



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale della migrazione UFM

Marzo 2014

Rapporto del gruppo nazionale di esperti

**“Misure a tutela delle donne che lavorano
nell’industria del sesso”**

Colophon

Composizione del gruppo di esperti:

Presidenza: Kathrin Hilber

Organizzazioni partecipanti: *organizzazioni di tutela delle donne:* FIZ - servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne; Rete svizzera di organizzazioni, progetti e persone che difendono gli interessi delle persone che lavorano nell'industria del sesso (ProCo-Re) / *Sindacati:* Travail.Suisse; Unione sindacale svizzera (SGB/USS) / *Rappresentanza datoriale:* Unione svizzera delle arti e mestieri (sgv/usam); Unione svizzera degli imprenditori / *Servizi federali:* Ufficio federale della migrazione (UFM); Segreteria di Stato dell'economia (SECO); Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT); Ufficio federale di giustizia (UFG); Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) / *Cantoni:* Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM); Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL).

Indice

Elenco abbreviazioni.....	3
1	Introduzione 5
1.1	Obiettivo e mandato 5
1.2	Composizione del gruppo di esperti e metodo adottato 5
1.3	Preambolo 6
2	Contesto 7
2.1	Il fattore scatenante: lo statuto di ballerina di cabaret..... 7
2.2	Distinzione fra tratta di esseri umani e lavoro sessuale 7
2.3	L'industria del sesso in Svizzera 8
2.4	Quadro normativo 10
2.5	Il dibattito a livello nazionale e all'estero..... 12
2.6	Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (PNA)..... 14
3	Situazione di partenza e misure di tutela e promozione dei diritti..... 14
3.1	Diritto del lavoro e dei contratti 15
3.1.1	Situazione iniziale 15
3.1.2	Problematiche e misure prese in esame 15
3.2	Diritto in materia di stranieri..... 18
3.2.1	Situazione iniziale 18
3.2.2	Problematiche e misure prese in esame 22
3.3	Controlli sul mercato del lavoro 25
3.3.1	Situazione iniziale 25
3.3.2	Problematiche e misure prese in esame 25
3.4	Polizia e perseguimento penale 26
3.4.1	Situazione iniziale 26
3.4.2	Problematiche e misure prese in esame 27
3.5	Regolamentazione legislativa del lavoro sessuale 32
3.5.1	Situazione iniziale 32
3.5.2	Problematiche e misure prese in esame 32
3.6	Misure di prevenzione e attività di divulgazione..... 34
3.6.1	Situazione iniziale 34
3.6.2	Problematiche e misure prese in esame 34
3.7	Tutela dalla violenza nell'ambito del lavoro sessuale e supporto alle vittime della tratta di esseri umani nel settore a luci rosse 36
3.7.1	Situazione iniziale 36
3.7.2	Problematiche e misure prese in esame 36

3.8	Cooperazione internazionale.....	38
3.8.1	Situazione iniziale	39
3.8.2	Misure prese in esame.....	40
4	Conclusioni e misure raccomandate: modello Svizzera	42
4.1	Quattro livelli d'intervento	43
4.1.1	Quadro normativo	43
4.1.2	Coordinamento stretto e istituzionalizzato tra i principali soggetti coinvolti	45
4.1.3	Esecuzione delle attuali basi legali con le risorse necessarie	45
4.1.4	Rafforzamento delle misure di prevenzione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica	46
4.2	Attuazione.....	48
4.3	Conclusioni	48
5	Allegato.....	51
5.1	Elenco dei membri del gruppo di esperti	51
5.2	Modello Svizzera - misure consigliate	52
5.3	Misure non adottate	60
5.4	Organismo di cooperazione	62
5.5	Competo	63

Elenco abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AG	Argovia
ALC	Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità Europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681
APiS	Aids- Prävention im Sexgewerbe (programma di prevenzione dell'AIDS nell'industria del sesso)
art.	articolo
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, RS 210
CCFW	Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik (centro di competenze in materia di scienze forensi e criminologia economica)
CCL	contratto collettivo di lavoro
CDDGP	Conferenza delle Direttrici e dei Direttori dei Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS 0.101
cfr.	confronta
CN	consigliere/consigliera nazionale
CO	Codice delle obbligazioni / Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero, Libro Quinto: Diritto delle obbligazioni, RS 220
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007, RS 312.0
CT	Commissione tripartita
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSU	Divisione Sicurezza umana
DTF	Decisioni del Tribunale federale svizzero, Raccolta ufficiale
e segg.	e seguenti
ecc.	eccetera
fedpol	Ufficio federale di polizia
FIZ	Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne, Zurigo
FR	Friburgo
GE	Ginevra
ISP	Istituto svizzero di polizia
Iv.Pa.	Iniziativa parlamentare
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), RS 312.5
LFPPr	Legge federale sulla formazione professionale, RS 412.10
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro), RS 822.11

LLN	Legge federale del 17 giugno 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero, RS 822.41
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri, RS 142.20
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (Legge sul Tribunale federale), RS 173.110
n.	numero
NE	Neuchâtel
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, RS 142.201
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OLCP	Ordinanza concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e l'Unione Europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio, RS 142.203
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
par.	paragrafo
PEV	Partito Evangelico Svizzero
PGF	Polizia giudiziaria federale
PGVO	Prostitutionsgewerbeverordnung der Stadt Zürich (ordinanza della Città di Zurigo sulla prostituzione), RU 551.140
PiR	Protection in the Region
PLR	PLR.I Liberali
PNA	Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani
PPD	Partito Popolare Democratico
ProCoRe	Rete svizzera di organizzazioni, progetti e persone che difendono gli interessi delle persone che lavorano nell'industria del sesso
ProstG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (legge che disciplina il regime giuridico cui sono soggette le prostitute), Germania
PS	Partito socialista svizzero
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SCOTT	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SH	Sciaffusa
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen (radiotelevisione della Svizzera tedesca)
SSP	Sindacato svizzero dei servizi pubblici
STTS	Syndicat des travailleuses et travailleurs du sexe
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione Europea
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNODC	United Nations Office of Drug and Crime
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USS	Unione sindacale svizzera
VD	Vaud
ZH	Zurigo
ZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung (rivista di giurisprudenza dei tribunali zurighesi)

1 Introduzione

1.1 Obiettivo e mandato

Fra i mesi di giugno e novembre 2012, il Consiglio federale ha condotto la procedura di consultazione per l'abolizione dello statuto di ballerina di cabaret. I numerosi pareri pervenuti hanno evidenziato la necessità di mettere mano all'intero settore a luci rosse. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha pertanto deciso di procedere per gradi, compiendo un primo passo con l'insediamento del "gruppo di esperti Hilber". Al gruppo è stato dato mandato di elaborare misure di protezione delle lavoratrici dell'industria del sesso e di redigere un rapporto da sottoporre all'attenzione del Consiglio federale.

Il "gruppo di esperti Hilber" ha predisposto, tra settembre 2013 e febbraio 2014, proposte di misure per meglio tutelare le persone che operano nel settore a luci rosse, prendendo in esame - come da mandato - interventi nei seguenti ambiti:

- a) diritto in materia di stranieri
- b) diritto del lavoro
- c) controlli sul mercato del lavoro
- d) polizia e perseguimento penale
- e) modello di leggi cantonali in materia di prostituzione
- f) misure di prevenzione a livello federale
- g) campagne pubbliche
- h) sostegno alle vittime della tratta di esseri umani nell'industria del sesso
- i) cooperazione binazionale e multinazionale

1.2 Composizione del gruppo di esperti e metodo adottato

Il gruppo di esperti era composto da rappresentanti delle organizzazioni di tutela delle donne dell'industria del sesso, delle parti sociali, dei Cantoni e dei servizi federali interessati¹.

Dopo aver fatto il punto della situazione in ordine alle necessità di intervento e agli strumenti disponibili, il gruppo di esperti ha condotto una serie di consultazioni sulle singole tematiche oggetto del mandato (v. capitolo 3). Affinché il gruppo di esperti potesse occuparsi, nell'esercizio del suo mandato, di tutta la gamma di contenuti previsti, sono stati consultati diversi esperti esterni degli ambiti scientifico, del sindacato delle lavoratrici del sesso, delle autorità cantonali di polizia e di perseguimento penale, autorità comunali e servizi di consultazione clienti delle prostitute².

Nel corso delle sedute conclusive di gennaio e febbraio scorsi, le misure sono state valutate a titolo definitivo. Il gruppo di esperti non è giunto a un parere unanime su ogni questione, per cui nel presente rapporto sono presentate le opinioni maggioritarie e quelle minoritarie.

¹ Per l'elenco dei membri vedere capitolo 5.1, pag. 51.

² Mondo scientifico: Géraldine Bugnon, collaboratrice scientifica dell'Istituto di sociologia dell'Università di Ginevra, co-autrice dello studio "Sexmarkt in der Schweiz" (Il mercato del sesso in Svizzera) / Organizzazioni delle lavoratrici del sesso: Marianne Schweizer, coordinatrice di Aspasia Ginevra e Angelina, Presidentessa del Syndicat des travailleuses et travailleurs du sexe (STTS) / Corpi cantonali di polizia: Bertrand Jacquet, Chef du groupe prostitution GE, e Philippe Droz, Chef de la brigade des mœurs GE / Legge cantonale sulla prostituzione: Alain Maeder, Chef de la Police du Commerce FR, e Jean-Pascal Tercier, Chef du Commissariat criminel de la Police de sûreté FR / Unione delle città svizzere: Lisa Berrisch, capo sezione Dipartimento affari sociali, e André Müller, Segretario del Dipartimento di polizia della Città di Zurigo / Autorità cantonali di perseguimento penale: Urs Hubmann, procuratore pubblico generale del Cantone di Zurigo; consultazione clienti prostitute: Peter Briggeler, Progetto Don Juan, Aids-Hilfe Berna.

Le misure indicate al capitolo 4 (“Conclusioni e misure raccomandate”) sono appoggiate e raccomandate dalla maggioranza del gruppo di esperti. Ai fini dell’attuazione delle singole misure è necessario poi dare corso ad azioni di concretizzazione, con particolare riferimento a interventi di carattere organizzativo e di finanziamento.

Struttura del rapporto

All’introduzione (*capitolo 1*), segue nel *capitolo 2* il punto della situazione contestuale. Il *capitolo 3* riporta le consultazioni svolte in relazione alle singole materie delegate e le misure esaminate. La struttura segue le indicazioni del mandato. Nell’ultimo capitolo (*capitolo 4*) il gruppo di esperti traccia un bilancio dell’attività svolta e fornisce raccomandazioni in ordine al successivo iter.

1.3 Preambolo

L’ambito tematico di cui il gruppo di esperti si è occupato si caratterizza per la sua elevata complessità, considerato altresì che sono numerose le sovrapposizioni con altri settori (ad esempio il diritto del lavoro, il diritto penale, il diritto in materia di stranieri). La trattazione specifica e competente di temi riguardanti l’industria del sesso è complicata in Svizzera da un lato dalla base relativamente ristretta di dati disponibili e dall’altro dal fatto che nel dibattito sul mercato del sesso confluiscono spesso - più o meno consapevolmente - giudizi di valore e morali. Il gruppo di esperti ha convenuto di considerare l’industria del sesso una realtà sociale, ritenendo che - nell’interesse della tutela dei lavoratori interessati - sia necessario individuare idonee misure senza tuttavia mettere in discussione la legittimità di quest’attività in termini di moralità.

Il lavoro nell’industria del sesso riguarda sia donne che uomini, pur con una netta prevalenza delle prime. Di seguito nel testo il gruppo di esperti utilizza la forma femminile “lavoratrice del sesso” intendendo in essa includere anche i lavoratori di sesso maschile³. Il gruppo di esperti ha anche stabilito di utilizzare nel presente rapporto le definizioni di “lavoro sessuale” e “lavoratrici del sesso” in luogo di “prostituzione” e “prostitute”⁴.

Il gruppo di esperti ha preso atto del fatto che la lotta alla tratta di esseri umani è stata intensificata negli ultimi anni. Quest’intensificazione ha in parte contribuito a una migliore tutela delle lavoratrici del sesso, tanto più che sono stati condotti diversi procedimenti penali riguardanti la tratta di esseri umani nel settore a luci rosse conclusisi con condanne⁵. Allo stesso tempo il gruppo di esperti ritiene importante tracciare una netta distinzione tra i settori del lavoro sessuale e della tratta di esseri umani. Quest’ultima costituisce un crimine, configura una fattispecie di reato e rappresenta una grave violazione dei diritti dell’uomo. Nell’ambito della tratta di esseri umani c’è una zona oscura le cui dimensioni non sono chiaramente determinabili. Sulla scorta dei casi venuti alla luce, si ritiene che la portata del fenomeno della tratta di esseri umani nel settore a luci rosse sia tendenzialmente superiore a quella riscontrabile in altri settori economici⁶. Tuttavia si deve supporre che tale crimine così come inteso ai sensi del codice penale (CP) non riguardi la maggior parte delle lavoratrici del sesso, che però è di regola esposta ad altre forme di sfruttamento e abuso (ad esempio in

³ Nella definizione di lavoratrici del sesso è altresì inclusa, nel presente rapporto, anche la categoria dei lavoratori del sesso transgender.

⁴ Eccezione: citazioni delle disposizioni di norme cantonali e federali e degli interventi parlamentari.

⁵ Ad esempio sentenza del Tribunale di appello zurighese, rep. n. SB110517-O/U/jv del 19.7.2012 (v. http://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/entscheide/oeffentlich/SB110517-O1.pdf) e decisione del Tribunale federale 6B.137/2013 (v. http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr_2013/Entscheide_6B_2013/6B.137_2013.html), caso Goldfinger).

⁶ Vedasi al riguardo: <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/migr/hutraf.html>; <http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/it/home/themen/menschenhandel/opfer.html>; UNODC, Human Trafficking FAQ su http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html#What_is_the_most_commonly_identified_form_of_trafficking. FIZ Jahresbericht 2012 (rapporto annuale 2012), pag. 6-7 su http://www.fiz-info.ch/images/content/jb_12.pdf.

casi di violenza nelle strade, di imposizione di pratiche non protette o di ricorso a canoni di locazione eccessivamente alti). Al fine di impedire tali situazioni di sfruttamento è necessario adottare misure che potenzino la tutela delle lavoratrici interessate.

Il gruppo di esperti ha affrontato i lavori non solo dal punto di vista delle lavoratrici del sesso e delle loro responsabilità, ma anche da quello dei loro clienti, dei gestori di stabilimenti e degli altri soggetti coinvolti. Uno degli intenti primari è quello di parlare di responsabilità condivisa. Responsabilità che deve essere recepita in diverse sedi, in politica, nell'amministrazione, negli stabilimenti che offrono servizi erotici e tra i clienti, oltre che dalle donne operanti nel settore. A tale riguardo la tutela delle lavoratrici del sesso assume valenza prioritaria. Stante questa situazione, il coordinamento degli sforzi in atto a diversi livelli costituisce una sfida complessa da affrontare.

I lavori del gruppo di esperti si sono svolti in un clima di apertura e dialogo. Ai diversi ambiti conflittuali e alle diverse valutazioni è stato concesso adeguato spazio e sono illustrati con trasparenza nel presente rapporto.

2 Contesto

2.1 Il fattore scatenante: lo statuto di ballerina di cabaret

Lo statuto di ballerina di cabaret, come viene tuttora applicato in 15 Cantoni⁷, esiste dal 1995 ed è stato ideato per tutelare le ballerine dallo sfruttamento. A seguito di una verifica periodica, nel giugno 2012 il Consiglio federale è giunto alla conclusione che tali norme non soddisfano più i criteri di tutela loro demandati e ha avviato il 15 giugno 2012 la procedura di consultazione per abrogarle. La procedura si è conclusa il 2 novembre 2012.

Nel quadro delle consultazioni sono pervenuti 117 pareri. Le autorità si sono espresse a nettissima maggioranza (tra cui 22 Cantoni) a favore dell'abrogazione dello statuto di ballerina di cabaret, ritenendo problematica l'attuale regolamentazione, in quanto non consente di realizzare l'auspicata tutela delle donne interessate. Nei loro pareri, diversi Cantoni hanno richiamato l'attenzione sulla precarietà della situazione nel settore a luci rosse in generale, e in particolare riguardo all'attività svolta dalle lavoratrici del sesso provenienti dall'Unione Europea (UE). A favore dell'abrogazione si sono espressi anche l'Unione degli imprenditori, PPD, PS, PEV e Travail.Suisse. Hanno invece espresso parere contrario all'abrogazione la maggioranza delle organizzazioni di tutela delle donne, l'Unione sindacale svizzera, UNIA, le donne del SSP, PLR, UDC, le donne del PS, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e le associazioni di settore interessate.

I pareri raccolti nelle consultazioni hanno confermato che è necessario intervenire non solo nell'ambito del cabaret ma nel settore a luci rosse in generale. In particolare le donne dell'UE/AELS che in Svizzera svolgono un'attività in questo settore sono notoriamente esposte a rischi e sussiste il pericolo che diventino vittime dello sfruttamento e della tratta di esseri umani.

2.2 Distinzione fra tratta di esseri umani e lavoro sessuale

Spesso il lavoro sessuale è equiparato alla tratta di esseri umani e alla prostituzione forzata. Quest'opera di equiparazione e mescolanza porta alla costruzione di false immagini e talvolta anche alla stigmatizzazione delle lavoratrici del sesso in toto. Lo sfruttamento sessuale è un fenomeno che si riscontra spesso nel settore a luci rosse, ma non tutte le lavoratrici del

⁷ AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH.

sesto sono vittime dello sfruttamento o della tratta di esseri umani. Anche le Nazioni Unite esortano la comunità internazionale a distinguere opportunamente tra i due concetti⁸.

Le definizioni **lavoro sessuale** e prostituzione indicano lo svolgimento di attività sessuali a pagamento⁹. In Svizzera il lavoro sessuale è legale. Nell'esercizio della loro professione, le lavoratrici del sesso possono richiamarsi anche al principio di libertà economica¹⁰ sancito dalla Costituzione federale svizzera (Cost.)¹¹.

Il concetto di **tratta di esseri umani** è definito con carattere vincolante a livello internazionale nella Convenzione di Palermo del 2000. Questa definizione trova applicazione anche in Svizzera¹². Si tratta di un reato, una violazione dei diritti fondamentali di una persona (limitazione del diritto di autodeterminazione, considerazione delle persone come merce) e in Svizzera è passibile di pena¹³.

2.3 L'industria del sesso in Svizzera

Semplificando, l'industria del sesso in Svizzera può essere suddivisa in quattro categorie¹⁴: prostituzione di strada, prostituzione in stabilimenti che offrono servizi erotici¹⁵, locali a luci rosse e cabaret¹⁶. A seguito della competenza cantonale sulla regolamentazione del lavoro sessuale, non sono disponibili dati rilevati su base unitaria concernenti lavoratrici del sesso, ballerine di cabaret, dipendenti di locali a luci rosse e servizi di escort operanti in Svizzera. Il piano nazionale di azione contro la tratta di esseri umani (PNA) di ottobre 2012 colma tale lacuna. L'impresa Killias Research Consulting (KRC) sta elaborando uno studio al riguardo. Il rilevamento ha lo scopo di costituire una base di dati aggiornati e fornire un quadro della situazione nel campo della prostituzione¹⁷.

Lo studio attualmente più completo sul mercato del sesso in Svizzera¹⁸ ipotizza che vi sia un numero compreso tra 13.000 e 20.000 di persone che operano in qualità di lavoratrici del sesso oppure nell'ambito di servizi di escort. Le ballerine di cabaret e le dipendenti dei locali a luci rosse, riguardo alle quali non sono disponibili stime generali, non sono incluse in tale computo¹⁹. È statisticamente documentato solo che negli scorsi anni circa 1.000 ballerine di

⁸ Si veda a tale proposito anche la UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work, in particolare l'Annex 3: "Differentiating sex work and trafficking" su [http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en\[1\]_0.pdf](http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en[1]_0.pdf).

⁹ In base alla giurisprudenza del Tribunale federale, la prostituzione consiste nell'offrire il proprio corpo, occasionalmente o per mestiere, per il piacere sessuale altrui in cambio di denaro, ove occorre osservare che oltre ai rapporti sessuali entrano in causa anche altre pratiche, cfr. DTF 121 IV 88.

¹⁰ Art. 27 della Costituzione federale (Cost.; RS 101).

¹¹ Si veda in merito il capitolo 2.4, Quadro normativo, pag. 11.

¹² In base a ciò si intende per *tratta di esseri umani* "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi". V. art. 3 lett. a del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, detta anche Convenzione di Palermo, per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (RS 0.311.542).

¹³ Codice penale (CP, RS 311.0).

¹⁴ Il servizio di escort può essere considerato la quinta categoria che, rappresentando il 2% del mercato del sesso, è possibile tralasciare. Géraldine Bugnon, Milena Chimienti e Laura Chiquet in collaborazione con Jakob Eberhard, Sexmarkt in der Schweiz, Teil 3, pag. 15.

¹⁵ Gli esercizi nelle quali la prostituzione è svolta in quanto mestiere, sono variamente definiti (saloni, centri massaggi, postriboli o anche stabilimenti). Nel presente Rapporto è sempre utilizzata la definizione "stabilimenti".

¹⁶ Géraldine Bugnon, Milena Chimienti e Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen Teil 1 - Literaturübersicht, Teil 2 - Rechtsrahmen, Teil 3 - Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse (Sociograph N° 5b, 6b & 7, Université de Genève, 2009).

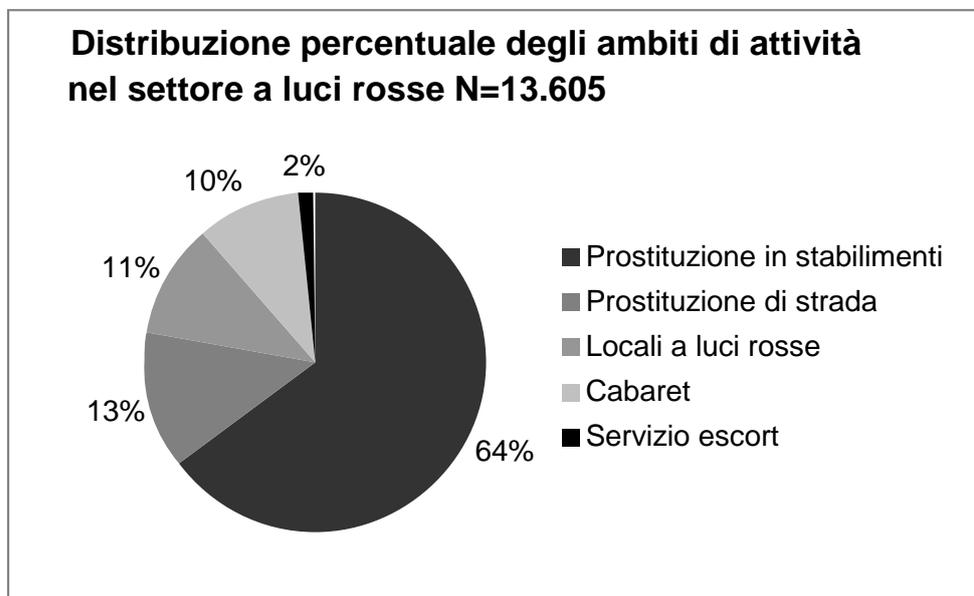
¹⁷ PNA, pag. 13, Azione 6c. http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap_mh/PNA%20MH%20it.pdf.

¹⁸ Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz, Teil 1 - Literaturübersicht, Teil 2 - Rechtsrahmen, Teil 3 - Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse (Sociograph N° 5b, 6b & 7, Université de Genève, 2009).

¹⁹ Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz, Teil 3, pag. 13.

cabaret provenienti da Paesi terzi (Stati non UE/AELS) hanno lavorato in Svizzera per un periodo massimo di otto mesi. La maggior parte delle donne operanti nel settore a luci rosse (due terzi) è costituita in base allo studio citato da lavoratrici del sesso in stabilimenti.

Figura 1: distribuzione percentuale degli ambiti di attività nel settore a luci rosse



Fonte: Bugnon et al., Sexmarkt in der Schweiz (Il mercato del sesso in Svizzera), Parte 3, pag. 15.

