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/news/consiglio_europa_convenzione_definitivo.pdf).

6. If one of the offences referred to in the first paragraph results in death, it shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding fifteen years and a fifth category fine\*, or either of these penalties.

7. Article 251 is applicable mutatis mutandis.

Questo articolo rappresenta una strana combinazione di incriminazione dello sfruttamento della prostituzione con altre forme di schiavitù, nonché di tratta di esseri umani e di organi umani. Questa norma costituisce il recepimento nazionale delle normative internazionali vigenti in materia. Dall'inizio del secolo scorso infatti sono state redatte Convenzioni internazionali aventi come finalità la protezione delle donne e dei bambini (Convenzione del 1902), cui si aggiunse poi un obbligo di incriminazione delle condotte in violazione delle stesse norme di protezione (Convenzione del 1910), confluiti poi nelle Convenzioni elaborate in seno alla Lega delle Nazioni (1923 e 1933), che contenevano tra l'altro un obbligo di cooperazione internazionale tra Stati in questa materia.

La normativa internazionale confluisce da ultimo nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1949, che pone in capo agli Stati un obbligo di incriminazione di tutte le forme di sfruttamento della prostituzione. La Convenzione delle NU non venne ratificata dall'Olanda, dal momento che la stessa voleva mantenere la propria normativa criminale-amministrativa di regolazione della prostituzione volontaria.

Nell'ultimo decennio vennero elaborati nuovi strumenti internazionali su questa materia: tra questi, la Convenzione di Palermo (2000) e i suoi protocolli, in particolare il *Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori*<sup>15</sup> e la decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea di luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani<sup>16</sup>, sostituita recentemente dalla direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 5 di aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime<sup>17</sup> e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Convenzione di Varsavia del 2005)<sup>18</sup>. L'articolo 273f contiene pene private della libertà fino a dieci anni, laddove il reato sia commesso nella forma della associazione a delinquere ovvero fino a 12 anni, quando dal reato conseguano danni fisici gravi ovvero sia stata posta in pericolo la vita delle persone offese.

<sup>15</sup> [http://www.segretariatosociale.rai.it/codici/tratta\\_esseri\\_umani/protocol\\_ita.pdf](http://www.segretariatosociale.rai.it/codici/tratta_esseri_umani/protocol_ita.pdf).

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0629:IT:NOT..>

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:01:IT:HT ML>.

<sup>18</sup> [http://www.retepariopportunita.it/Rete\\_Pari\\_Opportunita/UserFiles/news/consiglio\\_europa\\_convenzione\\_definitivo.pdf](http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/news/consiglio_europa_convenzione_definitivo.pdf).

## 6. Depenalizzazione e politica repressiva

La depenalizzazione dell'esercizio delle case chiuse e la regolamentazione comunale delle stesse hanno avuto in Olanda, soprattutto nelle grandi città, un certo effetto perverso. La riforma di 2000 aveva come primo obiettivo di regolarizzare la prostituzione volontaria, sottoponendola ad un sistema di autorizzazioni comunali. Come effetto di questo processo di "legalizzazione", il settore della prostituzione è divenuto una attività commerciale come le altre, cioè sottoposta ad obblighi fiscali e di sicurezza sociale.

In Olanda questo comporta per le case di tolleranza un elevatissimo costo, e anche per le prostitute un elevatissimo livello di obblighi contributivi. Purtroppo una parte sostanziale del settore non ha voluto sottomettersi a questo nuovo modello di regime fiscale (sotto forma di imposte dirette e sul valore aggiunto) e di sicurezza sociale, scegliendo di sottrarsi al fenomeno della prostituzione "aperta", riscontrabile tipicamente nella vetrine dei canali olandesi, spingendosi sulla via underground o verso vie alternative, più difficili da controllare (quali case private, escorts, clubs, centri sauna e massaggi thai, parrucchieri cinesi, etc.), o addirittura per la via digitale (prostituzione digitale e sesso via webcam). Questo ha comportato un elevato livello di evasione sia sotto il profilo fiscale che sotto quello della sicurezza sociale. Si calcola infatti che un quarto del settore sia oggi "underground", cioè che abbia abbracciato un modello illegale di attività della prostituzione. Questa realtà è ovviamente negativa, tanto dal punto di vista del controllo sanitario (AIDS, etc.), come anche dal punto di vista del controllo sui fenomeni legati alla tratta di esseri umani o alla schiavitù.