La situazione varia notevolmente a seconda del Cantone considerato. Secondo Bugnon et al. i Cantoni possono essere divisi in generale in tre categorie. In un primo gruppo di Cantoni l'offerta è molto vasta e coinvolge un gran numero di lavoratori. Appartengono a questo gruppo Argovia, Basilea Città, Berna, Friburgo, Ginevra, Lucerna, Soletta, San Gallo, Ticino, Turgovia, Vaud, Zurigo. I Cantoni Basilea Campagna, Glarona, Grigioni, Giura, Neuchâtel, Svitto e Vallese dispongono di mercati del sesso di medie dimensioni con almeno tre differenti configurazioni dell'attività a luci rosse. Nel terzo gruppo di Cantoni l'offerta è più contenuta e omogenea, con pochi cabaret e stabilimenti. L'industria del sesso rappresenta nel complesso un settore lucrativo. Si stima che i ricavi conseguiti a livello nazionale nel settore a luci rosse si attestino annualmente attorno a 3,2 miliardi di Franchi²⁰.

L'industria del sesso è complessivamente volatile e orientata al mercato. A Zurigo, ad esempio, la prostituzione di strada presentava dimensioni cospicue fino all'introduzione nell'autunno 2013 dello *Strichplatz*, mentre la prostituzione negli stabilimenti da alcuni anni era tendenzialmente in calo²¹. A Ginevra, invece, la maggior parte delle donne del settore a luci rosse lavora in stabilimenti²². A differenza di quanto accade nei Paesi confinanti, in Svizzera ci sono però ancora pochi grossi esercizi con offerte flat rate²³.

Nonostante la mancanza di dati di sintesi per l'intera Svizzera, si può affermare che il numero di donne operanti nell'industria del sesso è cresciuto notevolmente negli ultimi anni, quantomeno nelle regioni urbane. Quest'aumento va ricondotto da un canto all'Accordo sulla libe-

²⁰ Rapporto "Sicurezza interna della Svizzera 2005", pag. 58,

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/bericht_innere_sicherheit/biss_2005_i.pdf.

²¹ Dall'introduzione dell'obbligo di autorizzazione e l'entrata in funzione dello *Strichplatz* nel 2013, le cifre relative alle prostitute di strada si sono stabilizzate. Audizione del 19.12.2013 con rappresentanza dell'Unione delle città svizzere (amministrazione comunale di Zurigo).

²² Audizione del 20.11.2013 con rappresentanti della Polizia ginevrina.

²³ Si tratta di stabilimenti che riscuotono una tariffa d'ingresso forfettaria. I clienti possono usufruire illimitatamente dei servizi offerti.

ra circolazione delle persone (ALC), ma dall'altro anche alla difficile situazione economica nell'Europa del Sud e dell'Est²⁴. Nella sola città di Zurigo gli "arrivi" nel settore del lavoro sessuale sono aumentati negli ultimi dieci anni da 499 nel 2003 a 1292 nel 2012²⁵. Anche a Ginevra si è registrato negli ultimi dieci anni un decisivo aumento dell'offerta²⁶. Le lavoratrici del sesso residenti sono talvolta relegate alla prostituzione di strada²⁷. L'offerta supera in molti luoghi la domanda²⁸, il che a volte ha portato a un crollo dei prezzi e anche a una maggiore insicurezza sul lavoro. Si sono intensificate le pratiche sessuali non protette²⁹.

2.4 Quadro normativo

L'esercizio del lavoro sessuale è riconosciuto in Svizzera in quanto attività economica ed è pertanto soggetto alla tutela della libertà economica garantita dalla Costituzione federale (art. 27 Cost.). A livello federale non esiste, a differenza della Germania o della Svezia, una legge sulla prostituzione. La professione di "lavoratrice del sesso" non è disciplinata a livello federale né riconosciuta dalla legge³⁰. L'esercizio del lavoro sessuale è soggetto a imposizione fiscale. In passato (1985), però, la giurisprudenza del Tribunale federale ha considerato i contratti nella sfera del lavoro sessuale contrari alla morale. Nel mese di luglio 2013, un tribunale di primo grado ha ritenuto il contratto tra una lavoratrice del sesso e un cliente vincolante ai sensi del diritto civile³¹.

In futuro saranno applicate limitazioni riguardo all'età minima: l'1 luglio 2014 entra in vigore la revisione del codice penale, in base a cui la prostituzione con minorenni sarà punita³². Sarà punito anche il promovimento della prostituzione (art. 195 CP). L'art. 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 prostituzione³³. Sono diversi i Cantoni che negli ultimi anni hanno emanato leggi specifiche in materia di prostituzione. A tale proposito salta all'occhio la netta distinzione tra i Cantoni della Svizzera romanda e quelli della Svizzera tedesca. Mentre gran parte dei Cantoni della Svizzera romanda ha emanato leggi cantonali in materia di prostituzione, nella Svizzera tedesca una tale regolamentazione è disponibile solo nel Cantone di Berna e nella Città di Zurigo³⁴.

²⁴ Audizione del 19.12.2013 con rappresentanza dell'Unione delle città svizzere (amministrazione comunale di Zurigo); <http://www.lematin.ch/suisse/c-crise-prostituees/story/17496367>; <http://www.lausannecites.ch/lactualite/eclairage/les-espagnoles-sur-les-trottoirs-lausannois>; <http://bazonline.ch/basel/stadt/Zahl-der-lavoratrici-del-sesso-ist-deutlich-gestiegen/23603378/print.html>; <http://bazonline.ch/schweiz/Das-sind-Maennerfantasien/story/18901535>; http://www.sg.ch/home/gesundheit/kantonsarzt/Maria_Magdalena/jahresberichte/jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_0.ocFile/2009_MariaMagdalena.pdf.

²⁵ Audizione del 19.12.2013 con rappresentanza dell'Unione delle città svizzere (amministrazione comunale di Zurigo).

²⁶ Audizione del 20.11.2013 con rappresentanti della Polizia ginevrina.

²⁷ Audizione del 19.12.2013 con rappresentanza dell'Unione delle città svizzere (amministrazione comunale di Zurigo).

²⁸ Audizione del 20.11.2013 con rappresentanti dell'amministrazione cantonale di Friburgo e Rapporto annuale 2012 della fedpol, pag. 28 (alla voce "Analisi" all'indirizzo <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/jahresberichte/jabe-2012-i.pdf>).

²⁹ Rapporto annuale 2012 Aiuto AIDS Svizzero, pag. 2 all'indirizzo https://www.aids.ch/de/downloads/pdfs/Jahresbericht_APIs_2012_D.pdf; Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz. Teil 1 - Literaturübersicht, pag. 20; audizione del 7.1.2014 con un rappresentante del consultorio per clienti delle prostitute Don Juan.

³⁰ L'inserimento nell'elenco delle professioni presupporrebbe una formazione professionale di base o superiore ai sensi della Legge federale sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 (LFPr); RS 412.10.

³¹ Si veda anche la risposta del Consiglio federale all'interpellanza Andrea Caroni 12.3187 "Diritto al salario sancito per legge per le persone dedite alla prostituzione", pag. 16, nota a piè di pagina 59.

³² A seguito dell'approvazione e dell'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (Convenzione di Lanzarote), il diritto penale svizzero è stato revisionato. In futuro gli atti sessuali compiuti con minori in cambio di denaro saranno puniti con una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria (nuovo art. 196 CP, in vigore dall'1 luglio 2014).

³³ In base al parere dell'UFG dell'11 gennaio 2013, la Confederazione può, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione federale, disciplinare a livello federale l'esercizio del lavoro sessuale in quanto attività economica.

³⁴ Inoltre nel Cantone di Lucerna è in corso di elaborazione una legge al riguardo. Nel Canton Vallese si sta valutando se vi sia necessità di una legge in materia (http://www.vs.ch/Press/DS_3/CC-2012-06-01-19984/de/Bericht.pdf).

Le leggi cantonali prevedono in effetti l'obbligo di autorizzazione per i gestori di stabilimenti³⁵, che devono soddisfare determinati requisiti:

- essere svizzeri o godere di una regolamentazione del soggiorno con autorizzazione a svolgere un'attività indipendente;
- godere dei diritti civili (non essere sotto tutela o curatela);
- non avere precedenti indicativi (reputazione, estratto del casellario giudiziale, nessuna precedente violazione della legge cantonale sulla prostituzione).

Inoltre incombono ai gestori i seguenti obblighi³⁶:

- devono tenere un registro sempre aggiornato riportante l'identità, il luogo di residenza, il tipo di permesso di dimora e la sua validità, le date di arrivo e partenza delle persone che esercitano la prostituzione in uno stabilimento, i servizi resi nei loro confronti e gli importi riscossi in cambio;
- sono tenuti a verificare che le condizioni di esercizio della prostituzione siano conformi alla legge, in particolare che la libertà di agire delle persone che esercitano la prostituzione non sia pregiudicata, che le stesse non siano vittime della tratta di esseri umani, di minacce, violenza, pressioni o usura o che la loro condizione di bisogno o di dipendenza non sia sfruttata per costringerle a compiere atti di natura sessuale;
- devono accertarsi che le lavoratrici del sesso che operano nello stabilimento non contravvengano a principi di legge (Legge sugli stranieri, ecc., ad esempio non svolgano attività illegali / permesso di soggiorno);
- sono tenuti a concedere alle autorità cantonali di accedere all'esercizio ed entrare in contatto con le lavoratrici del sesso;
- sono tenuti a gestire personalmente ed effettivamente lo stabilimento e devono essere facilmente reperibili da parte delle competenti autorità.

In alcuni Cantoni dotati di legge sulla prostituzione sussiste altresì un obbligo di notificazione delle lavoratrici del sesso³⁷. Prima di iniziare a svolgere la loro attività, le donne che operano nel settore a luci rosse devono registrarsi presso la competente autorità. In occasione della loro registrazione vengono fornite loro informazioni sui diritti di cui godono e sui consultori e altre offerte a bassa soglia di accesso³⁸. In questo modo si stabilisce un primo contatto con le autorità, che hanno così una prima opportunità di verificare se l'attività nel settore a luci rosse è esercitata volontariamente.

Nuove vie sta invece esplorando la Città di Zurigo con la sua ordinanza sull'esercizio della prostituzione (Prostitutionsgewerbeverordnung - PGVO)³⁹, che prevede un cosiddetto *Strichplan* (piano sulla prostituzione) e uno *Strichplatz* (area delimitata in cui esercitare la prostituzione). Il numero di zone in cui esercitare la prostituzione è stato drasticamente ridotto e nel mese di agosto 2013 è stato realizzato il nuovo *Strichplatz*, con cui si intende mettere a disposizione un luogo sicuro che consenta un'opera di intervento e prevenzione. L'efficacia dello *Strichplatz* in termini di protezione è controversa⁴⁰.

³⁵ Cantone di Friburgo: "Loi sur l'exercice de la prostitution", https://www.fr.ch/publ/files/pdf13/2010_045_f.pdf; Cantone di Neuchâtel: "Loi sur la prostitution et la pornographie", <http://rsn.ne.ch/ajour/dati/f/pdf/94170.pdf>; Cantone di Vaud: "Loi sur l'exercice de la prostitution", http://www.rsv.vd.ch/direccoon/rsv_site/doc.fo.html?docId=5357&Pcurrent_version=&PetatDoc=vigueur&docType=loi&page_for_mat=A4_3&isRSV=true&isSJJL=true&outformat=html&isModifiante=false&with_link=true.

³⁶ Si vedano al riguardo le leggi dei Cantoni di Friburgo e Neuchâtel, nota 35.

³⁷ Ad esempio Cantone di Ginevra: "Loi sur la prostitution", http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_i2_49.html.

³⁸ Audizione del 20.11.2013 con rappresentanti dell'amministrazione cantonale di Friburgo.

³⁹ AS 551.140; <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis/5/551/140/1340980775853.html>.

⁴⁰ Mentre la Città ha tracciato un bilancio positivo (audizione del 19.12.2013 con rappresentanza dell'Unione delle città [amministrazione comunale di Zurigo]), diverse ONG rimproverano alla Città di esercitare una forma di repressione e chiedono l'abrogazione dell'ordinanza. Si veda al riguardo il rapporto sulla situazione in materia, consultabile all'indirizzo http://fiz-info.ch/images/content/pdf/13_12_04_lagebericht_sexarbeitstadtzrich.pdf.

2.5 Il dibattito a livello nazionale e all'estero

L'attenzione per le problematiche riguardanti il lavoro sessuale, le condizioni di lavoro delle lavoratrici del sesso e il loro status giuridico è cresciuta sensibilmente negli ultimi anni e in particolare nei mesi scorsi. La questione circa le modalità di regolamentazione del lavoro sessuale è oggi fortemente sentita in Svizzera a livello di coscienza pubblica. Diversi resoconti giornalistici e dibattiti si occupano attualmente della questione⁴¹. All'intensificazione dell'interesse mediatico hanno contribuito l'attenzione dedicata alla tratta di esseri umani a seguito del Piano d'azione nazionale, i dibattiti all'estero (legge sulla prostituzione in Francia e in Germania, valutazione della legge in Svezia⁴², dibattito in seno al Parlamento peo⁴³), sviluppi nel diritto di Cantoni e Città (*Strichbox* a Zurigo, leggi cantonali sulla prostituzione) e casi di rilevanza penale (ad esempio il sospetto di corruzione di poliziotti zurighesi⁴⁴ e procedimenti penali nei confronti di protettori di prostitute).

Dibattito politico a livello nazionale

Anche in Svizzera la politica si sta attualmente occupando attivamente di questioni riguardanti la regolamentazione del lavoro sessuale. Ad oggi pendono nelle Camere federali diverse iniziative politiche che puntano in direzioni diverse. Il gruppo di esperti ha tenuto conto nelle proprie considerazioni delle iniziative finora proposte⁴⁵.

Nella tabella sotto riportata sono elencate le iniziative parlamentari attualmente pendenti.

Tabella 1: Interventi parlamentari attuali relativi alla questione del lavoro sessuale (2012/2013)

Numero	Titolo	Status
12.317	Iniziativa cantonale Berna, La prostituzione non è immorale	Le Commissioni degli affari giuridici del Consiglio degli Stati e del Consiglio Nazionale hanno dato seguito all'iniziativa cantonale (22.1.2013 e 5.9.2013)
12.4162	Postulato Marianne Streiff-Feller, Fermare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale	Il Consiglio Nazionale ha accolto il postulato (22.3.2013)
13.3332	Postulato Andrea Caroni, Rafforzare lo statuto giuridico degli operatori del sesso	Il Consiglio Nazionale ha accolto il postulato (27.9.2013)
13.423	Iniziativa parlamentare Carlo Sommaruga, Porre fine allo sfruttamento finanziario di donne e uomini che esercitano la prostituzione	La Commissione degli affari giuridici del Consiglio Nazionale ha dato seguito alla Iv.Pa. (8.11.2013)
13.4033	Postulato Yvonne Feri, Rapporto sulla situazione delle persone dedite alla prostituzione in Svizzera	Il Consiglio federale chiede l'accoglimento del postulato (12.2.2014)
13.4045	Postulato Jacqueline Fehr, Studio com-	Il Consiglio federale chiede l'accoglimento del postula-

⁴¹ Ad esempio in "Club": "Prostitution - abschaffen oder anschaffen", SRF del 26.11.2013.

⁴² Valutazione del governo svedese: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>; English Summary: <http://www.government.se/content/1/c6/15/14/88/6dfbbdbd.pdf>; valutazione indipendente: "The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects" by Susanne Dodillet and Petra Östergren, 2011 su <http://gup.ub.gu.se/records/fulltext/140671.pdf>.

⁴³ Vedi: <http://www.ibtimes.co.uk/european-parliament-vote-nordic-model-prostitution-that-fines-clients-1433466> e <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20140221IPR36644/html/Punish-the-client-not-the-prostitute>.

⁴⁴ Caso di corruzione di novembre 2013 connesso al gruppo di esperti della polizia della Città di Zurigo che si occupa dei delitti compiuti nell'ambiente a luci rosse e a sfondo sessuale (si veda al riguardo anche il dossier della NZZ auf http://www.nzz.ch/_zuercher-polizeiaffaere-2.48984).

⁴⁵ Si veda in particolare il capitolo 3.4, pag. 26 e segg.

parato sulla prostituzione e l'industria del sesso.	to (12.2.2014)
---	----------------

Con il suo postulato “Fermare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale”, la CN Marianne Streiff-Feller dà mandato al Consiglio federale di stilare un rapporto sulla questione della lotta alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, verificando in particolare quale influenza abbia un'eventuale proibizione della prostituzione attraverso la punizione dei clienti sulla lotta alla tratta di esseri umani. In sostanza si tratta di stabilire in quale misura la proibizione della prostituzione sia attuabile in Svizzera e quali conseguenze avrebbe sulla lotta alla tratta di esseri umani. Il CN Andrea Caroni, il CN Carlo Sommaruga e il Cantone di Berna vogliono invece tenere fede all'attuale sistema liberale e rafforzare lo statuto giuridico delle persone che si prostituiscono. Il Cantone di Berna chiede con la sua iniziativa cantonale “La prostituzione non è immorale”, che possano essere rivendicati per le vie legali diritti derivanti da contratti che il Tribunale federale ha finora considerato immorali. La Confederazione è invitata a emanare una disposizione legale che dichiari giuridicamente valido il contratto di fornitura di prestazioni sessuali dietro remunerazione⁴⁶. Il CN Andrea Caroni chiede nel suo postulato “Rafforzare lo statuto giuridico degli operatori del sesso” cosa intraprende il Consiglio federale per migliorare lo statuto giuridico degli operatori del sesso e come fa in modo che le misure repressive di regolamentazione dell'industria del sesso e di politica migratoria non si ripercuotano in ultima analisi sulle vittime della tratta di esseri umani⁴⁷. Il CN Carlo Sommaruga chiede nella sua iniziativa parlamentare che sia punito lo sfruttamento passivo della prostituzione, che - secondo la proposta dell'iniziatore - si configura nei casi in cui persone fisiche o giuridiche ottengono da persone che esercitano la prostituzione vantaggi patrimoniali sproporzionati o che procurano loro un reddito abusivo⁴⁸.

Il Consiglio nazionale ha già accolto, su raccomandazione del Consiglio federale, i postulati dei CN Marianne Streiff-Feller e Andrea Caroni. Il DFGP (fedpol) presenterà probabilmente nella prima metà del 2015 un rapporto di risposta ai postulati dei CN Marianne Streiff-Feller e Andrea Caroni. Anche l'iniziativa del Cantone di Berna e l'iniziativa parlamentare del CN Carlo Sommaruga sono state approvate dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. In questa sede si rimanda brevemente a una recente sentenza giudiziaria pronunciata nel Cantone di Zurigo. Il Tribunale distrettuale di Horgen ha già dato parziale attuazione, con una decisione che ha suscitato una vasta eco, all'iniziativa del Cantone di Berna, stabilendo nella sua sentenza del 9 luglio 2013 che diritti derivanti dall'esercizio della prostituzione possano essere rivendicati per le vie legali⁴⁹.

⁴⁶ 12.317 - Iniziativa del Cantone di Berna, “La prostituzione non è immorale”. Il medesimo obiettivo ha perseguito un anno prima il CN Caroni con la sua interpellanza 12.3187 “Diritto al salario sancito per legge delle persone dedite alla prostituzione”.

⁴⁷ 13.3332 - Postulato del CN Andrea Caroni, “Rafforzare lo statuto giuridico degli operatori del sesso”.

⁴⁸ 13.423 Iniziativa parlamentare CN Carlo Sommaruga, “Porre fine allo sfruttamento finanziario di donne e uomini che esercitano la prostituzione”.

⁴⁹ Nel caso concretamente in questione il cliente aveva dapprima ampiamente riconosciuto il debito pecuniario nei confronti delle prostitute, sottoscrivendo dei titoli di credito. Solo in sede di dibattimento ha sostenuto che il credito in denaro vantato dalla donna non era rivendicabile giudizialmente per immoralità. Il tribunale ha condannato il cliente al saldo dei pagamenti arretrati, Tribunale distrettuale di Horgen, sentenza giudice unico del 9 luglio 2013, FIV 20047, stampato in: Blätter für Zürcherische Rechtsprechung, ZR 112 (2013). La sentenza è passata in giudicato.

Il dibattito all'estero

La questione circa le modalità con cui disciplinare l'industria del sesso è oggetto di un vivace dibattito nei Paesi esteri confinanti. In Francia è al centro delle discussioni un modello orientato alla realtà svedese. All'inizio di dicembre l'Assemblea nazionale francese ha approvato un testo che prevede una sanzione di 1.500 Euro per i clienti delle prostitute, importo che raddoppia in caso di recidiva. In Germania sono attualmente in corso le consultazioni concernenti la revisione della legge sulla prostituzione emanata nel 2001⁵⁰, diventata oggetto di forti controversie in quanto finora erano stati sostanzialmente regolamentati solamente la questione dell'immoralità e il rapporto contrattuale tra gestore dello stabilimento e lavoratrice del sesso. In futuro saranno più duramente punite con l'introduzione di nuove fattispecie penali la prostituzione dettata dalla povertà e quella esercitata sotto costrizione. La discussione verte sulla necessità di punire i clienti delle donne costrette a prostituirsi e vietare pratiche quali il "flat rate sex". Anche a livello europeo la tematica è inserita nell'agenda politica. Infatti il 26 febbraio 2014 il Parlamento Europeo ha approvato con convinzione un rapporto sul modello svedese e una risoluzione non vincolante che raccomanda per l'UE l'adozione del modello nordico in materia di prostituzione⁵¹.

Si ritiene che le decisioni assunte nei Paesi europei confinanti si ripercuoteranno anche sulla situazione in Svizzera. Di tali effetti la Svizzera dovrà tenere conto nelle proprie future scelte politiche.

2.6 Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (PNA)

L'1 ottobre 2012 l'organo di direzione del servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) ha approvato il piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (PNA). Con tale piano si intende individuare gli ambiti in cui è necessario intervenire, i fattori strategici cruciali e le competenze in capo alla Confederazione e ai Cantoni e contribuire ad adempiere agli obblighi derivanti dagli accordi internazionali e dalle raccomandazioni dei competenti organismi di vigilanza. Diverse azioni migliorano anche il grado di protezione delle persone operanti nell'industria del sesso⁵². È compito del gruppo di esperti integrare opportunamente le misure previste dal PNA. In particolare va rafforzata la protezione delle lavoratrici del sesso che non sono diventate vittime della tratta di esseri umani.

3 Situazione di partenza e misure di tutela e promozione dei diritti

All'inizio delle consultazioni, il gruppo di esperti si è intensamente confrontato con il cosiddetto modello Svezia. In Svezia la prostituzione è vietata dal 1999. Sono puniti i clienti che contravvengono al divieto e non le lavoratrici del sesso. Il rapporto di valutazione del governo svedese giudica le esperienze fatte molto positive e sottolinea che dall'introduzione del divieto la mentalità è cambiata e la domanda è complessivamente diminuita⁵³. Il rapporto è stato

⁵⁰ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Legge che disciplina lo status giuridico delle prostitute - Prostitutionsgesetz - ProstG) del 20 dicembre 2001, in vigore dall'1 gennaio 2002. Cfr.: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/PRM-15320-Gesetz-zur-Regelung-der-Rechts_property=pdf.pdf.

⁵¹ Si veda: <http://www.ibtimes.co.uk/european-parliament-vote-nordic-model-prostitution-that-fines-clients-1433466> e <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20140221IPR36644/html/Punish-the-client-not-the-prostitute>.

⁵² Si veda al riguardo: Azione 2, Base legale per un'attività di prevenzione della Confederazione; Azione 3, Campagne pubbliche; Azione 6c, Rilevamento delle dimensioni del fenomeno della prostituzione; Azione 7, Guida sullo sfruttamento della forza lavoro; Azione 14, Programma nazionale per la protezione delle vittime.

⁵³ Il rapporto è consultabile all'indirizzo: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>.

però da più parti criticato e ritenuto un'operazione puramente cosmetica⁵⁴. Mentre si svolgevano le consultazioni del gruppo di esperti, anche in Francia si parlava di introdurre un divieto di prostituzione sul modello svedese⁵⁵.

Anche sulla base della conduzione di audizioni⁵⁶, il gruppo di esperti è giunto unanimemente alla conclusione di non ritenere adeguato un divieto della prostituzione. Secondo il parere del gruppo di esperti, un divieto sul modello - ad esempio - di quello svedese non è adatto a rafforzare la tutela delle donne dell'industria del sesso. È indubbio il fatto che anche in Svizzera lavorino persone costrette a prostituirsi e che la cosiddetta prostituzione dettata dalla povertà favorisca i fenomeni di sfruttamento e la tratta di esseri umani. Un divieto però comporterebbe, secondo l'opinione del gruppo di esperti, un indebolimento in generale della tutela di tutte le lavoratrici del sesso. Inoltre un siffatto divieto osterebbe al principio di libertà economica sancito dalla Costituzione. Il gruppo di esperti ritiene piuttosto che un pacchetto di misure (politica, amministrazione, ONG) consentirebbe di rafforzare in maniera più mirata i diritti delle lavoratrici del sesso.

3.1 Diritto del lavoro e dei contratti

3.1.1 Situazione iniziale

La fornitura di prestazioni sessuali comporta l'instaurarsi di una pluralità di rapporti contrattuali: da un canto sussiste un rapporto contrattuale tra la lavoratrice del sesso e un cliente e dall'altra parte - in particolare in stabilimenti e locali a luci rosse - un rapporto contrattuale tra la lavoratrice del sesso e un gestore di stabilimento o proprietario della casa. Nell'ambito del diritto dei contratti, l'attenzione si concentra su tre problematiche:

- **questione dell'immoralità** - diritti derivanti da rapporti contrattuali (in particolare contratto tra cliente e lavoratrice del sesso);
- **classificazione giuridica del contratto** - rapporto contrattuale tra gestore dello stabilimento/proprietario della casa e lavoratrice del sesso;
- **questione dell'attività lucrativa indipendente/dipendente.**

Nell'ambito del lavoro sessuale si ricorre, nella prassi e nei diversi ambiti del diritto (diritto dei contratti, diritto in materia di stranieri, diritto fiscale, diritto delle assicurazioni sociali), a diverse interpretazioni dei medesimi concetti giuridici. In particolare, i criteri usati per valutare se si sia in presenza di attività indipendente o dipendente non sono identici in tutti gli ambiti giuridici considerati. Queste diverse interpretazioni portano a prassi divergenti nei singoli Cantoni e minano la certezza del diritto per le persone interessate. Secondo il parere del gruppo di esperti è necessario fare chiarezza al riguardo⁵⁷.

3.1.2 Problematiche e misure prese in esame

3.1.2.1 Questione dell'immoralità

In base alla giurisprudenza del Tribunale federale (ultima sentenza di diritto civile 1985⁵⁸), i contratti relativi alla fornitura di prestazioni sessuali dietro remunerazione sono ritenuti immo-

⁵⁴ "The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects" by Susanne Dodillet and Petra Östergren, 2011 su <http://gup.ub.gu.se/records/fulltext/140671>; Ann Jordan, "The Swedish law to criminalize clients: A failed experiment in social engineering", Center for Human Rights and Humanitarian Law, aprile 2012.

⁵⁵ Vedasi capitolo 2.5, pag. 12.

⁵⁶ Si veda la nota a piè di pagina 2, pag. 5.

⁵⁷ Nelle sue consultazioni il gruppo di esperti si è basato su due analisi giuridiche dell'UFG: perizia dell'11 gennaio 2013 "Règlementation du marché de la prostitution" e parere del 16 dicembre 2013 "Dossier prostitution: Aspects contractuels, nécessité d'harmoniser les règles, mesures envisageables et compétence de réglementation".

⁵⁸ DTF 111 II 295, confermata nel 2011 in una decisione penale non pubblicata del Tribunale federale (6 B. 188/2011).

rali, per cui finora i crediti vantati al riguardo non erano rivendicabili giudizialmente. Negli ultimi anni tale problematica si è insinuata con forza nella coscienza politica. Dopo che un primo intervento del CN Andrea Caroni⁵⁹ in tale ambito è rimasto senza esito, le Commissioni degli affari giuridici del Consiglio federale e degli Stati hanno approvato l'iniziativa del Cantone di Berna sulla stessa materia⁶⁰. Attualmente è in corso di elaborazione un progetto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati⁶¹. Nel frattempo - come spiegato anche nel capitolo 2 - anche un tribunale di prima istanza ha reagito al riguardo, ritenendo giudizialmente validi diritti derivanti da un rapporto concernente attività di prostituzione⁶².

I componenti del gruppo di esperti concordano nel ritenere che l'ipotesi di immoralità del contratto tra cliente e lavoratrice del sesso non è adeguata ai tempi e sostengono pertanto l'iniziativa del Cantone di Berna. Secondo il gruppo di esperti, diritti derivanti da contratti aventi ad oggetto la fornitura di prestazioni sessuali non devono più essere considerati immorali, ma rivendicabili in giudizio. Secondo il parere del gruppo di esperti sono ipotizzabili le seguenti soluzioni:

- Modifica della legge o creazione di una norma di legge a livello federale
L'istanza potrebbe trovare attuazione mediante un adeguamento del CO o la creazione di una nuova legge (sulla prostituzione).
- Nuova giurisprudenza del Tribunale federale
È difficile prevedere quando il Tribunale federale dovrà esprimersi un'altra volta su una tale fattispecie. Presumibilmente ci vorranno diversi anni prima che si possa parlare di una giurisprudenza consolidata in materia. Gli sviluppi al riguardo potrebbero essere accelerati e incentivati mediante pubblicazioni specialistiche concernenti la questione dell'immoralità di tali contratti.

Dal punto di vista del gruppo di esperti riveste importanza decisiva il fatto che la questione dell'immoralità sia risolta in tempi brevi e a titolo definitivo.

3.1.2.2 Aspetti di diritto dei contratti

a) Il contratto di lavoro ai sensi degli articoli 319 e segg. CO

Come argomentato nel capitolo 2, nell'ambito del lavoro sessuale vi sono diversi settori di attività (ossia la prostituzione di strada, negli stabilimenti, il settore del cabaret). In base al settore di attività e alla situazione concreta⁶³ trovano applicazione rapporti contrattuali di natura diversa: nel settore del cabaret si può concludere - ove l'attività si limiti al fatto di ballare - un *contratto di lavoro ai sensi dell'art. 319 e segg. CO*. Qui è applicabile la Legge sul lavoro (LL)⁶⁴. Invece ostano alla previsione di un *classico contratto di lavoro* nel rapporto tra lavoratrice del sesso e gestore di stabilimenti concernente la fornitura di prestazioni sessuali, l'*art. 27 CC (Protezione della personalità)* e in talune circostanze⁶⁵ l'*art. 195 CP (Promovimento della prostituzione)*⁶⁶. Le lavoratrici del sesso devono avere sempre la possibilità di scegliere i clienti e di rifiutarsi di svolgere pratiche non gradite. In un classico contratto di lavoro con rapporto di subordinazione e diritto di impartire istruzioni,

⁵⁹ Il Consiglio federale ha a suo tempo sostenuto che la questione dell'immoralità doveva essere chiarita attraverso la giurisprudenza. Interpellanza 12.3187 "Diritto al salario sancito per legge per le persone dedite alla prostituzione".

⁶⁰ Iniziativa del Cantone di Berna, 12.317 "La prostituzione non è immorale".

⁶¹ Se si dà seguito all'iniziativa, la commissione competente della Camera in cui è stata depositata l'iniziativa elabora entro due anni un proprio progetto (art. 111 par. 1 Legge sul Parlamento).

⁶² Tribunale distrettuale di Horgen, sentenza del 9 luglio 2013 (per la sentenza vedasi capitolo 2.5, pag. 13).

⁶³ Ad esempio vi sono esercizi che richiedono alle lavoratrici del sesso una tariffa d'ingresso perché possano esercitarvi la propria attività. In altri stabilimenti la lavoratrice del sesso riconosce una quota percentuale del proprio fatturato.

⁶⁴ Si veda la Legge federale su lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, RS 822.11.

⁶⁵ Si veda la perizia dell'UFG dell'11 gennaio 2013, in particolare al n. 4.2 "Ammissibilità sotto il profilo penale", pag. 6 e segg.

⁶⁶ Si veda la perizia dell'UFG dell'11 gennaio 2013, n. 4.2 e 4.3, pag. 6 e segg.

quest'autodeterminazione verrebbe inaccettabilmente limitata e l'obbligo di fornire prestazioni sessuali violerebbe pertanto il diritto vigente.

b) Altre forme di contratto (in particolare di locazione o sui generis)

Il gruppo di esperti ha preso atto del fatto che, in base alla situazione odierna in ambito giuridico, nel settore del lavoro sessuale non è possibile un classico contratto di lavoro ai sensi dell'art. 319 e segg. CO. Si pone la questione se in determinate circostanze altre forme di contratto possano rafforzare o garantire la tutela delle lavoratrici del sesso.

In base all'odierna situazione giuridica è ipotizzabile la conclusione di un cosiddetto contratto sui generis⁶⁷, nel quale potrebbero essere disciplinati ad esempio l'obbligo di presenza in uno stabilimento o le prescrizioni in tema di abbigliamento. Non può invece essere regolamentato l'obbligo di fornire una prestazione sessuale. La lavoratrice del sesso deve avere sempre la possibilità di respingere un cliente. Perciò, in base alla perizia dell'UFG si dovrebbe verificare in ciascun singolo caso se il contratto sui generis stipulato violi l'art. 195 CP e l'art. 27 CC e sia pertanto illegale e nullo⁶⁸. Le organizzazioni per la protezione delle donne non ritengono invece necessaria una verifica per singolo caso dei contratti sui generis.

A prescindere dal fatto che non sia possibile un classico rapporto di lavoro, tra il gestore e le lavoratrici del sesso che esercitano la loro attività presso di lui sussiste un rapporto contrattuale, ad esempio per ciò che concerne l'uso dei locali e il ricorso ad altri servizi. L'esperienza indica che anche questo rapporto contrattuale può andare a svantaggio della lavoratrice del sesso, ad esempio quando il gestore esige canoni di locazione eccessivamente elevati. Secondo il parere della maggioranza dei componenti il gruppo di esperti, un modello di contratto d'uso o di locazione (sui generis), contenente gli elementi di seguito indicati, favorirebbe la tutela delle lavoratrici del sesso interessate:

- Chiara regolamentazione dell'ammontare del canone di locazione (giornaliero/mensile) per la stanza/l'appartamento. Il canone di locazione dovrebbe essere determinato indipendentemente dal fatturato, di modo che la lavoratrice del sesso non subisca l'ulteriore pressione di dover soddisfare quanti più clienti possibile. L'adozione di un'aliquota percentuale legata al fatturato può comunque essere presa in considerazione su richiesta della lavoratrice del sesso. L'ammontare di tale tariffa non dovrebbe tuttavia superare l'importo dovuto per i canoni di locazione usuali nel territorio e nel settore considerati.
- Chiara regolamentazione dei servizi addizionali, ad esempio la biancheria, eventuali garanzie, pubblicità, ecc., idealmente mediante adozione di un listino prezzi.
- Obbligo di effettuare il pagamento del canone e degli altri servizi sempre in modalità elettronica. Ciò consente un migliore controllo e garantisce un certo grado di sicurezza.

c) Lavoro dipendente o indipendente

Come stabilito al punto 3.1.1, la questione se si sia in presenza di attività lucrativa indipendente o dipendente è diversamente risolta nei differenti campi del diritto. All'interno del gruppo di esperti era controversa la questione se la tutela di coloro che operano nell'ambito della prostituzione di strada o in stabilimenti fosse meglio garantita in caso di lavoratori indipendenti o dipendenti. Perciò andava chiarito il dubbio se le lavoratrici del sesso fossero meglio protette in qualità di lavoratrici indipendenti. La stipula di un contratto che negli esiti sarebbe catalogabile in quanto riguardante un'attività lucrativa dipendente potrebbe aumentare il di-

⁶⁷ Rientrano nella definizione di contratti sui generis tutti i contratti non disciplinati nella parte speciale del Codice delle obbligazioni (artt. 184-551) né in una legge speciale. Nel Cantone di San Gallo è adottato (preso dall'UE/AELS) un modello di contratto di lavoro per le lavoratrici del sesso, che nonostante la sua definizione non è un vero e proprio contratto di lavoro ai sensi dell'art. 319 e segg. CO e che disciplina in particolare la presenza e l'ammontare della tariffa da riconoscere in base al fatturato.

⁶⁸ Si veda la perizia dell'UFG dell'11 gennaio 2013, capitolo 4.2, "Ammissibilità sotto il profilo penale", in particolare a pag. 8.

vario già esistente in termini di potere tra la lavoratrice del sesso e il gestore di stabilimento (cfr. capitolo 3.1.1.2 lettera b). La maggioranza degli esperti è quindi giunta alla conclusione che l'attività di lavoro indipendente comporta in generale una migliore tutela e, di conseguenza, la prostituzione deve essere considerata un'attività lucrativa indipendente, anche negli altri campi del diritto.

Una minoranza dei componenti il gruppo di esperti ha sostenuto che, ai sensi della perizia dell'UFG dell'11 gennaio 2013, sotto il profilo giuridico sono possibili sia l'attività indipendente che quella dipendente. Le esperienze pratiche maturate dalle organizzazioni di tutela delle donne indicano che il lavoro indipendente di per sé non garantisce che le lavoratrici del sesso operino in autonomia/volontariamente, che non si sia in presenza di una forma di tratta delle donne e che non sia effettuato alcun prelievo ingiustificato⁶⁹, con cui hanno regolarmente a che fare le donne ospitate nei confronti delle quali, anche in qualità di lavoratrici indipendenti, i gestori o anche soggetti terzi praticano prelievi ingiustificati per procedure di notificazione o autorizzazione. Le organizzazioni per la protezione delle donne, l'USS e Travail.Suisse spingono pertanto perché alle lavoratrici del sesso in quanto cittadine maggiorenni e indipendenti sia riconosciuta nell'ambito di un'attività legale la libertà di scelta tra attività indipendente e dipendente. L'attività lucrativa dipendente dovrebbe essere consentita sulla base di un classico contratto di lavoro ai sensi dell'art. 319 e segg. CO (garanzia dei contributi alle assicurazioni sociali, sicurezza sul lavoro, tutela della salute, ferie) o di un contratto sui generis contenente parti ovvero singole norme di tutela di un classico contratto di lavoro. La predisposizione di un modello di contratto sarebbe opportuna secondo le organizzazioni sopra menzionate, in quanto consentirebbe alle lavoratrici del sesso di agire in giudizio dinanzi al Tribunale del lavoro in caso di violazioni.

L'idea, anch'essa formulata, di un normale contratto di lavoro⁷⁰ è stata rigettata dal gruppo di esperti, in quanto l'attività nell'ambito dell'industria del sesso non può essere regolamentata con un classico contratto di lavoro ai sensi dell'art. 319 e segg. CO.

Il gruppo di esperti è invece concorde nel ritenere che la questione delle assicurazioni sociali debba essere risolta. È stato proposto di prendere in esame una procedura semplificata di liquidazione analoga a quella esistente per i guadagni di scarsa entità nelle economie domestiche, anche se i due ambiti si differenziano sotto diversi aspetti (ossia lavoro indipendente/contratti sui generis nel settore a luci rosse verso attività dipendente in ambito domestico).

3.2 Diritto in materia di stranieri

3.2.1 Situazione iniziale

Il gruppo di esperti ha ritenuto che nell'ambito del diritto in materia di stranieri⁷¹ vi fossero quattro tematiche al centro dell'attenzione: lo statuto di ballerina di cabaret, l'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE/AELS nell'industria del sesso, l'estensione delle misure di aiuto al ritorno e la regolamentazione del soggiorno per le lavoratrici del sesso oggetto di violenza.

⁶⁹ Vedasi perizia UFG dell'11 gennaio 2013, capitolo 6 "Conclusions", lett. d), pag. 18: "La question de savoir si la prostitution s'exerce dans le cadre d'un rapport dépendant ou de manière indépendante n'est pas décisive. L'exercice indépendant de la prostitution n'est pas à lui seul une garantie que la prostitution s'exerce titre volontaire et qu'il n'y a pas de traite des êtres humains".

⁷⁰ Il contratto di lavoro standard è disciplinato al Titolo decimo del CO "Del contratto di lavoro", Capo terzo "Del contratto collettivo e del contratto normale di lavoro" (art. 319 e segg., in particolare artt. 359 - 360 e seg. CO).

⁷¹ LStr e ALC.

Ammissione nel mercato svizzero del lavoro di ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi

Le ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi da oltre 40 anni sono ammesse in Svizzera per motivi di lavoro. Attualmente lavorano in Svizzera per otto mesi di ciascun anno civile circa 1.000 ballerine provenienti da Paesi terzi⁷². Lo statuto di ballerina di cabaret oggi in vigore è stato predisposto negli anni Novanta allo scopo di proteggere le ballerine dallo sfruttamento e costituisce una deroga in relazione all'ammissione di forza lavoro non qualificata da Paesi terzi. Nel quadro dei lavori riguardanti la nuova Legge sugli stranieri (LStr)⁷³, il mantenimento di questa disciplina è stato oggetto di pareri contrastanti in Parlamento, dato che le ballerine di cabaret dispongono di una scarsa qualificazione professionale e, applicando coerentemente il sistema duale di ammissione (libera circolazione delle persone per cittadini UE/AELS da un lato e ammissioni complementari da Paesi terzi dall'altro) in quest'ambito non sarebbe possibile alcuna ammissione. Dato che alla fine alla protezione delle donne dallo sfruttamento è stato attribuito un peso maggiore, il Consiglio federale ha avuto la possibilità - nell'ambito della Legge sugli stranieri entrata in vigore l'1 gennaio 2008 - di mantenere tale disciplina a livello di ordinanza⁷⁴. All'Ufficio federale della migrazione (UFM) è stato conferito mandato di verificare periodicamente l'efficacia dello statuto in termini di protezione. Il Consiglio federale è arrivato nel giugno 2012 alla conclusione che per svariate ragioni lo statuto non soddisfa più la sua funzione di protezione o la soddisfa in misura insufficiente.

La densità normativa nel settore del cabaret è elevata. L'età minima per le ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi è di 20 anni. Nell'arco di un anno civile le ballerine possono lavorare in Svizzera al massimo per 8 mesi. La durata dell'impiego in un esercizio è limitata a un mese. Il contratto di lavoro non può divergere dal modello elaborato dall'Associazione svizzera dei caffè-concerto, cabaret, dancing e discoteche (ASCO) con il Fraueninformationszentrum (centro di informazione per le donne - FIZ)⁷⁵ e approvato dalla Segreteria di Stato dell'economia SECO e dall'UFM. La tipologia di prestazione che deve essere resa deve risultare con chiarezza dal contratto e il datore di lavoro non può richiedere prestazioni ulteriori. L'attività svolta non può in particolare riguardare la prostituzione né l'attività di intrattenimento (ad es. per incitare al consumo di alcol) in qualsiasi forma⁷⁶.

Diverse indagini penali svolte gli anni scorsi da autorità cantonali e anche federali hanno messo in luce la lacunosità dell'attuale disciplina⁷⁷. L'effetto protettivo non si verifica nella misura voluta, per cui già oggi quasi la metà dei Cantoni non applica più tale statuto⁷⁸.

I rapporti di lavoro sono in genere precari⁷⁹. Sussiste un considerevole potenziale in termini di sfruttamento sul territorio nazionale e all'estero dato dal fatto che le ballerine di cabaret sono costrette a versare alle agenzie cospicue tariffe d'intermediazione, vietate in base

⁷² In anni antecedenti entrava in Svizzera da Paesi terzi un numero di ballerine di cabaret decisamente superiore. Ad esempio nel 2004 sono immigrate 5.589 ballerine di cabaret da Paesi non UE/AELS per otto mesi al massimo. Questa cifra ha continuato a diminuire negli anni seguenti, tra l'altro in conseguenza dell'ampliamento dell'UE. Così nel 2009 si sono registrati 3.286 ingressi di ballerine di cabaret.

⁷³ Legge federale sugli stranieri, RS 142.20.

⁷⁴ Si veda al riguardo 02.024 Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri (FF 2002 3327), n. 1.2.3.3, n. 1.3.4.2.4 e in particolare n. 2.4.4 Deroghe alle condizioni d'ammissione ("Protezione dallo sfruttamento sessuale e professionale"), pag. 3403.

⁷⁵ Centro d'informazione per le donne di Africa, Asia, America Latina ed Europa dell'Est; oggi servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne.

⁷⁶ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-i.pdf>,

n. 4.7.12.4 e segg.

⁷⁷ Ad esempio Rapporto della PGF, accertamenti della polizia giudiziaria federale riguardanti l'ambiente del cabaret, versione sintetica non classificata. Diverse indagini penali in diversi Cantoni, ad esempio Friburgo, Berna, Zurigo.

⁷⁸ AI, AR, FR, GL, JU, SG, TI, TG, VD, VS, ZG.

⁷⁹ Si vedano al riguardo ad esempio gli accertamenti della polizia giudiziaria federale riguardanti l'ambiente del cabaret, versione sintetica non classificata, pag. 6; "Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz", Janine Dahinden e Fabienne Stants, studio 48 del SFM (2006), pag. 179 e segg.; "Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit. Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz", agosto 2006, a cura di: FIZ Centro d'informazione per le donne di Africa, Asia, America Latina ed Europa dell'Est, Zurigo.

all'ordinamento svizzero⁸⁰. A causa del forte indebitamento e dell'obbligo di restituzione in patria, le ballerine cadono nelle mani di datori di lavoro e agenzie in Svizzera, trovandosi costrette a rendere ulteriori prestazioni⁸¹. In caso di comportamento scorretto o sfruttamento, le agenzie che si trovano all'estero non possono essere controllate né sanzionate. Anche in Svizzera la possibilità di svolgere controlli è condizionata, in quanto eventuali situazioni irregolari tendenzialmente non possono essere accertate mediante controlli sul mercato del lavoro o nel settore della migrazione, ma solo mediante indagini di polizia sulla scorta di un sospetto. Spesso, stando alle esperienze maturate dalle autorità cantonali e nazionali, i divieti di svolgere attività volte a incitare al consumo di alcol e la prostituzione non sono osservati⁸². Lo statuto di ballerina di cabaret è oggi per ampi tratti un vero e proprio statuto per l'attività di prostituzione.

Situazione iniziale ALC nell'industria del sesso

Il gruppo di esperti aveva concluso le proprie consultazioni quando il 9 febbraio 2014 è stata accettata l'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa. Gli esperti hanno preso atto che l'accesso consentito in tre anni alle lavoratrici del sesso dall'UE/AELS in virtù del diritto in materia di stranieri poteva essere numericamente contenuto. Ad oggi è tuttavia prematuro stimare concretamente gli effetti delle nuove disposizioni costituzionali sull'industria del sesso e la forza lavoro primariamente interessata. Nel fare di seguito il punto della situazione, il gruppo di esperti si è basato sul diritto vigente in materia di ALC e sulla situazione attuale.

Per quanto concerne gli appartenenti agli Stati UE/AELS si distingue, in base all'attuale situazione giuridica, tra due categorie di cittadini:

- i cittadini di Stati per i quali ancora valgono le disposizioni transitorie in materia di mercato del lavoro previste dall'Accordo sulla libera circolazione (ALC) e dai protocolli aggiuntivi. Ciò riguarda i cittadini di Romania e Bulgaria⁸³;
- i cittadini di Stati che possono richiamarsi alla libera circolazione delle persone nella sua piena valenza (cittadini di Stati dell'UE-25 e AELS).

Mentre i cittadini dei Paesi dell'UE-25 e AELS possono richiamarsi alla totale libertà di circolazione delle persone, quelli dei Paesi UE-2 ottengono solo un permesso di soggiorno di breve durata o per svolgere un'*attività lucrativa dipendente*, se sono rispettate le condizioni di ammissione al mercato del lavoro previste dall'ALC (soglie massime, precedenza e condizioni salariali e di lavoro). Per l'esercizio di un'*attività lucrativa indipendente*, invece, le disposizioni transitorie dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone non prevedono limitazioni riguardanti il mercato del lavoro. Le persone che vogliono svolgere in Svizzera

⁸⁰ Accertamenti della polizia giudiziaria federale riguardanti l'ambiente del cabaret, versione sintetica non classificata, pag. 5; Diverse indagini penali in diversi Cantoni, ad esempio Friburgo, Berna, Zurigo; "Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz", Janine Dahinden e Fabienne Stants, studio 48 del SFM (2006), ad es. pag. 91-93.

⁸¹ Stando alle esperienze del pubblico ministero di Zurigo, una volta arrivate in Svizzera le ballerine di cabaret devono cedere alle agenzie autorizzate il 10% del loro onorario lordo. A causa della loro dipendenza economica sono costrette ad accettare anche cattive offerte di locali di cabaret. L'onorario netto non è sufficiente per soddisfare questi obblighi, per cui le ballerine cercano altre fonti di guadagno da attività di intrattenimento o prostituzione. In caso di comportamento scorretto o sfruttamento, i trafficanti di esseri umani all'estero non possono essere controllati né sanzionati, audizione del 19.12.2013 con un rappresentante del pubblico ministero di Zurigo. Si vedano al riguardo anche gli accertamenti della polizia giudiziaria federale riguardanti l'ambiente del cabaret, versione sintetica non classificata; diverse indagini penali cantonali; "Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit. Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz", agosto 2006, a cura di: FIZ - Centro d'informazione per le donne di Africa, Asia, America Latina ed Europa dell'Est, Zurigo, pag. 25-26/pag. 41/pag. 74.