La depenalizzazione non ha avuto come conseguenza né un calo dell'interesse per il settore da parte della criminalità organizzata, né la diminuzione del fenomeno della tratta di esseri umani. Tanto la città di Rotterdam come anche Amsterdam (che sono i due maggiori mercati) hanno utilizzato gli strumenti delle autorizzazioni amministrative per controllare in maniera più efficace se la prostituzione viene svolta in linea con tutti i requisiti di legge. Questa politica amministrativa<sup>19</sup> è divenuta uno strumento importante nella lotta contro la tratta di esseri umani e contro la criminalità organizzata del settore. La politica amministrativa di regolamentazione non si limita al rilascio dell'autorizzazione. Le autorità amministrative possono anche imporre sanzioni amministrative<sup>20</sup>, potendo soprattutto chiedere a un organismo amministrativo, l'ufficio BIBOP, nel procedimento per il rilascio o per il rinnovo di autorizzazione, di verificare se i richiedenti hanno precedenti pe-

<sup>19</sup> Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 11).

<sup>20</sup> Wet Bestuurlijke Boete overlast in de openbare ruimte, *Stb.* 2008, 44.



nali ovvero se emergono relazioni con la criminalità organizzata. Questo controllo preventivo di intelligence è basato sulla legge BIBOP (*Wet bevoordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*)<sup>21</sup>, che ha come obiettivo quello di stimolare decisioni sulla integrità della attività economica. L'obiettivo principale era di evitare che la città di Amsterdam divenisse una centrale della criminalità organizzata e del riciclaggio, evitando pericolosi re-investimenti nel mercato immobiliare. L'ufficio BIBOP ha accesso per i suoi rapporti confidenziali alle informazioni dei servizi segreti. In ogni modo non si tratta di classiche prove amministrative o penali. In alcuni casi la giustizia amministrativa ha deciso che il diniego di autorizzazione all'esercizio di una attività economica basato su un rapporto BIBOP fosse carente in punto probatorio, con riferimento al rispetto dei diritti di difesa<sup>22</sup>.

Come si vede, la depenalizzazione si è convertita in una politica repressiva amministrativa.

## 7. Conclusioni

La riforma del 2000 aveva sei obiettivi:

1. regolarizzare la prostituzione volontaria, sottoponendola a un sistema di regolamentazione comunale (autorizzazioni/licenze);
2. la protezione dei minori;
3. lotta contro la costrizione alla prostituzione;
4. migliorare le condizioni di lavoro delle prostitute;
5. separazione tra la criminalità e il mondo della prostituzione;
6. diminuire la prostituzione illegale.

La regolarizzazione della prostituzione volontaria si è realizzata però ad un prezzo elevato: l'incremento della prostituzione illegale o non regolamentata. Non è stato neanche possibile separare la criminalità e la prostituzione, e nel settore illegale continuano a non esserci garanzie per quanto riguarda le condizioni di lavoro delle prostitute.

Delle ultime rilevazioni del Ministero della Giustizia e del suo centro di Ricerca (WODC), pare che si sia realizzata una miglior protezione dei minori nel settore. Nel mercato della prostituzione in Olanda ci sono sempre meno minori. In questo senso la durissima penalizzazione, combinata con controlli di polizia in maniera strutturale, e la politica sociale da ultimo attuata hanno avuto, nel settore, un effetto preventivo.

Ovviamente la prostituzione alla fine del XIX sec. è molto differente della prostituzione di oggi. Il tema centrale nella politica repressiva (sia amministrativa che penale) non è più la prostituzione come tale o il fenomeno delle case chiuse, bensì la tratta di esseri umani e le forme di sfruttamento e schiavitù di vittime considerate "soggetti deboli". Per questo motivo il fenomeno della prostituzione è oggi un concreto esempio di criminalità organizzata transnazionale. Infatti, la depenalizzazione dell'esercizio dell'attività di casa chiusa non è più in grado di separare la prostituzione dalla criminalità (organizzata).

<sup>21</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/geldigheidsdatum\\_13-03-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/geldigheidsdatum_13-03-2012).

<sup>22</sup> Cr. Il 7° rapporto del *rappporteur* nazionale olandese contra la tratta di essere umani, <http://www.bnrm.nl/rapportages/Achtste/>.