⁸² Si veda al riguardo anche "Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit. Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz", agosto 2006, a cura di: FIZ - Centro d'informazione per le donne di Africa, Asia, America Latina ed Europa dell'Est, Zurigo, pag. 46 - 47; "Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz", Janine Dahinden & Fabienne Stants, studio 48 del SFM (2006), pag. 115 (tabella 17) e pag. 119 e segg. (in particolare n. 5.3.2.2); accertamenti della polizia giudiziaria federale riguardanti l'ambiente del cabaret, versione sintetica non classificata, pag. 3 e segg., in particolare pag. 5 - Fazit (Conclusioni).

⁸³ Protocollo relativo alla partecipazione all'Accordo sulla libera circolazione delle persone della Bulgaria e della Romania, RS 0.142.112.681.1.

un'attività *lucrativa indipendente* devono invece produrre alle autorità la prova documentale della loro indipendenza⁸⁴.

Per quanto riguarda le lavoratrici del sesso che lavorano in uno stabilimento, l'UFM ritiene consequenzialmente che si possa parlare di un *rapporto di lavoro dipendente* nel senso di cui al diritto in materia di stranieri, basandosi su una decisione del Tribunale federale (DTF 128 IV 170) secondo la quale le persone che rispondono dell'infrastruttura di uno stabilimento e decidono quali straniere possono operarvi in quanto lavoratrici del sesso, vanno considerate gerenti e datrici di lavoro ai sensi della LStr. Ciò vale, stando alle indicazioni dell'UFM, anche quando queste persone non impartiscano alle lavoratrici del sesso nessun ordine in materia di orario di lavoro, numero di clienti da servire e tipo di prestazioni da rendere. Le *lavoratrici del sesso indipendenti* sono ammesse solo nella misura in cui esercitano la prostituzione di strada al di fuori di uno stabilimento del settore (saloni di massaggi, postriboli).

La parte prevalente delle lavoratrici del sesso provenienti dall'UE/AELS opera in Svizzera al massimo per 90 giornate all'anno nell'ambito della procedura di notificazione. Nell'ambiente a luci rosse tale notifica è richiesta dal primo giorno di esercizio dell'attività. Con il relativo modulo devono essere segnalati alle competenti autorità, prima dell'avvio dell'attività, il luogo e la ragione del soggiorno (art. 9 par. 1^{bis} OLCP).

L'UFM ha riconosciuto nel 2011 la generale necessità di intervenire nel settore a luci rosse e ha elaborato delle raccomandazioni di concerto con le autorità cantonali in materia di lavoro e di migrazione⁸⁵. Tali raccomandazioni sono state in seguito criticate dalle organizzazioni per la protezione delle donne e sono state oggetto di diverse interrogazioni in Parlamento⁸⁶ e della perizia giuridica di uno studio legale di Zurigo⁸⁷. In particolare si criticava la raccomandazione di richiedere la presenza in persona delle lavoratrici del sesso nell'ambito della procedura di notificazione e di esigere da loro dei business plan per provare di svolgere un'attività indipendente. Inoltre è stata messa in dubbio la conformità della circolare con l'ALC (concetto esteso di lavoratore ai sensi della LStr; interpretazione di attività lucrativa indipendente e dipendente; dimostrazione dello svolgimento di un'attività dipendente e misure di respingimento in caso di ripetute violazioni delle norme relative ad autorizzazione e notificazione).

La prassi in materia di ammissione attuata dai singoli Cantoni per le lavoratrici del sesso provenienti dai Paesi UE/AELS è eterogenea. Mentre singoli Cantoni ritengono si sia in presenza di un rapporto d'impiego e di conseguenza richiedono per le donne che lavorano negli stabilimenti un contratto di lavoro, altri Cantoni - basandosi coerentemente sulle disposizioni del CO - ritengono di essere in presenza di un'attività lucrativa indipendente. È generalmente incerto se le lavoratrici del sesso siano da considerare lavoratrici dipendenti o indipendenti, come si ravvisa - in base a quanto a conoscenza del servizio SCOTT - soprattutto nel fatto che l'autorizzazione concessa da un Cantone all'esercizio dell'attività viene utilizzata in tutta la Svizzera, contribuendo a minare la certezza del diritto.

⁸⁴ Art. 12 par. 1 Allegato I ALC.

⁸⁵ Rapporto consultabile all'indirizzo:

<https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/mit-erwerb/20120101-ber-rotlicht-d.pdf>.

⁸⁶ Questioni poste dal CN Balthasar Glättli nell'ambito delle "ore delle domande" del Consiglio Nazionale: 13.5060; 13.5061; 13.5138.

⁸⁷ Perizia concernente il rapporto e le raccomandazioni dell'UFM sulla problematica dell'ambiente a luci rosse del gennaio 2012, su mandato del ProCoRe, versione di dicembre 2012, predisposto dall'avv. Antonia Kerland (studio legale Marc Spescha).

Aiuto al ritorno

La legge sugli stranieri contempla speciali disposizioni per le ballerine di cabaret sfruttate e le vittime della tratta di esseri umani. Sulla base dell'art. 60 LStr a entrambe le categorie può essere concesso l'aiuto al ritorno, una misura che riguarda il supporto in occasione del ritorno volontario (consulenza e organizzazione) e della reintegrazione nel Paese d'origine (ad es. nella costituzione di una piccola impresa)⁸⁸.

Regolamentazione del soggiorno

La legge sugli stranieri prevede, all'art. 30 par. 1 lett. e, regole per il soggiorno di vittime e testimoni della tratta di esseri umani. Gli strumenti previsti in tale ambito a disposizione delle vittime della tratta di esseri umani nella Legge sugli stranieri e la relativa Ordinanza servono a proteggere le persone vittime dello sfruttamento e mirano a facilitare il perseguimento penale degli autori del reato. Ove sussistano sospetti fondati del fatto che la straniera o lo straniero privi di regolamentazione del soggiorno siano vittime o testimoni della tratta di esseri umani, si concede un periodo di recupero e di riflessione durante il quale la persona può riprendersi e decidere in ordine al prosieguo della collaborazione con le autorità⁸⁹. Se la vittima / il testimone, a priori o in esito al periodo di recupero e di riflessione, è disposta/o a cooperare con le autorità di perseguimento penale, si rilascia un permesso per la durata della procedura.

Un ulteriore periodo di soggiorno può essere concesso ove si sia in presenza di un caso personale particolarmente grave ai sensi dell'art. 30 par. 1 lett. e LStr in combinato disposto con l'art. 31 OASA. Ciò vale a prescindere dal fatto che la vittima fosse o meno disposta a collaborare con le autorità di perseguimento penale. La condizione necessaria consiste nell'accertarsi che gli atti dimostrino che si tratta di una vittima o di un testimone della tratta di esseri umani e si sia in presenza di un caso personale particolarmente grave. Indipendentemente dall'eventuale collaborazione con le autorità di perseguimento penale, in sede di valutazione del caso di rigore occorre considerare la particolare situazione delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani (art. 36 par. 6 OASA).

3.2.2 Problematiche e misure prese in esame

3.2.2.1 Lo statuto di ballerina di cabaret

Gli esperti sono concordi nel ritenere che è necessario intervenire sullo statuto di ballerina di cabaret. Rimane invece controversa la questione relativa a quali misure sia necessario adottare.

Una minoranza di componenti del gruppo di esperti vorrebbe mantenere lo statuto. Ma le organizzazioni di protezione delle donne e l'USS ne chiedono l'evoluzione con l'introduzione di un migliore trattamento giuridico delle ballerine. In concreto queste ultime devono ottenere un permesso di dimora (B), indipendente dal datore di lavoro, con possibilità di cambiare lavoro, che consenta loro di opporsi, senza paura di perdere il posto, a situazioni irregolari e abusi. Le ONG sostengono che nella loro attività di consulenza alle ballerine di cabaret riscontrano come uno statuto legale eserciti un'elevata efficacia protettiva, grazie a cui le ballerine possono difendersi in giudizio in caso di violazioni contrattuali come il mancato pagamento del salario. Secondo loro, controlli più regolari nel mondo del cabaret potrebbero far emergere le situazioni irregolari. Inoltre in caso di violazioni i gestori e le agenzie devono essere sanzionati di conseguenza. Ritengono che l'abrogazione dello statuto di ballerina di

⁸⁸ Il finanziamento del viaggio di ritorno nel Paese d'origine non forma parte dell'aiuto al ritorno ai sensi dell'art. 60 LStr ed è in generale sostenuto dai Cantoni.

⁸⁹ Il periodo di recupero e di riflessione è di almeno 30 giorni e al bisogno può essere prolungato (vedasi art. 35 par. 1 in fine OASA).

cabaret rappresenterebbe l'abrogazione dell'ultima barriera protettiva per le ballerine provenienti da Paesi terzi, per le quali temono che siano spinte nell'illegalità. Il rappresentante dell'Unione delle arti e mestieri ricorda la necessità economica per il settore del cabaret di poter continuare a reclutare ballerine da Paesi terzi. In relazione allo statuto di ballerina di cabaret le ONG e l'USS propongono l'estensione dell'odierno ambito di validità a persone provenienti da Paesi terzi che oggi lavorano senza permesso in ambiti quali i lavori domestici o l'assistenza e sono particolarmente vulnerabili.

Il gruppo di esperti ha valutato anche se lo statuto di ballerina di cabaret debba essere tramutato in uno statuto concernente la prostituzione al fine di adeguarsi alla situazione attuale.

La maggioranza dei componenti il gruppo di esperti ha invece concluso che una disciplina - come lo statuto di ballerina di cabaret - evidentemente soggetta a potenziali usi impropri⁹⁰ non debba essere mantenuta e ne consiglia perciò l'abrogazione. Tuttavia devono essere previste idonee misure accompagnatorie, in particolare l'estensione, più avanti citata, dell'aiuto al ritorno, iniziative informative in loco, proposte formative per dipendenti delle rappresentanze svizzere nei Paesi di provenienza e l'incremento delle risorse a disposizione dei consultori.

La proposta di tramutare lo statuto di ballerina di cabaret in uno statuto sulla prostituzione non ha riscosso l'approvazione della maggioranza. Contro l'apertura del mercato svizzero del lavoro alle lavoratrici del sesso provenienti da Paesi terzi depone da un lato l'eccessiva offerta già oggi esistente nelle città svizzere. L'apertura unilaterale delle ammissioni delle lavoratrici del sesso provenienti da Paesi terzi sarebbe altresì discriminatoria rispetto ad altri generi di professione a bassa qualificazione. Infine incrementerebbe ulteriormente l'attrattività della Svizzera per le lavoratrici del sesso straniere.

3.2.2.2 Attuazione ALC

Nonostante l'incertezza della prospettiva riguardante il mantenimento dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, il gruppo di esperti ritiene vi sia un urgente bisogno di chiarimenti nell'ambito dell'applicazione dell'Accordo oggi in vigore in materia. La risposta alle questioni attualmente aperte può - in determinate circostanze - essere illuminante anche ai fini della successiva attuazione dell'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa.

Il gruppo di esperti ha discusso approfonditamente, dal punto di vista dell'efficacia protettiva, se si debba parlare, nel quadro dell'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, di attività lucrativa indipendente o dipendente. Tutti gli esperti del gruppo sono concordi nel ritenere che vada perseguita nei Cantoni l'attuazione di una prassi uniforme, in particolare in relazione ai requisiti per il permesso di esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente. Invece permangono differenze in relazione all'ammissione di lavoratrici del sesso da Paesi UE/AELS in base all'analisi di diritto civile compiuta nel quadro del diritto dei contratti (si veda capitolo 3.1 e segg.), secondo cui il lavoro sessuale non può essere esercitato nell'ambito di un classico contratto di lavoro ai sensi degli artt. 319 e segg. CO. In base alla valutazione del servizio SCOTT sussiste il rischio che, sulla scorta dell'interpretazione della prassi giudiziaria federale in materia di diritto degli stranieri, secondo cui (ai sensi della LStr) si parla di attività dipendente quando una lavoratrice del sesso opera in uno stabilimento, si concluda di essere per forza di cose in presenza di un'attività indipendente ai sensi del diritto civile e si parli di contratti di lavoro ai sensi del CO artt. 319 e segg. Tali norme si contrappongono però all'art. 195 CP (Promovimento della prostituzione) e all'art. 27 CC (Protezione della personalità) e rafforzano di regola l'ipotesi di effettiva dipendenza, ivi incluso il rischio di sfruttamento. Nel gruppo di esperti è stato riferito che sono noti nella Svizzera orientale casi di donne che devono sborsare mensilmente 1.000 Franchi al datore di lavoro

⁹⁰ Si veda al riguardo il capitolo 3.2.1, pag. 18 e seg.

per l'inoltro della domanda alle autorità competenti in materia di stranieri⁹¹. Secondo il servizio SCOTT questa notizia mostra in maniera esemplare quale rischio di abuso e di sfruttamento si celi nell'attività lucrativa dipendente.

Rappresentanti delle organizzazioni di protezione delle donne hanno ribadito, in base alle esperienze concrete maturate, che un'attività lucrativa indipendente non rappresenta ancora una garanzia di salvaguardia da prelievi ingiustificati o dallo sfruttamento, e hanno perorato - insieme a USS e Travail.Suisse - la causa della libertà di scelta tra attività lucrativa dipendente e indipendente⁹².

La maggioranza dei componenti il gruppo di esperti ha deciso nondimeno di consigliare per quanto riguarda il lavoro sessuale, anche in riferimento all'ALC, esclusivamente l'attività lucrativa indipendente e quindi di escludere l'esercizio dipendente del lavoro sessuale. Questo modo di vedere tiene conto del fatto che non è possibile nell'ambito del lavoro sessuale un contratto di lavoro classico e agevola l'adozione di una prassi unitaria nei Cantoni. Di conseguenza la maggioranza del gruppo consiglia la verifica o l'adeguamento delle istruzioni dell'UFM in materia di OLCP e della circolare "Raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse" di gennaio 2012. Queste istruzioni e la circolare devono essere impostate in conformità all'ALC (parità di trattamento con tutti gli altri settori economici). Ad esempio si dovrà verificare la conformità all'ALC e la terminologia della raccomandazione finora vigente di richiedere business plan. A seguito delle nuove istruzioni, l'UFM dovrà organizzare sessioni di addestramento per le autorità cantonali in materia di migrazione e mercato del lavoro, al fine di promuovere prassi uniformi.

3.2.2.3 Aiuto al ritorno

La maggioranza dei membri del gruppo di esperti è giunta alla conclusione secondo cui è necessario verificare come le attuali disposizioni in materia di aiuto al ritorno per le ballerine di cabaret e le vittime della tratta di esseri umani possano essere estese a donne e uomini vittime di reati ai sensi della LAV⁹³. Con una siffatta estensione dell'aiuto al ritorno è possibile proteggere le lavoratrici del sesso che hanno subito violenza dall'ulteriore sfruttamento e dare avvio al loro reintegro nel Paese d'origine (ad es. con la creazione di una base per il sostentamento estranea al lavoro sessuale mediante il sostegno fornito in sede di costituzione di una piccola impresa).

3.2.2.4 Diritto di soggiorno

Il gruppo di esperti ravvisa la necessità di intervenire anche nella problematica della regolamentazione del soggiorno. La maggioranza degli esperti ritiene che anche le vittime di atti di violenza diversi dalla tratta di esseri umani possano motivatamente aver bisogno di protezione e quindi anche di un permesso di dimora. Deve quindi essere verificato come le attuali disposizioni in materia di soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani possano essere estese anche alle vittime di reati ai sensi della LAV, perché anche queste ultime possano esercitare i loro diritti in quanto vittime⁹⁴.

⁹¹ Informazione tratta dalla Tavola Rotonda del 2013 del Cantone di San Gallo per combattere la tratta di esseri umani.

⁹² Si veda in merito il capitolo 3.1.2.2 "Aspetti di diritto dei contratti", pag. 16 e segg., in particolare la lett. c "Lavoro dipendente o indipendente".

⁹³ Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5); la LAV stabilisce all'articolo 1 che deve essere considerata vittima ogni persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato.

⁹⁴ Ad esempio con l'aiuto alle vittime si finanzia il sostentamento delle vittime (ai sensi della LAV) per i primi 21 giorni, dopo di che tale funzione passa all'istituto dell'aiuto sociale, se la vittima continua a non poter lavorare.

3.3 Controlli sul mercato del lavoro

3.3.1 Situazione iniziale

Nell'ambito delle misure di accompagnamento, le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro controllano se siano rispettate, in caso di forza lavoro operante in Svizzera e proveniente da Paesi UE/AELS, le condizioni salariali e di lavoro in uso nella regione e nella professione. In linea di principio occorre distinguere tra i seguenti controlli ovvero condizioni di lavoro nel mercato del lavoro:

- sicurezza e salute sul posto di lavoro in settori soggetti alla Legge sul lavoro (LL);
- sorveglianza sul mercato del lavoro.

Nell'ambito della *sorveglianza sul mercato del lavoro*, le misure di accompagnamento e i controlli sono disposti nel quadro della legge federale contro il lavoro nero. Misure di accompagnamento/controlli sono possibili sull'intero mercato del lavoro e potrebbero quindi riguardare anche cittadini svizzeri. I controlli sul mercato del lavoro sono eseguiti dalle commissioni cantonali tripartite (CT) oppure, in presenza di un contratto collettivo di lavoro (CCL), dalle commissioni paritetiche. I controllori hanno il compito di rilevare i salari corrisposti nei diversi settori e di accertare se i datori di lavoro praticano forme di dumping salariale. In caso di attività lucrativa indipendente si può verificare unicamente se si sia in presenza di un'indipendenza fittizia. Lo scopo dei controlli nel settore del *lavoro nero* consiste nel verificare se vi sia o meno un permesso di lavoro e se siano stati calcolati gli importi relativi alle assicurazioni sociali.

Settori sottoposti a osservazione approfondita

La CT della Confederazione individua ogni anno i settori da sottoporre a osservazione approfondita, in cui l'anno seguente devono essere intensificati i controlli relativi alle condizioni di lavoro⁹⁵. Il settore controllato deve essere sufficientemente rappresentativo nella società/economia, devono essere disponibili rilevamenti dei dati salariali e i datori di lavoro devono essere iscritti al Registro delle imprese. Al fine di verificare che i salari siano in linea con quelli in uso nella regione e nella professione, sono necessari contratti di lavoro, direttive in materia di salari o modelli di contratto.

Il settore a luci rosse non si è trovato finora al centro delle attività di sorveglianza del mercato del lavoro e praticamente non vi si sono effettuati controlli delle condizioni salariali e di lavoro. Nell'ambito della consultazione per l'abolizione dello statuto di ballerina di cabaret, è stata tra l'altro espressa l'esigenza che il settore a luci rosse sia indicato come uno di quelli da sottoporre a osservazione mirata da parte della CT, al fine di rafforzare i controlli del mercato del lavoro nel settore⁹⁶.

3.3.2 Problematiche e misure prese in esame

Il gruppo di esperti ha verificato se fosse possibile eseguire maggiori controlli sul mercato del lavoro e quale effetto protettivo ciò potesse comportare.

⁹⁵ Se un settore è indicato come settore da sottoporre a osservazione approfondita, si controlla annualmente il 3% delle aziende di tale settore. Se invece non si tratta di un settore da sottoporre a osservazione approfondita, il controllo riguarda il 2% delle aziende. In caso di prestatori di servizi stranieri, il controllo riguarda il 50% delle aziende (lavoratori indipendenti e distaccati).

⁹⁶ Nel mese di novembre 2013 il DFGP ha sollecitato per la seconda volta la catalogazione del settore a luci rosse in quanto settore da sottoporre a osservazione approfondita, ipotesi però respinta a grande maggioranza dalla CT della Confederazione, adducendo il motivo della mancanza di salari di mercato e il fatto che la maggior parte dei rapporti di lavoro nell'industria del sesso è di natura giuridica indipendente.

Dopo l'analisi, il gruppo di esperti ha preso atto del fatto che nel settore a luci rosse emergono diversi problemi in relazione ai controlli sul mercato del lavoro: come argomentato nel capitolo 3.1, vi sono luoghi di lavoro diversi con condizioni di lavoro diverse e rapporti giuridici diversi (prostituzione di strada, prostituzione negli stabilimenti, locali di cabaret). Dato che per il lavoro sessuale non può essere stipulato un classico contratto di lavoro ai sensi del CO, non trova applicazione la LL. I contratti sui generis sarebbero possibili per il rapporto contrattuale tra prostitute e proprietari di stabilimenti, ma non sono verificabili in termini di mercato del lavoro, tanto più che non prevedono la corresponsione di una retribuzione.

Solo per il settore del cabaret si può dire che vi si svolga una classica attività dipendente e quindi controllabile in termini di mercato del lavoro. Le ballerine di cabaret - non rileva che provengano dall'UE/AELS o da Stati terzi - dispongono di un contratto di lavoro ai sensi del CO e la loro attività è soggetta alle disposizioni della Legge sul lavoro. In questo contesto sarebbe possibile e auspicabile analizzare attivamente il mercato del lavoro del settore del cabaret, senza tenere conto della questione se lo statuto debba essere mantenuto per le persone di Paesi terzi. Tuttavia, tali analisi del mercato del lavoro non sostituiscono le indagini penali, in quanto anche in caso di pagamento di salari non conformi agli accordi, i conteggi salariali possono risultare corretti sulla base della documentazione. Queste irregolarità, l'esercizio della prostituzione o situazioni di sfruttamento non possono venire alla luce mediante controlli sul mercato del lavoro, ma solo a seguito di inchieste penali.

Per le ragioni sopra delineate, il gruppo di esperti è giunto alla conclusione che il margine per controlli delle condizioni di lavoro e per la sorveglianza del mercato del lavoro nel settore a luci rosse - ad eccezione dell'ambito del cabaret - è limitato. Ai fini dell'esercizio dei diritti spettanti alle lavoratrici del sesso in virtù di contratti non è determinante la presenza di controlli sul mercato del lavoro, ma piuttosto la possibilità di impugnare i contratti per le vie legali, ottenuta proprio rimuovendo l'impedimento dell'immoralità.

3.4 Polizia e perseguimento penale

3.4.1 Situazione iniziale

In linea di principio si deve distinguere nel contesto del lavoro sessuale tra due principali fattispecie di reato:

- **tratta di esseri umani ai sensi dell'art. 182 CP e della giurisprudenza federale:**
 - pratica della tratta di esseri umani in quanto fornitori, mediatori o acquirenti del servizio a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento della forza lavoro o per prelievo di un organo;
 - il reclutamento di persone per gli scopi sopra indicati è equiparato alla tratta;
 - trattare la vittima come se fosse un oggetto;
 - violazione del diritto di autodeterminazione sessuale (esercizio della prostituzione contro la volontà della vittima)⁹⁷;

- **promovimento della prostituzione ai sensi dell'art. 195 CP:**
 - spingere una persona minorenni a esercitare la prostituzione;
 - spingere qualcuno a esercitare la prostituzione profittando di un rapporto di dipendenza o per trarne un vantaggio patrimoniale;
 - compromissione della libertà d'azione con attività di sorveglianza o imponendo le circostanze inerenti all'esercizio della prostituzione (promovimento dirigitico);
 - mantenimento di una persona nella prostituzione.

⁹⁷ DTF 128 IV 117 consid. 4b e c (Pra. 91 [2002] n. 220): situazione di vulnerabilità = circostanze economiche o sociali e/o di dipendenza finanziaria escludono la libertà di scelta.

Le fattispecie di reato si differenziano nei singoli segmenti del settore a luci rosse. La seguente tabella elenca le diverse possibili costellazioni:

Tabella 2: fattispecie di reato nei diversi segmenti del settore a luci rosse

	Sfruttamento mediante (riferimento alla norma penale):
Prostituzione di strada (spazio pubblico)	<ul style="list-style-type: none"> • trafficanti di esseri umani (art. 182 CP) • protettori (art. 182, art. 195 CP) • locatori di locali d'uso⁹⁸ / intermediari (LStr, OLCP⁹⁹: violazione dell'obbligo di notificazione¹⁰⁰)
Flat rate, club e sauna club (= stabilimenti per l'esercizio di attività sessuale); locali a luci rosse	<ul style="list-style-type: none"> • trafficanti di esseri umani (art. 182 CP) • protettori (art. 182, art. 195 CP) • locatori di locali d'uso / intermediari (eventualmente art. 195 CP, LStr, OLCP)
Cabaret	<ul style="list-style-type: none"> • trafficanti di esseri umani (art. 182 CP) • intermediari sul territorio nazionale/all'estero (art. 182 CP) • eventuali gestori (eventualmente art. 195 CP, LStr, OLCP)
Servizio di escort	<ul style="list-style-type: none"> • trafficanti di esseri umani (art. 182 CP) • protettori (art. 182, art. 195 CP) • locatori / intermediari di clienti / locali d'uso (evtl. art. 195 CP, LStr, OLCP)

Fonte: procuratore Silvia Steiner, del pubblico ministero II del Cantone di Zurigo

Al perseguimento penale dell'autore del reato va attribuita la massima priorità. Queste procedure richiedono estesi accertamenti e comportano un elevato dispendio di risorse. La collaborazione con le vittime si prospetta difficile, in quanto le vittime spesso temono le autorità (cattive esperienze nel Paese d'origine), di essere arrestate, di perdere investimenti o guadagni a causa di un rinvio coatto e in particolare hanno paura dell'autore del reato o della sua famiglia. Inoltre la vittima spesso vive un rapporto di dipendenza con l'autore del reato e rinnega la propria condizione di vittima. A ciò si aggiunga la situazione di pericolo in cui possono venire a trovarsi la vittima e i suoi familiari nel Paese d'origine¹⁰¹.

Al fine di perseguire in misura quanto più completa i reati commessi, sono necessarie ulteriori risorse per i Cantoni ed è imprescindibile una più fattiva opera di cooperazione e coordinamento tra polizia, autorità di perseguimento penale, ONG e uffici della migrazione. È altresì necessario verificare se sia necessario inserire nel codice penale altre fattispecie di reato.

3.4.2 Problematiche e misure prese in esame

Il gruppo di esperti ha lavorato lasciandosi guidare dai seguenti quesiti:

1. Vi sono nella prostituzione *fattispecie* non ancora punite e che invece dovrebbero esserlo?
2. Vi sono *reati* previsti dal CP che in relazione alla prostituzione non sono puniti o non lo sono adeguatamente?

⁹⁸ Vi sono donne che si procurano i clienti per strada e hanno una stanza dove poi rendere la loro prestazione al cliente. Ci si rivolge qui ai locatori di tali locali.

⁹⁹ Ordinanza concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone, RS 142.203.

¹⁰⁰ Art. 32a OLCP (violazione intenzionale o per negligenza degli obblighi di notificazione), art. 32 OLCP in combinato disposto con art. 122 LStr (sanzioni amministrative e assunzione delle spese).

¹⁰¹ Audizione del 19.12.2013 con un rappresentante del pubblico ministero di Zurigo.

3.4.2.1 Nuovi reati

Il gruppo di esperti non ha ravvisato nell'ordinamento vigente alcuna lacuna sostanziale, ma solo la necessità di integrare alcuni punti.

Nell'ambito della tratta di esseri umani, quella esercitata *a titolo professionale*¹⁰² è punita più severamente rispetto al reato di base della tratta di esseri umani e oltretutto comporta sempre una pena pecuniaria¹⁰³. Per ora non è questo il caso del *promovimento della prostituzione*, che è spinta da motivazioni per ampi tratti analoghe a quelle della tratta di esseri umani. Secondo il parere del gruppo di esperti occorre verificare se e in che modo vada introdotta la variante di reato che qualifica il promovimento della prostituzione in quanto *attività esercitata a titolo professionale* (art. 195 CP). Con quest'adeguamento legislativo, gli autori di reati che promuovono la prostituzione per coprire una parte consistente delle spese necessarie per mantenere il loro tenore di vita, potrebbero essere puniti in misura corrispondentemente più severa e soprattutto essere sempre sanzionati con una pena pecuniaria¹⁰⁴.

Un'integrazione del CP relativa alla protezione delle lavoratrici del sesso è proposta anche dal CN Carlo Sommaruga¹⁰⁵. In linea di principio il gruppo di esperti sostiene quest'istanza nella questione, secondo la quale è punibile chi ottiene da una persona che esercita la prostituzione un vantaggio patrimoniale eccessivo o un reddito sproporzionato. Il gruppo di esperti ritiene che si debba verificare se tale istanza sia sufficientemente tutelata nell'odierno CP dalle disposizioni relative all'usura¹⁰⁶ e se queste siano sistematicamente applicate nella prassi.

Nel contesto del dibattito in Germania, il gruppo di esperti ha discusso anche del sanzionamento di clienti che si avvalgono consapevolmente dei servizi di prostitute che non esercitano la prostituzione volontariamente. Il gruppo di esperti ritiene che nella prassi un reato del genere sia difficilmente integrabile. È molto difficile accertare e dimostrare che qualcuno sia vittima della tratta di esseri umani. Non sarebbero possibili controlli che portino a una maggiore protezione. Il gruppo di esperti è concorde nel ritenere che non sia sensato introdurre la sanzione attualmente in discussione in Germania per i clienti né quella applicata in Svezia, in quanto difficilmente attuabili¹⁰⁷.

3.4.2.2 Polizia e perseguimento penale nella prassi

Il perseguimento penale e l'esecuzione della pena rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni. Il gruppo di esperti ha preso atto nel corso delle audizioni del fatto che i procedimenti riguardanti sia la punizione della tratta di esseri umani che quella dei reati di sfruttamento nell'industria del sesso sono molto dispendiosi e in generale si deve ritenere che con maggiori risorse potrebbero essere scoperti più reati¹⁰⁸. Il gruppo raccomanda pertanto di verificare e, ove opportuno, integrare nei Cantoni e nelle città il personale sia dei corpi di polizia specializzati che delle autorità di perseguimento penale. Occorre altresì fare in modo che nei corpi di polizia sia presente un'adeguata percentuale di personale femminile, dato

¹⁰² L'esercizio a titolo professionale è previsto nel diritto penale, oltre che in relazione alla tratta di esseri umani, per diversi altri reati, ad esempio il furto, la truffa e altri. Si tratta di una circostanza personale aggravante ai sensi dell'art. 27 CP. Ove sussista, la pena comminabile aumenta e quindi l'autore del reato è punito più severamente. In base alla giurisprudenza, agisce a titolo professionale chi reitera il reato con l'intento di ottenere un reddito e sia disposto ad agire in un numero indeterminato di casi.

¹⁰³ Art. 182, par. 2 CP.

¹⁰⁴ Audizione del 19.12.2013 con un rappresentante del pubblico ministero Zurigo.

¹⁰⁵ 13.423 - Iv.Pa. Carlo Sommaruga: "Porre fine allo sfruttamento finanziario di donne e uomini che esercitano la prostituzione".

¹⁰⁶ Si veda anche la giurisprudenza federale in tema di usura nella locazione di immobili alle lavoratrici del sesso (decisione del tribunale federale non pubblicata DTF 6S 6/2007) su

http://www.justools.ch/bgeunpubl_liste/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr_2007/Entscheide_6S_2007/6S.6_2007.html.

¹⁰⁷ Si veda al riguardo il capitolo 3, pag. 14 e segg.

¹⁰⁸ Audizione del 19.12.2013 con un rappresentante del pubblico ministero Zurigo; audizione del 20.11.2013 con rappresentanti della polizia ginevrina.

che la maggior parte delle vittime è rappresentata da donne per le quali è più facile stabilire un rapporto di fiducia con poliziotte donne.

In questioni di perseguimento penale il gruppo di esperti ha distinto tra “sfruttamento del lavoro sessuale” e “lotta alla tratta di esseri umani”, in quanto la necessità di intervento nei due ambiti è diversamente quantificata.

Esecuzione in caso di situazioni di sfruttamento nel lavoro sessuale

Secondo il gruppo di esperti, la *collaborazione* tra polizia, autorità competenti in materia di migrazione e di perseguimento penale e ONG nel settore del lavoro sessuale deve essere intensificata a livello sia strategico che operativo.

- Livello strategico: il gruppo di esperti raccomanda la creazione e il consolidamento di una *conferenza/commissione nazionale di coordinamento per il settore a luci rosse* (denominazione provvisoria), fondata su una nuova base legale a livello federale. Analogamente a quanto fa il servizio SCOTT per la tratta di esseri umani, quest'organo di coordinamento nel campo del lavoro sessuale dovrebbe riunire i principali protagonisti del settore. Alla conferenza dovrebbe essere demandato il compito di seguire gli attuali sviluppi nel settore a luci rosse e sottoporre misure all'attenzione della Confederazione.

Parallelamente dovrebbe essere *rafforzato il coordinamento anche a livello cantonale*. Analogamente a quanto fatto con le tavole rotonde nell'ambito della tratta di esseri umani, occorrerebbe istituire proprio nei Cantoni in cui il fenomeno è particolarmente rilevante (ad esempio Zurigo o Ginevra) tavole rotonde cantonali sul tema del lavoro sessuale. In alternativa - come ritiene una minoranza del gruppo di esperti - i Cantoni minori potrebbero anche vagliare la possibilità di integrare il tema del lavoro sessuale / dello sfruttamento nell'industria del sesso nelle tavole rotonde già in essere in materia di tratta di esseri umani, dato che vedono coinvolti soggetti analoghi.

- Piano operativo: nel settore della lotta alla tratta di esseri umani vi sono diversi possibili sistemi che potrebbero fungere da best practice anche nell'ambito del lavoro sessuale. Il cosiddetto organismo di cooperazione per la tratta di esseri umani (vedasi Allegato 5.4), è stato ideato dalla Città di Berna in collaborazione con la polizia cantonale, gli organi di giustizia, l'aiuto alle vittime e le ONG, e persegue lo scopo di interconnettere i diversi protagonisti a livello interdisciplinare. Al fine di garantire ciò è stato realizzato un CD informativo che raccoglie i diversi ambiti tematici, link e moduli. Occorrerebbe verificare se e in che modo sia possibile acquisire tali sistemi anche nel settore che si occupa di raccogliere informazioni sull'ambiente a luci rosse.

Le esperienze concrete indicano anche che un'opera di *sensibilizzazione* delle autorità, in particolare della polizia, delle autorità preposte alla migrazione e al perseguimento penale e dei giudici, aumenta il livello di protezione offerto alle vittime. Per quanto riguarda i *corpi di polizia* occorre valutare l'ipotesi di integrare nella formazione delle forze di polizia temi come l'etica nel settore a luci rosse. L'esperienza indica anche l'importanza del fatto che le *autorità di perseguimento penale* abbiano familiarità con la situazione in essere nel Paese d'origine delle lavoratrici del sesso, al fine di evitare errate valutazioni¹⁰⁹. In sede di preparazione dei

¹⁰⁹ A fini illustrativi il gruppo di esperti ha discusso dell'esempio di una lavoratrice del sesso ungherese appartenente alla minoranza dei Rom. In questo caso il giudice ha negato in prima istanza l'esistenza di un vizio della volontà (si veda al riguardo DTF 128 IV 117 consid. 4b e c [Pra 91 (2002) n. 220]: Situazione di vulnerabilità = circostanze economiche e sociali o di dipendenza finanziaria che escludono la libertà di decisione) e quindi anche il reato di tratta di esseri umani, adducendo la motivazione secondo cui la donna avrebbe dovuto adoperarsi intensivamente per cercare in tutta l'Ungheria un posto di cameriera. Non si sarebbe trovata in una situazione senza uscita, lei stessa sarebbe stata la causa della sua incresciosa situazione finanziaria. Questa decisione non doveva essere assunta senza aver tenuto debitamente conto della situazione in Ungheria (discriminazione nei confronti dei Rom in tutto il Paese; disoccupazione, ecc.) (Si veda in merito anche http://www.blacksocks.com/display.cfm/id/100142/display_type/display/filename/Artikel%20TA%2007-2011.pdf;

giudici si è trattato di approfondire la loro formazione e sensibilizzarli in ordine ai reati rilevanti per il settore a luci rosse. Tale opera di sensibilizzazione può attuarsi da un lato mediante la promozione di pubblicazioni in riviste e annuari del settore giuridico, ma anche attraverso iniziative di formazione mirate.

È altresì emerso che c'è bisogno di donne specializzate in tutti i corpi di polizia e nei pubblici ministeri, anche nei Cantoni piccoli. Nei corpi di polizia sarebbe importante l'addestramento di unità speciali cui demandare una chiara funzione di indagine anziché di controllo e sanzionamento. In questo modo, secondo il gruppo di esperti, può essere aumentato il grado di fiducia ed evitata la stigmatizzazione nei confronti delle lavoratrici del sesso da parte della polizia.

Per quanto concerne il *codice di procedura penale* (CPP)¹¹⁰, vi è da un lato necessità di intervenire nell'attuazione e dall'altro nell'analisi di singole disposizioni. Il gruppo di esperti ha preso atto del fatto che ai sensi del codice di procedura penale vi è la possibilità di escludere il carattere pubblico delle udienze (art. 70 CPP), di garantire alla vittima l'anonimato (art. 150 CPP) e di consentirle di non comparire personalmente (art. 338 CPP). Nell'interesse della tutela della vittima, il margine di discrezionalità previsto dalla legge deve essere utilizzato, secondo la commissione di esperti, sempre a favore della vittima.

Il gruppo di esperti sollecita inoltre la verifica del CPP in ordine a singoli diritti riconosciuti alle vittime (questioni fondamentali), in quanto in Svizzera la posizione delle vittime è percepita come complessivamente più debole di quella degli autori dei reati. Dal punto di vista del gruppo di esperti non si tratta di creare regole speciali per le lavoratrici del sesso vittime di violenza, ma di valutare complessivamente i diritti riconosciuti alle vittime. Per le vittime prive di mezzi è ad esempio difficile se non impossibile - a causa delle regole attuali in materia di versamento di anticipi - esigere per le vie legali somme consistenti di denaro. Per le parti lese vi è infatti un rischio di costi da sostenere ove vadano in appello e soccombano. Questo rischio fa sì che i diritti delle vittime spesso non siano rivendicati per le vie legali. La vittima può persino essere condannata a pagare un risarcimento processuale all'autore del reato. Secondo il gruppo di esperti, alle parti lese ai sensi della LAV non dovrebbero essere imputate spese processuali, fatti salvi i casi di temerarietà. Nella situazione giuridica attuale, i rappresentanti delle vittime non possono inoltre chiedere né invocare alcuna misura di protezione, segnatamente l'internamento del reo. Talvolta - ad esempio in caso di trafficanti di esseri umani - si tratta proprio della necessità di proteggere la vittima, che teme rappresaglie quando l'autore del reato viene liberato. Secondo il gruppo di esperti occorre esaminare se debba essere integrata nel CPP la possibilità che i rappresentanti delle vittime possano invocare misure di sicurezza.

Il gruppo di esperti ha preso atto anche dei diversi interventi parlamentari in corso¹¹¹ e del Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Fehr 09.3878 "Più denunce, maggiore effetto deterrente" del 27 febbraio 2013 e raccomanda di includere nei successivi lavori concernenti la LAV e il CPP i fatti sopra descritti¹¹².

<http://www.20min.ch/news/zuerich/story/24953921>; <http://www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermischtes/Das-LoverboySystem-im-Sexmilieu/story/28912220>).

¹¹⁰ RS 312.0.

¹¹¹ 09.3878 - Postulato Jacqueline Fehr del 24.9.2009 "Più denunce, maggiore effetto deterrente"; Iniziativa parlamentare di Susanne Leutenegger Oberholzer del 30.4.2009 09.430 "Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati - Concessione alla vittima di diritti importanti in materia di informazione", il Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 7.11.2013 e il parere del Consiglio federale al riguardo; 12.3755 - Mozione Hansjörg Hassler del 20.9.2012 "Vittime di violenza: creare un fondo nazionale per impedire le situazioni di bisogno finanziario"; 13.5202 - Ora delle domande. Domanda Frage Bea Heim del 5.6.2013 - "Loi sur l'aide aux victimes. Quel bilan vingt ans après?"; 13.4000 - Interpellanza Luc Recordon del 27.9.2013 "Valutazione e revisione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati".

¹¹² Rafforzare il ruolo dei consultori per l'aiuto alle vittime in quanto primo punto di contatto, facilitare alle vittime l'accesso alle informazioni sugli aiuti loro riservati, migliorare il sostegno alle vittime durante il procedimento penale, in particolare mediante la designazione di una persona incaricata di fungere da collegamento tra autorità di polizia e giudiziarie ovvero i consultori per

Lotta alla tratta di esseri umani in pratica

In conformità al mandato, il gruppo di esperti ha incluso nei propri lavori anche le misure e i progetti già in essere nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.

Le principali istanze nel settore della lotta alla tratta di esseri umani sono coperte dal PNA. Il gruppo di esperti ha sottolineato come, nell'ottica della lotta alla tratta di esseri umani, i corpi di polizia e le autorità giudiziarie vengano regolarmente e capillarmente addestrati e i casi di tratta di esseri umani debbano essere assegnati agli specialisti a ciò qualificati. Negli anni scorsi il servizio SCOTT ha ideato, lanciato e cooperato all'effettuazione di un gran numero di corsi specialistici per diversi gruppi target (ossia polizia, pubblici ministeri e servizi di aiuto alle vittime)¹¹³. Gli appartenenti ai corpi di polizia che hanno preso parte ai corsi specialistici sono considerati specialisti all'interno dei corpi di polizia e sono corrispondentemente impiegati. L'accordo del 2013 sulla cooperazione in materia di polizia tra il DFGP e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) contempla, oltre a raccomandazioni della Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS), anche un elenco dei pubblici ministeri dei Cantoni specializzati e competenti in materia. Per scarsità di risorse e a causa di una diversa scala di priorità nell'evoluzione delle strategie contro la tratta di esseri umani, non si è però ancora potuto attuare i programmati corsi per i giudici. Questo è un aspetto che secondo il gruppo di esperti deve essere affrontato prioritariamente. Anche i corsi per i corpi di polizia e altre autorità devono essere portati avanti e, occorrendo, adeguati alle mutate condizioni¹¹⁴. Occorre altresì verificare se e in che modo, analogamente a quanto fatto nella polizia comunale di Zurigo, anche in altri corpi di polizia debbano essere messi a disposizione specialisti nell'ambito della raccolta di informazioni sull'ambiente a luci rosse ai quali demandare il compito di individuare le vittime della tratta di esseri umani.

Il gruppo di esperti auspica inoltre che nei procedimenti giudiziari si tenga conto del bisogno di protezione delle vittime della tratta di esseri umani, che corrono un grosso rischio quando depongono contro i trafficanti. Queste persone sono spesso sotto choc, traumatizzate e vogliono solo dimenticare le violenze e lo sfruttamento quanto prima. Devono temere non solo le rappresaglie da parte degli autori del reato. Le donne sono spesso emarginate nel loro stesso ambiente familiare e sociale, quando si scopre che sono state oggetto di sfruttamento sessuale. Resoconti giornalistici a fini sensazionalistici e ben poco anonimi mettono a repentaglio la loro incolumità. Pertanto le udienze dinanzi al giudice dovrebbero, se necessario nell'interesse delle vittime, tenersi a porte chiuse. Inoltre l'atto d'accusa ovvero la sentenza devono essere redatti in forma anonima, se vengono resi pubblici sui media. Il gruppo di esperti ha poi preso atto del fatto che il principio di pubblicità e il confronto tra la vittima e l'autore del reato sono principi procedurali che garantiscono la legalità dei procedimenti. Il gruppo di esperti ritiene che costituisca una misura di protezione urgentemente necessaria l'applicazione coerente di questa disposizione coerentemente a beneficio delle vittime.

l'aiuto alle vittime da una parte e le vittime dall'altro; miglioramento della qualità dei dati sulla criminalità e l'aiuto alle vittime. Si veda al riguardo il Rapporto all'indirizzo: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-02-270/ber-br-i.pdf>, pag. 65. Inoltre sono tuttora pendenti numerosi interventi parlamentari.

¹¹³ I corsi sono organizzati dagli enti di formazione competenti per i vari gruppi target (ISP, CCFW, ecc.), tenuto conto delle rispettive esigenze. Per la polizia si sono già svolti numerosi corsi, dal 2007 si tengono annualmente.

¹¹⁴ Cfr. PNA Azioni 10, 11, 12, 16, 17.

3.5 Regolamentazione legislativa del lavoro sessuale

3.5.1 Situazione iniziale

La Svizzera non dispone di una legge sulla prostituzione a livello nazionale. La prostituzione in Svizzera è consentita e la regolamentazione dell'esercizio della prostituzione rientra nella sfera di competenza dei Cantoni¹¹⁵. Il quadro normativo varia considerevolmente tra i diversi Cantoni¹¹⁶.

Nell'ambito di una serie di audizioni, varie autorità, ONG e rappresentanti delle lavoratrici del sesso hanno illustrato le loro esperienze con le diverse norme cantonali e dato voce alle loro aspettative. Secondo la Presidente del primo sindacato dei lavoratori e delle lavoratrici del sesso costituito in Svizzera, queste norme devono essere innanzitutto chiare e non concedere margini di interpretazione a scapito delle lavoratrici del sesso. In base all'esperienza fatta nella Città di Zurigo è importante mantenere il difficile equilibrio tra le esigenze della popolazione nei quartieri interessati e gli interessi in campo, in particolare la protezione delle lavoratrici del sesso (duplice ottica). In base alle esperienze maturate dai rappresentanti delle autorità, le regole sono prevalentemente rispettate, nella misura in cui sono pragmatiche, nell'interesse stesso del settore. Decisivi ai fini del buon esito del quadro sono l'equilibrio tra margini di discrezionalità e norme e l'applicazione delle regole da parte della polizia e delle autorità penali.

Tutti sono concordi nel ritenere, riguardo alla questione di fondo, che i gestori degli stabilimenti e i clienti devono essere chiamati a rispondere. Tuttavia le rappresentanti delle organizzazioni di protezione delle donne segnalano che la definizione di barriere e requisiti troppo elevati indeboliscono la tutela delle persone interessate, che a volte non sono in grado di soddisfare tali requisiti, determinando così uno scivolamento di quest'attività verso l'illegalità¹¹⁷. Secondo le esperte delle organizzazioni di protezione delle donne, la definizione di requisiti troppo elevati determina inoltre il sorgere di economie sommerse che porta le lavoratrici del sesso verso nuove forme di dipendenza.

3.5.2 Problematiche e misure prese in esame

Come illustrato all'inizio del capitolo 3, il gruppo di esperti si è dapprima confrontato con la questione di fondo del modello svedese e, dopo approfondita discussione, ha rigettato tale tipo di approccio per la Svizzera. Il gruppo di esperti ha poi lavorato sulle seguenti problematiche:

- regolamentare la prostituzione a livello federale o cantonale?
- quali ambiti andrebbero regolamentati?

Secondo le valutazioni del gruppo di esperti, soprattutto la questione dell'immoralità necessita di apposita disciplina¹¹⁸. Il gruppo ritiene al riguardo che una normativa a livello nazionale sarebbe la più funzionale, in quanto garantirebbe la massima certezza del diritto e la massima uguaglianza in tutti i Cantoni e solo una disciplina a livello nazionale potrebbe fare esaurientemente chiarezza in particolare sulla questione dell'immoralità. Una minoranza si è espressa a favore di un'esclusiva normativa federale, se preceduta da una valutazione a cura di un ente indipendente di tutte le norme e le leggi cantonali.

¹¹⁵ Ai sensi della perizia dell'UFG dell'11.1.2013, la Confederazione può disciplinare - in virtù dell'art. 95 della Costituzione federale - l'esercizio del lavoro sessuale a livello federale in quanto attività economica.

¹¹⁶ Vedasi al riguardo il capitolo 2.4 Quadro normativo, pag. 10 e seg.

¹¹⁷ In merito anche l'audizione del 24.10.2013 con una rappresentante di Aspasie.

¹¹⁸ Si veda al riguardo anche gli interventi parlamentari, pag. 12 e seg.

Tutti sono concordi nel ritenere, riguardo alla questione di fondo, che i gestori degli stabilimenti e i clienti devono essere chiamati a rispondere. La discussione ha riguardato il contenuto di tale disciplina. Le rappresentanti delle organizzazioni di protezione delle donne sono convinte, sulla scorta delle esperienze maturate, che le legislazioni cantonali non esercitino alcuna efficacia protettiva nei confronti delle lavoratrici del sesso¹¹⁹. Perciò ritengono che l'unica via attualmente percorribile sia una legge sul modello di quella adottata in Germania¹²⁰, dove è stata disciplinata la questione dell'immoralità. Le esperienze maturate dalle autorità e dall'Unione delle città svizzere in relazione alle leggi cantonali o comunali sulla prostituzione, sono in ogni caso complessivamente positive¹²¹. Il sindacato dei lavoratori e delle lavoratrici del sesso di Ginevra ritiene le norme di legge molto importanti a fini di tutela e approverebbe l'introduzione di una legge a livello federale, che però non dovrebbe consentire alcun margine di discrezionalità a scapito delle lavoratrici del sesso e dovrebbe fissare regole chiare per tutti i soggetti coinvolti¹²².

La maggioranza dei membri del gruppo di esperti appoggerebbe l'introduzione di una normativa federale (legge quadro) che preveda i seguenti aspetti:

- abolizione del criterio dell'immoralità;
- prevenzione: disposizioni sul finanziamento di misure di prevenzione;
- commissione tecnica nazionale o organismo nazionale;
- requisiti per gli esercizi, che devono essere chiamati a rispondere in modo adeguato, valutando preventivamente le esperienze finora maturate in materia di autorizzazioni all'esercizio e relativi registri nei singoli Cantoni.

La maggioranza del gruppo di esperti ritiene altresì che sia necessario dare vita a disposizioni in materia di prevenzione a livello federale. A titolo integrativo è opportuno istituzionalizzare, nel quadro di una normativa a livello federale, anche una tavola rotonda sul lavoro sessuale o rispettivamente una commissione nazionale di coordinamento del settore a luci rosse e sancire il finanziamento di un servizio nazionale specializzato indipendente sul lavoro sessuale.

Controversa è la questione dell'obbligo di notificazione delle lavoratrici del sesso prima di iniziare l'attività e, di conseguenza, la tenuta di un registro delle lavoratrici del sesso. A favore della notificazione obbligatoria depone la circostanza per cui, in occasione della loro notificazione, alle lavoratrici del sesso possono essere illustrati i loro diritti e doveri e segnalati i servizi di riferimento disponibili. Tutti i Cantoni nei quali vige l'obbligo di notificazione sono convinti dell'efficacia in termini di protezione di tale soluzione, che in pratica ha portato all'individuazione di situazioni di sfruttamento (ad es. canoni di locazione eccessivamente elevati). Le ONG sostengono, sulla base delle loro esperienze pratiche nei Cantoni in cui vige l'obbligo di notificazione, che tale sistema non costituisce una misura di protezione dallo sfruttamento e dalla violenza. Gli obblighi di notificazione in essere non hanno fatto sì che le lavoratrici del sesso che hanno subito violenza e le vittime della tratta di esseri umani si rivolgessero ai competenti organismi di supporto.

La maggioranza del gruppo di esperti è giunta alla conclusione secondo cui l'introduzione dell'obbligo di notificazione con registrazione comporta innanzitutto una maggiore stigmatizzazione ma non una forma sicura di protezione, e si è quindi detta contraria. Una minoranza del gruppo di esperti ha proposto l'introduzione dell'obbligo di notificazione senza obbligo di

¹¹⁹ Nel corso delle audizioni il gruppo di esperti ha preso atto del fatto che dal punto di vista delle organizzazioni per la protezione delle donne l'emanazione di una legge sulla prostituzione potrebbe avere effetti discriminatori e di stigmatizzazione. Audizione del 24.10.2013 con una rappresentante di Aspasia.

¹²⁰ Si veda al riguardo il capitolo 2.5, pag. 12 e segg.

¹²¹ Audizioni del 20.11.2013 con rappresentanti della polizia di Ginevra e dell'amministrazione cantonale di Friburgo e audizione del 19.12.2013 con una rappresentanza dell'Unione delle città svizzere (amministrazione comunale di Zurigo).

¹²² Audizione del 24.10.2013 con la Presidente del sindacato dei lavoratori e delle lavoratrici del sesso.

registrazione per contrastare lo svantaggio di una maggiore stigmatizzazione dovuta alla registrazione. Anche questa proposta è stata respinta, in quanto la maggioranza del gruppo di esperti non l'ha ritenuta attuabile.

Anche la proposta di collegare l'esercizio della prostituzione a un cosiddetto obbligo di autorizzazione a esercitare la professione, non ha raccolto la maggioranza dei consensi. L'idea di un siffatto obbligo consisterebbe da un canto nel disciplinare la professione di lavoratrice del sesso analogamente a quanto fatto per altre professioni parimenti esposte a rischi, come ad esempio quella del medico o dell'installatore elettricista. D'altro canto l'introduzione di un obbligo di autorizzazione conterrebbe il fenomeno dell'eccessiva offerta originatosi a seguito dell'immigrazione dai Paesi UE/AELS, che ha portato a un crollo dei prezzi e anche all'aumento delle pratiche a rischio. Il fine dell'introduzione di un'autorizzazione di questo tipo consisterebbe anche nel rafforzare la posizione delle lavoratrici del sesso, destigmatizzandone la condotta. I criteri per il rilascio di quest'autorizzazione all'esercizio della professione potrebbero essere aperti e a bassa soglia e prevedere ad esempio l'introduzione di un'età minima, il possesso di conoscenze di base di una delle lingue ufficiali e la partecipazione a un corso base di poche settimane, che potrebbe trasmettere nozioni su diritti e doveri e sui servizi di consulenza regionali. Lo scopo di tali criteri dovrebbe consistere nel rafforzare la capacità di autodeterminazione delle lavoratrici del sesso e nel tutelarle, e nel tenere lontane dal mercato quelle che a causa della loro inesperienza verrebbero semplicemente sfruttate. Avverso l'introduzione di quest'obbligo di autorizzazione all'esercizio della professione, le organizzazioni di protezione delle donne hanno sostenuto che sarebbe irrealistico per l'industria del sesso, costituendo una barriera troppo elevata per le lavoratrici del sesso, per cui molte di loro si troverebbero costrette a operare nell'illegalità.

3.6 Misure di prevenzione e attività di divulgazione

3.6.1 Situazione iniziale

La prevenzione inizia innanzitutto con un'opera di consulenza appropriata e a bassa soglia di accesso dedicata alle donne operanti nel settore a luci rosse. Attualmente sono disponibili servizi di consulenza per le lavoratrici del sesso in otto Cantoni (Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, San Gallo, Ticino, Zurigo). La rete di consulenza è un po' più fitta nell'ambito della prevenzione dell'AIDS per le lavoratrici del sesso: in 16 Cantoni sono disponibili consultori APiS¹²³ (Argovia, Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Grigioni, Losanna, Lucerna, Sciaffusa, San Gallo, Soletta, Svitto, Ticino, Turgovia, Vallese, Zurigo).

Nell'ambito del lavoro sessuale non sono stati attuati né a livello di Confederazione né di Cantoni specifici progetti di prevenzione o un'opera di divulgazione. I membri del servizio SCOTT hanno organizzato, nell'ambito del PNA contro la tratta di esseri umani, una campagna di una settimana nel mese di ottobre 2013 e nei prossimi anni lanceranno nuove campagne di sensibilizzazione.

3.6.2 Problematiche e misure prese in esame

Il gruppo di esperti ha discusso collegialmente i temi ad esso demandati delle misure di prevenzione e delle campagne di divulgazione. Il gruppo di esperti ritiene che al riguardo vadano perseguiti i seguenti obiettivi:

- miglioramento della prevenzione della violenza da parte di clienti e protettori o proprietari di stabilimenti e dello sfruttamento in Svizzera, in particolare accesso a bassa soglia a informazioni riguardanti diritti e doveri;

¹²³ Programma di prevenzione dell'AIDS nell'industria del sesso.

- informazioni facilmente accessibili nel Paese di provenienza in materia di migrazione, opportunità, diritti e doveri;
- lotta alla stigmatizzazione del lavoro sessuale;
- sensibilizzazione dell'opinione pubblica circa le forme di sfruttamento e condizioni nell'industria del sesso;
- offerta capillare di consultori e di azione sociale sul campo.

Miglioramento della prevenzione della violenza da parte di clienti e protettori

Il gruppo di esperti ritiene che contribuirebbero al miglioramento della prevenzione l'istituzione di una helpline-infoline gratuita¹²⁴ e corsi informativi (informazioni sui rischi per la salute, diritti e doveri, informazioni sui consultori), oltre che ulteriori corsi di formazione e aggiornamento per le lavoratrici del sesso. A titolo di esempio di corsi e iniziative di consulenza di questo genere sono stati indicati i corsi di difesa personale, la consulenza legale e la consulenza in materia di assicurazioni sociali. Per quanto concerne i corsi informativi si è discusso se debbano essere a partecipazione volontaria o obbligatoria. La maggioranza dei componenti il gruppo di esperti è contraria all'obbligatorietà del corso. Nel gruppo non si è parlato del finanziamento di tali corsi informativi ovvero dei corsi di formazione e aggiornamento; la questione deve pertanto essere definita.

Contribuirebbero alla prevenzione anche la creazione nei corpi di polizia di gruppi specializzati nell'ambiente a luci rosse e una più stretta cooperazione tra polizia e ONG sul tema del lavoro sessuale¹²⁵.

Informazione nel Paese di provenienza

Dato che la maggior parte delle donne operanti in Svizzera presenta un background migratorio, è necessario rendere disponibili già nel Paese di provenienza informazioni attendibili e miranti alla sensibilizzazione. Un importante canale d'informazione è costituito dalle rappresentanze svizzere all'estero, dove dovrebbero essere messi a disposizione opuscoli informativi in diverse lingue che forniscano notizie circa opportunità e rischi e segnalino la disponibilità dei consultori. Dato che i cittadini dell'UE non necessitano del visto e quindi di regola non sono passati dai servizi di mediazione, occorre chiarire con quali modalità le informazioni debbano essere diffuse in tali Paesi. Si dovrebbe altresì verificare in che misura sia possibile fornire informazioni all'arrivo in Svizzera.

Lotta alla stigmatizzazione del lavoro sessuale e sensibilizzazione dell'opinione pubblica

Un campo davvero esteso è quello della lotta alla stigmatizzazione delle lavoratrici del sesso. Quale principale strumento il gruppo di esperti propone la costituzione di un servizio nazionale specializzato in tema di lavoro sessuale che si occupi dell'opera di informazione al pubblico su questa tematica, con la quale occorrerebbe far passare il messaggio che anche il lavoro sessuale è un lavoro. A titolo di esempio di tale opera ovvero di queste campagne di informazione è stato citato il progetto INDOORS¹²⁶. Un servizio specializzato di questo tipo dovrebbe anche avere la funzione di mettere a disposizione strumenti per consentire di cambiare lavoro. Attraverso una maggiore permeabilità rispetto ad altre professioni e settori, crescerebbe il grado di riconoscimento del lavoro sessuale. Sarebbe ipotizzabile la predisposizione di un profilo di competenze analogo a quello delle donne che rientrano nel mondo del

¹²⁴ Per la helpline-infoline si veda il capitolo 3.7.2.1, pag. 37.

¹²⁵ Si veda al riguardo il capitolo 3.4.2.2, pag. 28 e segg.

¹²⁶ Lo scopo del progetto consisteva nello svolgere un'analisi delle condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici del sesso in nove grandi città europee. I lavori sono stati finanziati dall'UE nel quadro del Programma Daphne III della Commissione Europea. I risultati del progetto sono consultabili all'indirizzo <http://www.indoors-project.eu>. Tra l'altro nell'ambito del progetto è stato prodotto il cosiddetto advocacy video "Equal Rights (2012)" (visualizzabile all'indirizzo <http://www.youtube.com/watch?v=HmLWGehF-dY>).

lavoro dopo un lungo periodo di inattività a seguito di maternità. Ci vorrebbero poi maggiori risorse per l'attività di consulenza e di informazione in questo settore. Il riconoscimento dovrebbe essere incentivato anche da una maggiore professionalizzazione. Si ipotizzano corsi specifici per le lavoratrici del sesso, ad esempio nell'accompagnamento di persone disabili, oppure l'introduzione di una vera e propria certificazione¹²⁷. Queste misure sono importanti in quanto da un lato la maggioranza delle lavoratrici del sesso presenta un background migratorio e non è formata, o quantomeno non possiede una formazione riconosciuta in Svizzera. D'altro lato, anche la diffusa stigmatizzazione delle lavoratrici del sesso da parte della società è un motivo di difficoltà in sede di cambio di lavoro.

Infine le organizzazioni di protezione delle donne hanno segnalato il problema della discriminazione da parte delle autorità che si manifestano, secondo le esperienze raccolte da tali organizzazioni, ad esempio in questioni riguardanti l'affidamento, negli uffici o in sede di ricerca di un'abitazione. Tali discriminazioni si potrebbero contrastare attraverso la formazione e la sensibilizzazione delle autorità.

Secondo il gruppo di esperti è importante che nell'opinione pubblica la tratta di esseri umani non sia genericamente equiparata al lavoro sessuale e che si distingua tra lavoro sessuale, situazioni di sfruttamento e tratta di esseri umani. Al raggiungimento di quest'obiettivo potrebbero contribuire un'opera mirata di comunicazione da parte dei media o campagne nazionali da parte dei servizi specializzati sopra indicati o altre organizzazioni.

3.7 Tutela dalla violenza nell'ambito del lavoro sessuale e supporto alle vittime della tratta di esseri umani nel settore a luci rosse

3.7.1 Situazione iniziale

Come descritto nell'introduzione, il presente rapporto distingue generalmente tra misure di protezione delle lavoratrici del sesso dalla violenza da un canto e aiuto alle vittime della tratta di esseri umani dall'altro. Il gruppo di esperti ha pertanto corrispondentemente modificato il quesito di cui al tema ad esso demandato h) "Supporto alle vittime della tratta di esseri umani nel settore a luci rosse". Il punto di partenza della discussione è costituito dai seguenti obiettivi, definiti dal gruppo di esperti nell'ambito delle precedenti sedute:

- gestione unitaria dell'aiuto alle vittime nei Cantoni;
- supporto alle vittime di violenza da parte dei clienti, dei gestori, di altre lavoratrici del sesso, e alle vittime nell'ambito del promovimento della prostituzione (art. 195 CP), che non sono vittime della tratta di esseri umani.

3.7.2 Problematiche e misure prese in esame

3.7.2.1 Supporto e protezione dalla violenza nell'ambito del lavoro sessuale

I servizi di consulenza rivolti alle lavoratrici del sesso¹²⁸ come Xenia, FIZ o Fleur de Pavé, svolgono una preziosa opera di prevenzione e sono spesso il primo punto di riferimento per le lavoratrici del sesso che sono state fatte oggetto di violenza. L'offerta di questi servizi di consulenza varia però da Cantone a Cantone¹²⁹. Attualmente tali servizi esistono in otto Cantoni in tutto. Negli altri Cantoni le donne fatte oggetto di sfruttamento e violenza non hanno

¹²⁷ Audizione del 24.10.2013 con la Presidente del sindacato dei lavoratori e delle lavoratrici del sesso.

¹²⁸ La priorità di questi servizi di consulenza sul lavoro sessuale consiste nell'opera di prevenzione e di consulenza. Esiste inoltre un servizio specialistico non statale di consulenza per le vittime della tratta delle donne (FIZ), che offre una vasta gamma di servizi di protezione di queste persone (organizzazione dell'alloggio, affiancamento nel procedimento penale con una persona di fiducia, consulenza psicosociale, misure di integrazione, organizzazione del ritorno volontario). Per i servizi specialistici di consulenza alle vittime, si veda il capitolo 3.7.2.2, pag. 38.

¹²⁹ Si veda al riguardo il capitolo 3.6, pag. 34 e segg.

accesso a servizi di consulenza a bassa soglia, il che va a scapito della loro tutela. Secondo il gruppo di esperti, in tutti i Cantoni dovrebbero essere disponibili idonei servizi di consulenza. Quelli già esistenti sono inoltre alle prese con la scarsità di risorse. Donne alla ricerca di assistenza devono essere respinte oppure ottengono un appuntamento dopo mesi. L'azione sociale sul campo, la quale pure contribuirebbe alla protezione delle donne, è oltretutto praticamente impossibile per scarsità di risorse.

A prescindere dal problema delle risorse, secondo il gruppo di esperti le seguenti misure incrementerebbero il livello di protezione delle lavoratrici del sesso:

- Istituzione di una helpline: fuori discussione è l'efficacia protettiva di una helpline, che potrebbe essere gestita da ONG o servizi di aiuto alle vittime. Le lavoratrici del sesso potrebbero trovarvi supporto senza limiti di luogo e di tempo. Le possibili varianti in esame sono diverse. Occorrerebbe analizzare una soluzione a tutto tondo 24 h su 24 / 7 gg. su 7 oppure una variante più snella a limitata accessibilità, ad esempio durante i normali orari di lavoro delle lavoratrici del sesso. Una hotline ha senso solo se dopo tale approccio è possibile assistere la vittima sotto ogni aspetto, ad esempio mediante una consulenza personalizzata e la possibilità di alloggiare le persone interessate in un appartamento protetto. Inoltre dovrebbe essere immediatamente possibile l'intervento della polizia in caso di necessità. Un esempio potrebbe essere quello della homepage del governo australiano che, oltre a una hotline, riporta informazioni per le vittime concernenti i possibili soggetti di riferimento, le opportunità di supporto e i procedimenti giudiziari¹³⁰.

- Più posti in alloggi di emergenza istituzionalizzati: la prassi indica che nei Cantoni e nei Comuni c'è una grave carenza di posti in alloggi di emergenza. Sembra ipotizzabile l'ampliamento delle case di accoglienza ovvero la predisposizione di alloggi di emergenza speciali per le lavoratrici del sesso fatte oggetto di violenza o in situazioni precarie.

- Aiuto al ritorno per lavoratrici del sesso prive di mezzi che sono diventate vittime di un reato rilevante ai sensi della LAV (analogamente a quanto stabilito per le ballerine di cabaret sfruttate e prive di mezzi)¹³¹.

- Potenziamento delle misure di sicurezza negli stabilimenti: secondo il gruppo di esperti occorre valutare in quale misura vadano innalzati gli standard di sicurezza negli stabilimenti affinché le lavoratrici del sesso siano quanto meglio protette da eventuali aggressioni violente. Una soluzione ipotizzabile e da testare potrebbe essere ad esempio l'installazione di pulsanti di allarme nelle stanze, come quelli dei cosiddetti *Strichbox* a Zurigo. Le organizzazioni di protezione delle donne mettono in guardia a tale proposito dall'imposizione di barriere troppo elevate (come potrebbero essere i pulsanti di emergenza nei piccoli esercizi), in quanto soprattutto i piccoli esercizi potrebbero fallire a causa di tali interventi e ciò determinerebbe un ritorno dell'industria del sesso nel sommerso e l'illegalità delle lavoratrici del sesso.

- Aiuto alle vittime: le lavoratrici del sesso in quanto vittime di reati hanno degli specifici diritti. È importante che possano esercitarli. Qualora a causa del reato subito non dovessero più essere in grado di svolgere la loro attività lavorativa, occorre garantire loro il sostentamento. La legge prevede un aiuto immediato nei primi 21 giorni. Dopo di che, in singoli casi motivati, il servizio di aiuto alle vittime può fornire supporto anche a lungo termine. Di regola il finanziamento è fornito, alla cessazione del supporto da parte dell'aiuto alle vittime, dall'assistenza sociale. Secondo la maggior parte dei componenti il gruppo di esperti, i fondamenti giuridici disponibili sono sufficienti perché le vittime possano esercitare i loro diritti. È però determinante che i servizi che si occupano degli aspetti esecutivi sfruttino il margine di discrezionalità loro concesso a beneficio delle vittime.

¹³⁰ <http://www.victimsofcrime.vic.gov.au/>.

¹³¹ Si veda al riguardo il capitolo 3.2.2.3 Aiuto al ritorno, pag. 24.

Pareri controversi sono stati espressi nel gruppo di esperti unicamente sulla questione della concessione del diritto di soggiorno: una minoranza pretende che vi sia un diritto per legge al soggiorno per le donne vittime di reati, senza necessità di collegare il rilascio del permesso alla collaborazione con le autorità di perseguimento penale ovvero a un procedimento penale. Le esperienze maturate dalle organizzazioni di protezione delle donne indicano che la concessione di diritti alle vittime spesso naufraga a causa della mancanza del diritto di soggiorno.

Anche la maggioranza della Commissione approva le opportunità di soggiorno per le lavoratrici del sesso fatte oggetto di violenza, senza però voler introdurre al riguardo un diritto sancito dalla legge. Secondo quanto raccomandato dalla maggioranza della Commissione, occorre valutare come sia possibile estendere le norme già esistenti nel diritto in materia di stranieri per le vittime della tratta di esseri umani (periodo di riflessione e soggiorno durante la collaborazione con le autorità di perseguimento penale ovvero durante il procedimento penale) alle parti lese fatte oggetto di un reato rilevante ai sensi della LAV. Tuttavia il soggiorno non deve essere disciplinato in maniera slegata dalla collaborazione con dette autorità ovvero dalla partecipazione a un procedimento penale e in particolare deve servire a proteggere la persona interessata in caso di pericolo e a consentirle di esercitare i suoi diritti in quanto vittima.

3.7.2.2 Supporto e protezione delle vittime della tratta di esseri umani

Il tema “Protezione e supporto alle vittime della tratta di esseri umani” forma in particolare l’oggetto delle azioni da 14 a 20 nell’ambito della protezione delle vittime del PNA. Di questa tematica si occupa in particolare il servizio SCOTT. Queste misure devono ora essere attuate, se necessario con l’impiego di risorse supplementari (si veda anche sopra). Nell’interesse di una tutela completa delle vittime occorre in particolare mirare a impedire che esse diventino nuovamente oggetto della tratta di esseri umani (*retrafficking*).

Le esigenze supplementari sono qui analoghe a quelle che si registrano nell’ambito delle misure di protezione di cui al capitolo 3.7.2.1. Anche in quest’ambito occorre mettere a disposizione maggiori opportunità di alloggio (alloggi protetti) per le vittime della tratta di esseri umani. Si dovrebbe altresì ampliare la gamma di servizi di consulenza alle vittime, in particolare l’aiuto specializzato alle vittime e le relative fonti di finanziamento: attualmente solo in nove Cantoni vigono convenzioni sulle prestazioni con un servizio specializzato di consulenza alle vittime della tratta delle donne. Gli sforzi per definire con chiarezza in tutti i Cantoni i contorni del servizio specializzato di aiuto alle vittime devono proseguire. Il fondamento giuridico per il finanziamento di tali servizi è la Legge concernente l’aiuto alle vittime di reati. Inoltre la nuova Ordinanza sulla tratta di esseri umani consente l’elargizione di contributi alle ONG del servizio specializzato di aiuto alle vittime¹³². La necessità di speciali misure di affiancamento e tutela per vittime minorenni è coperta dalle azioni 14 e 20 del PNA. Il gruppo di esperti raccomanda altresì, nell’ambito della lotta alla tratta di esseri umani, lo sviluppo o l’attuazione di *best practices* in tutta la Svizzera. Un esempio potrebbe essere il processo Competo sviluppato dalle autorità bernesi (si veda l’Allegato 5.5), che illustra il modo di procedere e le competenze di ciascun soggetto coinvolto nei casi di vittime della tratta di esseri umani.

3.8 Cooperazione internazionale

All’interno del gruppo di esperti sono stati indicati i seguenti obiettivi per rafforzare la cooperazione internazionale ai fini della tutela delle lavoratrici del sesso e della lotta alla tratta di esseri umani:

¹³² Ordinanza contro la tratta di esseri umani; RS 311.039.3.

- misure di lotta alla tratta di esseri umani mediante la collaborazione con i governi, le organizzazioni internazionali e le ambasciate. In particolare: potenziamento della cooperazione con i Paesi d'origine delle vittime della tratta di esseri umani e dei lavoratori e le lavoratrici del sesso in Svizzera;
- ulteriore sviluppo di standard e politiche internazionali contro la tratta di esseri umani, di consolidamento dei diritti e di tutela di categorie vulnerabili, incluse le lavoratrici del sesso;
- rafforzamento della cooperazione internazionale tra le ONG.

3.8.1 Situazione iniziale

La Svizzera è impegnata sul piano internazionale a diversi livelli, da un lato nelle sue politiche multilaterali e bilaterali, dall'altro mediante il finanziamento di programmi e progetti in Stati terzi.

Impegno bilaterale e multilaterale sul piano strategico nel quadro della promozione dei diritti dell'uomo

Nell'ambito della sua politica in materia di diritti dell'uomo, della sua politica estera in materia di migrazione e della cooperazione internazionale, la Svizzera si adopera per la promozione dei diritti e per la protezione e i diritti di categorie vulnerabili (incluse le lavoratrici del sesso), la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani all'estero. Ad esempio formula regolarmente raccomandazioni nell'ambito del processo Universal Periodic Review del Consiglio dei diritti umani dell'ONU, pone la tematica nell'agenda dei partenariati in materia di migrazione, dei suoi dialoghi in materia di diritti umani e del programma Protection in the Region (PiR). Anche nei dialoghi e negli incontri politici affronta, ove opportuno, il tema della tratta di esseri umani (ad es. con il Brasile anche in riferimento allo statuto di ballerina di cabaret).

Negli organismi multilaterali la Svizzera è molto attiva e si adopera per lo sviluppo di standard e norme internazionali nell'ambito della lotta alla tratta di esseri umani. Con un'iniziativa diplomatica nel quadro della Conferenza degli Stati United Nation Office on Drug an Crime (UNODC), il Dipartimento degli affari esteri della Svizzera si adopera per una chiara definizione a livello internazionale della tratta di esseri umani. In tale analisi, quale punto di partenza delle raccomandazioni interpretative si confronta la prassi degli Stati a livello mondiale.

Progetti di cooperazione internazionale

Il DFAE (DSC¹³³ e DSU¹³⁴) attua diversi progetti per il contrasto delle cause (prevenzione) e la lotta alla tratta di esseri umani. Attualmente la DSC finanzia ad esempio un progetto in Ucraina per la prevenzione della tratta di esseri umani (fino al 2015), tra l'altro attraverso il rafforzamento delle possibilità economiche in diverse regioni. Inoltre nel 2014 inizia l'attuazione della strategia di cooperazione tra Moldova e Svizzera nei settori della migrazione e dello sviluppo. Anche a tale proposito si può agire preventivamente contro le cause della tratta di esseri umani e della migrazione determinata dalla povertà. La DSU si concentra ampiamente, nell'ambito della propria strategia contro la tratta di esseri umani, sul finanziamento di progetti nei Paesi d'origine. I progetti concernenti la tratta di esseri umani sono però finanziati anche nel quadro del programma Protection in the Region o dei partenariati in materia di migrazione. Ad esempio rappresentanti di polizia, giustizia e di un'organizzazione non governativa (FIZ) hanno preso parte, insieme a rappresentanti della Nigeria e di Paesi europei di destinazione della tratta di esseri umani partita dalla Nigeria, a un progetto ONU/OIM che intendeva, mediante viaggi di studio e il dialogo, rafforzare le capacità e la collaborazione tra Paesi di destinazione, di transito e di provenienza. Inoltre nel 2014 viene supportato

¹³³ Direzione dello Sviluppo e Cooperazione.

¹³⁴ Direzione politica / Divisione Sicurezza Umana.

un progetto per la lotta alla tratta di bambini in Thailandia attuato dall'OIM con il supporto delle autorità thailandesi.

Impegno bilaterale sul piano strategico per ottimizzare la lotta alla tratta di esseri umani in Svizzera

Il servizio SCOTT collabora da alcuni anni con autorità e organismi di altri Stati al fine di migliorare il contesto in cui si attua la lotta alla tratta di esseri umani in Svizzera. Lo scopo di tale collaborazione consiste nel creare le condizioni per far sì che dopo l'identificazione di vittime e autori dei reati nell'ambito della tratta di esseri umani, sia smembrata l'intera rete criminale, fino ai Paesi d'origine. L'intento è quello di attuare i cosiddetti procedimenti penali paralleli, in cui con il coordinamento delle indagini e delle azioni di polizia si raccolgono le prove a carico per giudicare i crimini in entrambi i Paesi. Ciò presuppone la definizione di partner di riferimento, procedure e modus operandi con le autorità di perseguimento penale dei rispettivi Paesi d'origine. Inoltre si devono garantire alla vittima sicurezza e assistenza dopo il ritorno in patria e il buon esito del reintegro nella società. Solo in questo modo le vittime saranno disposte a deporre contro gli autori dei reati in Svizzera. Il gruppo di lavoro Svizzera-Romania è un esempio di piattaforma che mette in luce in che modo la cooperazione con un Paese d'origine delle vittime della tratta di esseri umani possa essere migliorata. Attraverso colloqui diretti con le persone competenti in materia nei due Stati e l'elaborazione dei relativi risultati, si ottengono migliorie. Inoltre si dà il via a progetti di contributo all'allargamento al fine di approfondire certe tematiche di cooperazione e migliorare le condizioni quadro istituzionali nel Paese d'origine.

Parimenti con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione strategica e operativa tra la Svizzera e gli Stati d'origine e scambiare esperienze, il DFAE (DSU) organizza ogni anno - in collaborazione con l'OIM Berna e in coordinamento con gli altri servizi federali (ad es. SCOTT) - una due tavole rotonde su tematiche di attualità. Nel mese di febbraio 2014 è stato organizzato uno di questi eventi in partenariato con l'UFM sul tema dell'identificazione e della protezione delle vittime della tratta di esseri umani nell'ambito della procedura Dublino, che ha visto la partecipazione, in veste di ospiti, di rappresentanti dei governi tedesco e italiano che hanno condiviso le loro esperienze. I membri dell'organo direttivo del servizio SCOTT appartenenti alla società civile vi partecipano regolarmente e attivamente (approccio "whole of system" alla lotta alla tratta di esseri umani). La cooperazione dei rappresentanti delle autorità svizzere e delle organizzazioni non governative e di esperti svizzeri a eventi e progetti di organizzazioni internazionali serve a far sì che si possano trarre insegnamenti dalle esperienze degli altri Stati nella lotta alla tratta di esseri umani e scambiare conoscenze. Sono occasioni in cui si giudicano le strategie e i "buoni esempi" nella lotta alla tratta di esseri umani e si valuta l'ipotesi di attuarli in Svizzera.

3.8.2 Misure prese in esame

Secondo il gruppo di esperti, l'impegno attivo e su vasta scala della Svizzera deve essere portato avanti in modo mirato, in particolare la cooperazione multilaterale, i progetti nei singoli Stati, ma anche lo scambio regolare e la collaborazione tra la Svizzera e i Paesi d'origine sul piano politico e tecnico. Le ONG sottolineano quanto sia importante, ai fini della lotta alla tratta di esseri umani, che il contributo all'allargamento torni utile non solo ai servizi statali, ma anche ai soggetti della società civile (in particolare servizi non statali specializzati nella consulenza alle vittime). Occorre rafforzare anche la posizione dei soggetti della società civile nei Paesi d'origine.

Il gruppo di esperti ha analizzato in quale misura vada integrato l'impegno già messo in campo dalla Svizzera nell'ottica di migliorare la protezione delle lavoratrici del sesso. Il gruppo ha valutato se la Svizzera debba intervenire attivamente in seno ai citati organismi multilaterali anche in ordine alla tematica del lavoro sessuale e della protezione delle lavoratrici

del sesso. Al riguardo si è tenuto conto del fatto che il discorso della legalità della prostituzione (quindi dell'esistenza del concetto di "lavoro sessuale") fa decisamente polarizzare tutta la comunità internazionale e i fronti tra i Paesi che mettono al bando la prostituzione e quelli che, come la Svizzera, si adoperano per legalizzare e liberalizzare il lavoro sessuale, sono relativamente rigidi. Il gruppo di esperti è giunto alla conclusione secondo cui l'impegno a favore della tutela dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici del sesso nell'ambito della politica dei diritti dell'uomo e della cooperazione internazionale, può rappresentare una possibile linea d'azione. Invece, un impegno proattivo e spiccato per la liberalizzazione del lavoro sessuale sul piano internazionale non sembra ad oggi prioritario né funzionale allo scopo (in quanto misura di protezione delle lavoratrici del sesso). In ogni caso la Svizzera rifletterà il proprio modello di politica interna, che adotta un approccio liberale, pragmatico, con meccanismi di tutela, nella politica estera in relazione al lavoro sessuale.

Opportunamente adattata, la collaborazione dello SCOTT con la Romania potrebbe attuarsi in Svizzera anche con altri Paesi da cui tipicamente provengono le vittime della tratta di esseri umani in (ad es. Ungheria o Bulgaria e altri). A tale proposito si deve considerare che ogni nuova collaborazione con uno degli Stati - per attività di organizzazione, preparativi di ordine tematico, riunioni, viaggi di servizio, follow-up, elaborazione dei risultati - comporta un notevole dispendio per cui occorre predisporre le necessarie risorse.

Un buon esempio di cooperazione internazionale a livello regionale è il già citato progetto INDOORS¹³⁵. L'obiettivo principale del progetto è il supporto e il rafforzamento della posizione delle lavoratrici del sesso, per cui è necessario sensibilizzare la società relativamente al fatto che il riconoscimento dei diritti dei lavoratori (labour rights) contribuisce a contrastare la stigmatizzazione e la violenza nei confronti delle lavoratrici del sesso. Con l'aiuto di pieghevoli, manifesti, cartoline e striscioni si vuole attirare l'attenzione su aspettative e bisogni delle lavoratrici del sesso, ispirandosi al principio "Different Jobs. Equal Rights". Il gruppo di esperti raccomanda di instaurare un'analogha collaborazione tra la Svizzera e i Paesi confinanti e altri soggetti interessati per sensibilizzare la società e contrastare il fenomeno della stigmatizzazione nell'ambito del lavoro sessuale.

Al fine di sensibilizzare tutti i soggetti coinvolti occorre promuovere una maggiore e regolare partecipazione di addetti (piano governativo e non governativo) ed esperti svizzeri a forum internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani, allo scopo di portare in tali sedi l'esperienza svizzera, di garantire la ricaduta in Svizzera delle esperienze a livello internazionale e la formazione degli operatori svizzeri. L'organizzazione di convegni specialistici internazionali, eventualmente anche a cura del servizio nazionale specializzato per il lavoro sessuale¹³⁶ con finanziamento della Confederazione, deve inoltre garantire il networking sul piano nazionale e internazionale.

Il gruppo di esperti raccomanda all'unanimità di adottare nell'ambito della cooperazione internazionale anche misure concernenti l'addestramento e la sensibilizzazione del personale delle rappresentanze svizzere all'estero. Mediante iniziative di formazione integrative e indicazioni (circolari) si intende sensibilizzare e quindi formare con regolarità gli operatori delle rappresentanze all'estero sulla specifica tematica del lavoro sessuale e i suoi rischi e sulla tratta di esseri umani. Le indicazioni interne del DFAE devono quindi essere aggiornate in questo senso e - ove necessario - completate.

¹³⁵ Cfr. opuscolo informativo sul progetto Indoors: support and empowerment for female sex workers and trafficked women working in hidden places. Consultabile all'indirizzo <http://www.indoors-project.eu/>, vedasi capitolo 3.6.2, pag. 35 e seg.

¹³⁶ Si veda al riguardo anche il capitolo 3.5.2, pag. 32 e segg.

4 Conclusioni e misure raccomandate: modello Svizzera

Oggi il tema di come proteggere al meglio le donne operanti nell'industria del sesso ed evitare efficacemente la tratta di esseri umani in questo settore economico è più che mai attuale e negli ultimi mesi i media hanno mostrato un costante interesse per l'argomento. Anche la politica svizzera si è occupata attivamente di queste tematiche. Il Parlamento Europeo ha inoltre recentemente preso atto di un rapporto secondo cui il modello nordico (divieto della prostituzione attraverso la punizione dei clienti) sarebbe la soluzione più efficace per arginare il fenomeno della tratta di esseri umani.

Sono al vaglio diverse possibili soluzioni che poggiano su differenti idee di società e moralità. La situazione iniziale odierna - per quanto controverso sia il dibattito in merito - costituisce un'ottima opportunità per affrontare in modo esaustivo questa complessa problematica e i suoi numerosi punti di contatto con altri settori, sebbene non ci si attendano ricette miracolose e soluzioni rapide.

Il gruppo di esperti ha chiarito innanzitutto diverse questioni fondamentali, elaborando i seguenti approcci risolutivi a differenti livelli ma anche misure concrete.

La questione più importante è stata quella relativa al modello di base: qual è l'approccio migliore per depotenziare le situazioni di sfruttamento e la tratta di esseri umani? È l'approccio liberale, come quello finora adottato in Svizzera, o il sistema della proibizione secondo il modello svedese a offrire le migliori potenzialità di tutela? O sarebbe invece opportuno trovare una via di mezzo che vincoli l'esercizio del lavoro sessuale a determinate condizioni, potendo di conseguenza regolamentare anche l'eccessiva offerta attualmente riscontrabile in Svizzera?

Il gruppo di esperti ha ascoltato in proposito diversi specialisti esterni appartenenti ad autorità di perseguimento penale, ONG e corpi di polizia, riscontrando - nonostante i punti di vista differenti - un giudizio fondamentalmente congruente circa l'idoneità del sistema della proibizione. L'esperienza pratica degli organismi statali e non statali in Svizzera dimostra che la proibizione assoluta della prostituzione o la punizione dei clienti secondo il modello svedese non producono i risultati positivi sperati in termini di protezione e limiterebbero in modo inammissibile il principio della libertà economica. L'industria del sesso scivolerebbe così nell'illegalità e la posizione delle lavoratrici del sesso ne risulterebbe indebolita. Non sarebbe più possibile svolgere l'opera di prevenzione e le lavoratrici del sesso avrebbero maggiori difficoltà ad accedere ai servizi di sostegno, con la conseguenza di essere più vulnerabili nei confronti dello sfruttamento e della violenza. Nemmeno il sistema della punizione dei clienti che si avvalgono delle prestazioni sessuali delle vittime della tratta di esseri umani, attualmente al centro del dibattito in Germania, sarebbe comunque efficace, perché non potrebbe essere attuato con risultati soddisfacenti. A parte ciò occorre anche precisare che in tale ambito esiste pur sempre un lavoro sessuale volontario. Un eventuale divieto sottrarrebbe in particolare la fonte di sostentamento anche alle lavoratrici del sesso che operano volontariamente.

La seconda questione fondamentale, strettamente legata alla prima, ha riguardato l'immoralità dei contratti di fornitura di prestazioni sessuali. In passato (1985) la giurisprudenza del Tribunale federale ha considerato i contratti nella sfera del lavoro sessuale contrari alla morale. Nell'estate del 2013 un tribunale di prima istanza del Cantone di Zurigo ha però pronunciato una decisione contraria. Al momento anche l'iniziativa cantonale del Cantone di Berna "La prostituzione non è immorale" è sottoposta all'attenzione del Parlamento. Il gruppo di esperti ritiene che sia urgente che il criterio dell'immoralità sia abrogato a livello federale per assicurare la certezza del diritto su tutto il territorio svizzero.

La terza questione fondamentale ha riguardato soprattutto l'aspetto del diritto del lavoro. Il gruppo di esperti, sulla base di diversi pareri giuridici, è giunto alla conclusione che l'esercizio del lavoro sessuale non sia assimilabile a un rapporto di lavoro classico ai sensi dell'art. 319 e segg. CO. Un contratto di lavoro che prevede la fornitura di una prestazione sessuale da parte della lavoratrice contrasterebbe con il principio della protezione della personalità (art. 27 CC) ed eventualmente con le disposizioni penali in materia di promovimento della prostituzione (art. 195 CP). Il diritto di impartire istruzioni del datore di lavoro e il rapporto di subordinazione del lavoratore sono in contrasto con il diritto all'autodeterminazione sessuale. Sotto l'aspetto puramente giuridico vi sarebbe invece la possibilità di stipulare un cosiddetto "contratto sui generis" con il semplice obbligo di presenza della lavoratrice del sesso. La lavoratrice del sesso potrebbe tuttavia decidere autonomamente se fornire la prestazione sessuale. La compatibilità del contratto sui generis con il disposto dell'art. 27 CC e dell'art. 195 CP andrebbe verificata di volta in volta, cosa che nella pratica non è attuabile¹³⁷. Per tale motivo, ma anche e soprattutto visto l'elevato rischio di dipendenza e per considerazioni pratiche di carattere giuridico, la maggioranza dei membri del gruppo di esperti ritiene che il contratto sui generis non sia efficace.

Dopo aver chiarito tali questioni fondamentali¹³⁸ il gruppo di esperti ha discusso varie misure e approcci risolutivi da adottare nella pratica, analizzando oltre settanta provvedimenti e riconoscendo l'esigenza di intervenire a diversi livelli e in differenti ambiti.

4.1 Quattro livelli d'intervento

Il gruppo di esperti ritiene che la protezione delle lavoratrici del sesso debba essere rafforzata a quattro livelli:

1. creazione di un quadro normativo a livello federale per rafforzare la certezza del diritto;
2. coordinamento stretto e istituzionalizzato tra i principali soggetti coinvolti;
3. esecuzione coerente delle attuali basi legali;
4. sensibilizzazione e prevenzione dell'opinione pubblica.

4.1.1 Quadro normativo

Secondo il gruppo di esperti è indispensabile fissare determinati principi nelle leggi federali e poco importa se a tal fine debba essere emanata una legge specifica per la regolamentazione dell'industria del sesso o se dovranno essere create diverse leggi speciali.

Nell'ottica della protezione sarebbe prioritario chiarire la questione dell'*immoralità a livello federale*, sancendola idealmente in una legge federale, al fine di accrescere la certezza del diritto per le donne coinvolte. Al momento sono in corso in Parlamento i relativi lavori connessi all'iniziativa cantonale del Cantone di Berna¹³⁹. Il gruppo di esperti raccomanda inoltre di definire incondizionatamente a livello federale un *mandato di prevenzione*, allo scopo di creare le basi legali per il finanziamento delle misure di prevenzione, ad esempio contro la violenza nel lavoro sessuale e la stigmatizzazione di questo tipo di attività nella società¹⁴⁰.

In merito alla questione della regolamentazione del lavoro sessuale e delle condizioni quadro per gli stabilimenti e le lavoratrici del sesso sono invece disponibili varie esperienze e valutazioni. Le ONG si sono espresse contro l'introduzione di barriere troppo elevate perché, sulla

¹³⁷ I pareri minoritari sono riportati al capitolo 3.1.2.2 "Aspetti di diritto dei contratti", pag. 16 e segg., in particolare alla lettera c "Lavoro dipendente o indipendente".

¹³⁸ Si veda a tale proposito anche il capitolo 3.1.2.2 "Aspetti di diritto dei contratti", pag. 16 e segg., in particolare alla lettera c "Lavoro dipendente o indipendente".

¹³⁹ 12.317 - Iniziativa cantonale "La prostituzione non è immorale" del 12.9.2012.

¹⁴⁰ V. capitolo 4.1.4, pag. 46 e seg.

base dell'esperienza da queste maturata in relazione ad altre normative adottate nei singoli Cantoni e Comuni, soprattutto per ciò che riguarda gli stabilimenti di piccole dimensioni, sarebbero troppo alte e determinerebbero uno slittamento della prostituzione nel sommerso, rendendo illegale l'attività delle lavoratrici del sesso. L'attività di controllo dell'industria del sesso da parte delle autorità è in parte considerata dalle lavoratrici una sorta di repressione. D'altro canto i rappresentanti delle autorità raccomandano l'introduzione di regolamentazioni che assicurino una certa trasparenza e consentano o semplifichino l'intervento dello Stato nelle situazioni di sfruttamento. Per far sì che la politica riceva indicazioni attendibili per la definizione delle linee di intervento di seguito specificate, il gruppo di esperti consiglia di effettuare una valutazione delle vigenti leggi cantonali e comunali in materia di prostituzione.

La maggioranza dei membri del gruppo di esperti è del parere che andrebbe verificata a livello federale la possibilità di introdurre disposizioni univoche per richiamare i gestori degli stabilimenti al proprio dovere, nelle forme opportune. Nelle disposizioni inerenti ai gestori e agli esercizi che offrono servizi erotici va tenuta nella dovuta considerazione la situazione dei diversi stabilimenti (grandi saloni, locali a luci rosse, piccoli saloni organizzati in forma cooperativa), includendo le esperienze finora maturate con le leggi cantonali sulla prostituzione. L'obiettivo non dovrebbe essere tuttavia quello di reprimere la prostituzione bensì quello di definire standard vincolanti per questi esercizi e consentire alle lavoratrici del sesso di operare in piena autonomia evitando a queste donne di essere sfruttate e migliorando considerevolmente le loro condizioni di lavoro. Tra questi standard vi sono anche disposizioni che focalizzano l'attenzione sul principio dell'autodeterminazione nell'esercizio del lavoro sessuale, misure di sicurezza e disposizioni sulle norme igieniche negli stabilimenti e sull'applicazione di tariffe in uso a livello locale e settoriale per le prestazioni fornite alle lavoratrici del sesso. Il rapporto di lavoro (regolamentazione del canone di locazione e di altri servizi) tra le lavoratrici del sesso e i gestori degli stabilimenti dovrebbe essere disciplinato da contratti tipo d'uso e di locazione in cui si dovrebbe fare riferimento all'attività indipendente svolta dalla lavoratrice del sesso, stabilendo chiaramente il compenso da riconoscere per la prestazione fornita (nello specifico il canone di locazione)¹⁴¹.

A livello federale dovranno inoltre essere revisionate ed eventualmente integrate le seguenti *leggi speciali*:

codice penale: nel *codice penale* occorre verificare come poter inserire il reato del promovimento della prostituzione a titolo professionale. A chi sfrutta le lavoratrici del sesso a titolo professionale devono essere comminate pene più severe - analogamente a quanto previsto dalle disposizioni concernenti la tratta di esseri umani;

codice di procedura penale: nel *codice di procedura penale* occorre verificare se i diritti delle vittime sono sufficientemente tenuti in considerazione¹⁴²;

legge concernente l'aiuto alle vittime di reati: i lavori per la revisione della legge sull'aiuto alle vittime di reati devono essere proseguiti puntando a rafforzare i diritti delle vittime¹⁴³;

diritto in materia di stranieri: nel *settore degli stranieri* occorre unificare i criteri di ammissione ai permessi di soggiorno per le lavoratrici del sesso provenienti da Paesi UE/AELS. Le pratiche adottate dai singoli Cantoni in materia di diritto degli stranieri differiscono molto l'una dall'altra, soprattutto perché la regolamentazione del lavoro sessuale come attività lucrativa indipendente e dipendente è gestita in maniera differente dalle varie autorità cantonali. Nonostante l'iniziativa contro l'immigrazione di massa del 9 febbraio 2014 sia stata accolta, il gruppo di esperti ritiene che sia urgente che le istruzioni e le circolari dell'UFM siano aggiornate al più presto alla luce delle raccomandazioni rilasciate dal gruppo stesso (indipendenza,

¹⁴¹ Si veda a tale proposito anche e soprattutto il capitolo 3.5.2, pag. 32 e segg.

¹⁴² Si veda a tale proposito anche e soprattutto il capitolo 3.4.2.2, pag. 28 e segg.

¹⁴³ Si veda a tale proposito anche e soprattutto il capitolo 3.4.2.2, pag. 28 e segg.

conformità del business plan all'ALC). Nel diritto in materia di stranieri bisogna verificare come integrare le disposizioni in materia di *aiuto al ritorno* e la *disciplina del soggiorno per le vittime ai sensi della legge per l'aiuto alle vittime di reati*. La maggioranza dei membri del gruppo di esperti è giunta inoltre alla conclusione che lo *statuto di ballerina di cabaret* - così come proposto dal Consiglio federale nel giugno 2012 - debba essere abolito in quanto vi è un considerevole rischio di abuso, e richiede che parallelamente siano affrontate al più presto le altre misure proposte.

4.1.2 Coordinamento stretto e istituzionalizzato tra i principali soggetti coinvolti

Le audizioni ma anche l'esperienza professionale maturata quotidianamente dagli esperti hanno mostrato che il *coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti* è decisivo da un lato per migliorare le condizioni operative delle lavoratrici del sesso e dall'altro per poter reagire in modo adeguato alle specifiche situazioni di pericolo. Occorre delineare un quadro completo di questo tema tanto complesso. Il gruppo di esperti è del parere che sia necessario rafforzare il coordinamento sia a *livello nazionale* che a *livello cantonale*.

Un approccio promettente sarebbe quello di trasferire anche ad altri reati nel settore a luci rosse (non rientranti nella tratta di esseri umani, ad esempio il promovimento della prostituzione, la violenza da parte dei clienti) le strategie e gli strumenti¹⁴⁴ utilizzati con successo nella lotta alla tratta di esseri umani per proteggere le vittime di questo traffico. Il coordinamento tra il livello strategico e quello operativo dovrebbe essere separato così come accade già nella lotta alla tratta di esseri umani (servizio di coordinamento a livello federale, tavole rotonde nei Cantoni).

Analogamente al servizio di coordinamento contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), bisogna creare al più presto *una commissione/un servizio di coordinamento nazionale* per la gestione delle questioni specifiche tese al miglioramento delle condizioni di lavoro e al rafforzamento dell'autodeterminazione e dello statuto giuridico dei lavoratori operanti nell'industria del sesso. Questa/o commissione/servizio di coordinamento dovrebbe essere composta/o da tutti i soggetti interessati, siano essi organismi statali o non statali.

Parallelamente dovrebbe essere costituito un *servizio neutrale* che si occupi delle questioni relative al lavoro sessuale e rilevi la situazione e le esigenze attuali in tale ambito.

A livello cantonale, soprattutto nei Cantoni di grandi dimensioni, il coordinamento deve essere promosso organizzando tempestivamente nuove *tavole rotonde sul lavoro sessuale*. In casi specifici potrebbe essere opportuno integrare nei Cantoni minori, per motivi sinergici, il tema del lavoro sessuale nelle attuali tavole rotonde sulla tratta degli esseri umani.

4.1.3 Esecuzione delle attuali basi legali con le risorse necessarie

L'esperienza mostra che l'esecuzione nelle città, nei Comuni e nei Cantoni, ma anche a livello federale, deve essere rafforzata a due livelli. Da un lato bisogna introdurre misure di sensibilizzazione e formazione per le autorità e dall'altro occorre verificare la situazione delle risorse.

Polizia: negli ultimi anni le autorità di polizia sono state addestrate attivamente sul tema della tratta degli esseri umani. In una seconda fase l'obiettivo è quello di consolidare il know-how della polizia in merito alle specifiche situazioni di pericolo nel lavoro sessuale, prevedendo eventualmente speciali moduli di addestramento nell'ambito della formazione della polizia. Per garantire la professionalizzazione nel settore della raccolta di informazioni sull'ambiente a luci rosse e abbattere la stigmatizzazione nei confronti del lavoro sessuale andrebbero

¹⁴⁴ Attività del servizio SCOTT, in particolare il PNA; tavole rotonde cantonali contro la tratta di esseri umani, proposte formative, ecc.

creati in tutti i Cantoni gruppi specializzati con una pura funzione d'indagine. Qualora non sia già così, si dovrebbe inoltre assicurare che in queste unità di polizia vi sia un'adeguata presenza di donne. Dalle audizioni è scaturito altresì che disponendo di ulteriori risorse sarebbe possibile individuare un maggior numero di reati nell'ambito del perseguimento penale. Bisogna verificare il fabbisogno di risorse nei singoli Cantoni.

Autorità di perseguimento penale: così come le autorità di polizia, anche i pubblici ministeri sono stati formati sulle problematiche relative alla tratta di esseri umani. Anche in questo ambito sarebbe opportuno sviluppare ulteriormente il tema del lavoro sessuale. I procedimenti penali nel settore della tratta di esseri umani e in quello a luci rosse sono molto dispendiosi e richiedono un elevato impiego di risorse. La questione delle risorse va pertanto verificata in tutti i Cantoni.

Giudici: a differenza dei due organi d'esecuzione precedentemente citati, i giudici non hanno ancora seguito un percorso formativo sul tema della tratta di esseri umani. È pertanto necessario affrontare al più presto questa problematica e approfondire il tema del lavoro sessuale. La decisione del tribunale distrettuale di Horgen in relazione all'immoralità dei contratti per la fornitura di prestazioni sessuali mostra quanto sia importante il dibattito pubblico e la sensibilizzazione dei giudici.

Servizi specializzati per l'aiuto alle vittime di reati: nel settore dell'assistenza specializzata alle vittime (ONG), devono essere messe a disposizione nei Cantoni sufficienti risorse finanziarie e umane. Deve inoltre essere migliorata la scarsa offerta di appartamenti destinati alla protezione delle vittime della tratta di esseri umani e della violenza (fattispecie penali ai sensi della LAV).

SCOTT: il servizio SCOTT è aggregato all'Ufficio federale di polizia (fedpol). Dalla sua costituzione, dieci anni fa, dispone delle medesime risorse. Le consultazioni nel gruppo di esperti hanno mostrato come, ai fini di una coerente lotta alla tratta di esseri umani, sia necessario mettere a disposizione e incrementare le necessarie risorse. Infatti, idonee iniziative di formazione dedicate alle diverse autorità di esecuzione, ma in particolare anche l'attivo networking e la cooperazione sul piano internazionale - cruciale in particolare nel contesto internazionale strettamente interconnesso della tratta di esseri umani - sono molto dispendiosi in termini di risorse.

Autorità competenti in materia di migrazione: nelle discussioni del gruppo di esperti è emerso come la migrazione sia una tematica trasversale e in base alla configurazione dei diversi ambiti necessari di risorse supplementari. Di tale bisogno occorre tenere debitamente conto al fine di consentire una coerente attuazione dei principi di legge.

Rappresentanze all'estero (uffici visti): la rete dei servizi esterni della Confederazione nei diversi Paesi di provenienza delle vittime della tratta di esseri umani o delle persone che si prostituiscono per povertà è correntemente sensibilizzata e informata in merito a tali problematiche. Quest'impegno a favore della formazione e della sensibilizzazione deve proseguire.

4.1.4 Rafforzamento delle misure di prevenzione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica

L'opera di prevenzione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica riveste particolare importanza e il gruppo di esperti prevede diversi assi d'intervento.

Prevenzione tramite la consulenza alle lavoratrici del sesso e la loro formazione

Ai fini della prevenzione quanto più efficace possibile di situazioni di sfruttamento è cruciale l'accesso a bassa soglia ai servizi di consulenza in materia. Tuttavia l'offerta odierna appare lacunosa. Servizi generali di consulenza per le lavoratrici del sesso sono disponibili in otto

Cantoni (Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, San Gallo, Ticino, Zurigo) e i servizi di prevenzione dell'Aids per le lavoratrici del sesso sono offerti in 16 Cantoni. Il gruppo di esperti propone di colmare le lacune esistenti. Eventualmente possono essere offerti servizi di consulenza intercantonali (magari in regioni di ridotte dimensioni). Occorrerebbe anche verificare in quale misura i servizi di consulenza esistenti vadano potenziati in termini di risorse finanziarie e umane e come ciò possa essere realizzato, in particolare anche in riferimento alla necessaria azione sociale capillare.

Inoltre è possibile ridurre la vulnerabilità delle lavoratrici del sesso, che spesso presentano un background migratorio e non padroneggiano le lingue ufficiali svizzere, attraverso un'offerta formativa su misura per loro. A tale riguardo vanno considerati soprattutto corsi introduttivi, di autodifesa e linguistici. Alcune ONG hanno già offerto corsi di questo genere o li offrono attualmente. A causa della mancanza di risorse, oggi viene offerto un numero insufficiente di corsi, che non riesce a coprire il fabbisogno. In seno al gruppo di esperti non si è parlato del finanziamento di questi corsi informativi o di formazione e perfezionamento; un aspetto che quindi rimane da chiarire.

Prevenire attraverso la consultazione dei clienti

Parallelamente all'opera di prevenzione a beneficio delle lavoratrici del sesso, occorre anche continuare a operare nei confronti dei clienti. Attualmente, per mancanza di risorse tale attività viene svolta in sole quattro città (Basilea, Berna, Ginevra e Zurigo)¹⁴⁵. Tali consultazioni con i clienti permettono di svolgere una preziosa opera di sensibilizzazione che poi ha ricadute positive sui rapporti con le lavoratrici del sesso, per cui il gruppo di esperti raccomanda di investire risorse supplementari anche in quest'ambito.

Prevenzione nell'ambito della cooperazione internazionale

L'opera di prevenzione deve altresì essere svolta in loco anche nei principali Paesi d'origine. Da un canto è importante che sul posto siano fornite - a bassa soglia d'accesso - informazioni neutrali e attendibili. Attraverso una brochure informativa completa, da rendere disponibile presso le rappresentanze svizzere, le persone che vogliono emigrare devono potersi informare circa le possibilità di emigrare legalmente, le opportunità, i rischi e i servizi di riferimento disponibili. A titolo integrativo è necessario portare avanti, potenziando l'economia locale, i progetti della DSC già in corso, come ad esempio in Ucraina, relativi alla prevenzione della tratta di esseri umani.

Aiuto a bassa soglia d'accesso per le vittime

Il gruppo di esperti ritiene che uno strumento davvero promettente per offrire sostegno alle vittime di sfruttamento e violenza sia l'istituzione di una helpline nazionale, che dovrebbe essere operativa 24 ore su 24 e potersi avvalere di un'adeguata struttura di consulenti¹⁴⁶. Questa proposta potrebbe eventualmente essere integrata da un sito Internet. Questa helpline richiederebbe molte risorse e un lungo periodo di preparazione e potrebbe essere eventualmente abbinata ad altre helpline già ipotizzate nel settore della tratta di esseri umani o dell'aiuto alle vittime. In tale sede si dovrebbe anche tenere conto della necessità di impedire che le vittime diventino di nuovo oggetto della tratta (il cosiddetto fenomeno del *retrafficking*). A tale proposito sarebbe importante che all'arrivo della chiamata si operasse un idoneo smistamento. Il finanziamento di questa helpline potrebbe, a determinate condizioni, rifarsi all'articolo del CP in materia di prevenzione¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Audizione del 07.01.2014 con un rappresentante del consultorio per clienti delle prostitute Don Juan.

¹⁴⁶ Si veda in particolare il capitolo 3.7.2.1, pag. 36 e seg.

¹⁴⁷ Art. 386 CP (misure di prevenzione).

Sensibilizzazione

Il servizio di cui al punto 4.1.2 dovrebbe ottenere le risorse finanziarie e umane necessarie per poter svolgere un'adeguata opera di comunicazione e attività di progetto, ad esempio in materia di condizione giuridica delle lavoratrici del sesso. Il citato servizio dovrebbe dunque contribuire a de-stigmatizzare le lavoratrici del sesso. In talune circostanze potrebbe più avanti rivelarsi opportuno lanciare una campagna nazionale sulle tematiche al centro dell'attenzione.

4.2 Attuazione

Le misure illustrate rientrano nella sfera di competenza di soggetti diversi e possono essere attuate secondo orizzonti temporali differenti. Le responsabilità principali in materia di quadro normativo, esecuzione e stretto coordinamento sono in capo a Cantoni e Confederazione. Anche la società civile deve essere debitamente coinvolta.

La politica continuerà ad occuparsi della tematica a seguito dei diversi interventi parlamentari in corso. La predisposizione del rapporto che risponderà ai quattro postulati Streiff-Feller¹⁴⁸, Caroni¹⁴⁹, Feri¹⁵⁰ e Fehr¹⁵¹ è in programma per il 2015. Il gruppo di esperti esprime l'auspicio che si tenga conto delle sue raccomandazioni. Al tempo stesso deve essere dato avvio anche al processo nei Cantoni. Il gruppo di esperti propone che in una prima fase sia formato un gruppo di lavoro che coordini le misure definite dal gruppo stesso e ne pianifichi l'attuazione.

All'amministrazione incombe la responsabilità di attuare in tempi brevi i lavori di sua competenza. In primo piano vi sono l'adeguamento delle istruzioni sull'ALC e la circolare concernente le raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse (UFM), oltre all'elaborazione di una brochure informativa per le rappresentanze all'estero (UFM/DFAE) e alla sensibilizzazione e formazione delle autorità competenti in materia di rilascio dei visti (DFAE/UFM).

4.3 Conclusioni

Il gruppo di esperti ritiene che sia necessaria una politica nazionale in materia di lavoro sessuale, finalizzata a sancirne i principi fondanti nella legislazione federale. Questa politica deve essere strutturata in forma liberale e programmatica. Il sistema del divieto secondo il modello degli Stati nordici non è una strada percorribile per la Svizzera.

Il gruppo di esperti ha elaborato un set complessivo di 26 misure (v. allegato 5.2). Per rafforzare la protezione delle lavoratrici del sesso occorre *integrare le attuali norme giuridiche, prevedere nuovi organi di coordinamento a livello di Confederazione e Cantone* e ulteriori risorse per gli organismi statali e non statali allo scopo di rafforzare le misure di prevenzione e di esecuzione. Le misure proposte devono mirare ad aumentare la sicurezza nell'attività lavorativa quotidiana, rafforzare l'autodeterminazione delle lavoratrici del sesso ed eliminare le discriminazioni strutturali.

Quadro normativo: in primo piano c'è la rimozione dell'aspetto dell'*immoralità* a livello nazionale. Dopo una valutazione della disciplina cantonale e comunale, occorrerebbe anche introdurre standard uniformi a livello federale in materia di stabilimenti. Inoltre diverse leggi speciali nei campi del perseguimento penale, della protezione delle vittime e del diritto in materia

¹⁴⁸ 12.4162 "Fermare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale".

¹⁴⁹ 13.3332 "Rafforzare lo statuto giuridico degli operatori del sesso".

¹⁵⁰ 13.4033 "Rapporto sulla situazione delle persone dedite alla prostituzione in Svizzera".

¹⁵¹ 13.4045 "Studio comparato sulla prostituzione e l'industria del sesso".

di stranieri devono essere integrate o adeguate. Per quel che riguarda il perseguimento penale occorre rivedere le integrazioni puntuali dei reati previsti e le attuali disposizioni del codice di procedura penale e della legge sull'aiuto alle vittime tenendo conto della qualità di vittima. Con riferimento agli stranieri, occorre uniformare le prassi cantonali relative alle lavoratrici del sesso da Paesi dell'UE/AELS mediante l'adeguamento delle istruzioni attualmente vigenti sulla base del criterio di indipendenza ai sensi del diritto degli stranieri. Inoltre occorre da un canto abrogare il regime derogatorio previsto per le ballerine di cabaret di Stati terzi e dall'altro valutare come si possa estendere l'aiuto al ritorno e la disciplina del soggiorno previsti per le lavoratrici del sesso fatte oggetto di violenza e sfruttate (reati rilevanti ai sensi della LAV).

Coordinamento: al fine di individuare i casi di sfruttamento nel settore a luci rosse e coordinare le misure in diversi ambiti tematici e sfere di competenza, occorre istituire un servizio di coordinamento sul modello del servizio SCOTT per il settore del lavoro sessuale. Idealmente l'esistenza di questa commissione dovrebbe trovare il suo fondamento in una base legale che includa tutti i soggetti coinvolti. Il mandato di tale commissione di coordinamento nel settore a luci rosse dovrebbe riferirsi non solo ai casi di sfruttamento, ma anche al coordinamento di misure per il rafforzamento dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici del sesso e alla responsabilità dei clienti. A prescindere dalla collaborazione posta in atto in Svizzera, è molto importante a fini di tutela e deve essere potenziato anche il coordinamento internazionale, soprattutto per ciò che riguarda la cooperazione tra gli Stati in materia di lotta alla tratta di esseri umani.

Esecuzione: al fine di dare attuazione alle norme vigenti e future sulla protezione dallo sfruttamento e dalla tratta di esseri umani, occorre sensibilizzare le autorità competenti in materia di esecuzione e dotarle delle necessarie risorse. La situazione in tema di risorse deve essere verificata, in particolare per le unità di polizia specializzate, i pubblici ministeri, l'assistenza specializzata alle vittime e anche il servizio SCOTT.

Livello della prevenzione - sensibilizzazione: l'opera di prevenzione e sensibilizzazione riveste un'importanza particolare. A differenza degli altri livelli sopra menzionati, qui sono coinvolte, oltre ai servizi statali, soprattutto organizzazioni non statali. Queste ultime hanno ideato nel passato diverse iniziative e progetti per il potenziamento dell'opera di protezione. Per ragioni legate alla disponibilità di risorse, iniziative di questo tipo non possono però essere attuate capillarmente e con efficacia. L'azione sociale sul territorio, che agisce soprattutto sul piano della prevenzione, e la predisposizione di servizi di consulenza a bassa soglia d'accesso, spesso non sono possibili per le medesime ragioni. Corsi di autodifesa e di lingue, ad esempio, non possono essere organizzati nella misura necessaria a causa della scarsità delle risorse disponibili. Occorrerebbe pattuire mandati di prestazione tra i poteri pubblici e i servizi di consulenza per le lavoratrici del sesso, che consentano alle ONG di offrire capillarmente la propria preziosa opera di prevenzione.

Nell'ottica di sensibilizzare durevolmente la popolazione, occorrerebbe altresì costituire un servizio nazionale neutrale in materia di lavoro sessuale, dotandolo delle risorse necessarie.

Previsioni e prossime mosse

La tematica trattata dal gruppo di esperti si caratterizza per un andamento altamente dinamico che, quantomeno a medio termine, perdurerà. Il contesto muterà a seguito di processi legislativi nei Paesi con noi confinanti e anche di imminenti revisioni di diverse leggi, innanzitutto della Legge sugli stranieri sulla scorta delle nuove norme costituzionali. Al fine di attuare le misure proposte e fornire adeguate risposte agli imminenti cambiamenti, è prioritario che il lavoro iniziato sia portato avanti e istituzionalizzato in modo idoneo. Si tratta di un programma pluriennale, la cui attuazione dipende dalla sintonia tra Confederazione e Cantoni. Al riguardo la Confederazione può offrire una piattaforma per definire e sviluppare, di concerto

con i Cantoni e con l'interessamento della società civile, una prassi e una politica sostenute a livello federale.

5 Allegato

5.1 Elenco dei membri del gruppo di esperti

Hilber Kathrin	Direzione
Angelini Rebecca	FIZ - servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne
Bühler Carmela	Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
Derrer Balladore Ruth	Unione svizzera degli imprenditori
Jud Huwiler Ursina	Ufficio federale della migrazione (UFM)
König Jürg	Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
Mesaric Boris	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT)
Mieli Cristina	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL)
Müller Corina	Segreteria di Stato dell'economia (SECO)
Ott Alexander	Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM)
Rosat-Favre Colette	Ufficio federale di giustizia (UFG)
Torche Denis	Travail.Suisse
Werder Christina	Unione sindacale svizzera (USS)
Wigger Martha	Rete svizzera di organizzazioni, progetti e persone che difendono gli interessi delle persone che lavorano nell'industria del sesso (ProCoRe)

Team di progetto - UFM: Ursina Jud Huwiler (direzione), Boiana Krantcheva, Ramona Passarelli

5.2 Modello Svizzera - misure consigliate

Misure consigliate (da portare avanti) - Modello Svizzera - Mantenimento dell'approccio liberale

Legenda: colonna tempi di attuazione: BT = a breve termine (entro 1 anno), MT = a medio termine (entro 3 anni), LT = a lungo termine (più di 3 anni)

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
1.	a) Diritto in materia di stranieri	<p>Revisione delle istruzioni OLCP e della circolare UFM di gennaio 2012</p> <p>Raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse</p> <p>In particolare esclusione del rapporto di dipendenza e verifica della documentazione attestante l'indipendenza e la conformità all'ALC</p>	Certezza del diritto, prassi uniforme a livello nazionale	Amministrazione federale/UFM	BT	ALC Istruzioni e circolare OLCP
2.	a) Diritto in materia di stranieri	<p>Abrogazione statuto di ballerina di cabaret</p> <p>La deroga per le ballerine di cabaret da Paesi terzi viene abrogata in tutti i Cantoni per carenza di efficacia protettiva</p>	Viene a mancare una possibile forma di sfruttamento (importanti le misure di accompagnamento)	Politica	BT	12 Cantoni non applicano già più lo statuto di ballerina di cabaret
3.	a) Diritto in materia di stranieri	<p>Aiuto al ritorno nazionale per le lavoratrici del sesso prive di mezzi/sfruttate</p> <p>Verificare come l'aiuto al ritorno per le ballerine di cabaret e le vittime della tratta di esseri umani possa essere esteso alle vittime prive di mezzi ai sensi della Legge sull'aiuto alle vittime</p>	Reintegro e migliori condizioni nel Paese d'origine	Politica/ amministrazione	LT	<p>Aiuto al ritorno per le ballerine di cabaret e le vittime della tratta di esseri umani: art. 60 LStr in combinato disposto con art. 30 cpv. 1 lett. d ed e LStr</p> <p>Disposizioni da rivedere, necessa-</p>

¹⁵² La struttura della tabella e la definizione degli ambiti corrispondono a quanto indicato nel mandato (si veda il capitolo 1.1, pag. 6).

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova) rie nuove basi legali
4.	a) Diritto in materia di stranieri/ Diritto del lavoro	Permesso di soggiorno per lavoratrici del sesso, che diventano vittime di un reato rilevanti ai sensi della LAV Verificare come si possa impostare una disciplina del soggiorno per le vittime ai sensi della Legge sull'aiuto alle vittime	Le vittime di reati rilevanti ai sensi della LAV possono esercitare i loro diritti e avvalersi dell'aiuto alle vittime grazie al soggiorno garantito	Politica	LT	Soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr) Le disposizioni andrebbero integrate/rivedute
5.	b) Diritto dei contratti	Eliminazione del criterio della moralità Il contratto tra cliente e prostituta non deve più essere considerato immorale perché le lavoratrici del sesso possano reclamare il loro compenso	Rafforzamento dei diritti delle lavoratrici del sesso	Politica/ giurisprudenza	MT	Art. 20 CO, giurisprudenza ¹⁵³ , eventualmente nuova legge speciale
6.	b) Diritto dei contratti	Modello di contratto per le lavoratrici del sesso e i gestori di postriboli sulla base del criterio dell'indipendenza Un modello di contratto d'uso o di locazione deve essere messo a disposizione delle lavoratrici del sesso e dei gestori di postriboli di modo che il loro rapporto possa essere definito con criteri vincolanti. Tale contratto potrebbe ad esempio disciplinare, in un locale con rapporto di locazione, quanto segue: ammontare del canone giornaliero o mensile di locazione di una stanza in base agli usi locali, costi di servizi supplementari, come ad esempio pulizia, servizio di sicurezza e il pagamento elettronico	Migliori condizioni di lavoro, rafforzamento dei diritti, rivendicabilità dei diritti	Politica/ amministrazione federale (DFGP)	MT	

¹⁵³ In una sentenza il Tribunale distrettuale di Horgen ha recentemente definito non immorale il contratto tra un cliente e una prostituta. Il Tribunale federale non l'ha ancora ribadito in alcuna sentenza, ma da 30 anni non aveva più dovuto pronunciarsi su tale questione.

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
7.	b) Diritto dei contratti	Procedura di conteggio semplificata nel diritto sulle assicurazioni sociali per le lavoratrici del sesso ad es. mediante la definizione di contributi forfettari	Protezione tramite le assicurazioni sociali	Confederazione/Cantoni	LT	In analogia con la procedura semplificata per il personale domestico (ma: attività lucrativa indipendente)
8.	d) Polizia/ perseguimento penale	Rafforzare l'opera di perseguimento penale per garantire una coerente implementazione degli strumenti disponibili - verificare/potenziare le risorse per le autorità di perseguimento penale - verificare/potenziare le risorse per un'attività di polizia specializzata - verificare/potenziare risorse per SCOTT - verificare/potenziare risorse per autorità competenti in materia di migrazione	- Efficace perseguimento penale: coerente punizione dei delitti scoperti - SCOTT: miglioramento della cooperazione internazionale e attuazione di misure contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento	Confederazione/Cantoni	MT	
9.	d) Polizia/ perseguimento penale	Valutare revisione del codice di procedura penale - La vittima deve avere diritto, indipendentemente dalla sua veste di parte civile, al gratuito patrocinio - I rappresentanti delle vittime devono avere diritto di esigere misure di protezione - Alle parti qualificate lese direttamente nella loro integrità personale non devono essere addebitate spese processuali	- Efficace perseguimento penale - Protezione delle vittime nel procedimento penale - Le vittime possono esercitare efficacemente i propri diritti	Politica	LT	Artt. 118 e segg. CPP Art. 136 CPP
10.	d) Polizia/ perseguimento penale e h) Protezione delle	Coerente attuazione dei diritti già riconosciuti alle vittime - Gli strumenti esistenti in virtù del CPP,	Possibili la sicurezza per le donne nei procedimenti penali, una maggiore disponibilità a prendere parte ai procedimenti e quindi il migliore	Cantoni / Comuni	BT	Artt. 70/74/149/150/152/153 CPP

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
	vittime	<p>come l'esclusione dello svolgimento dei procedimenti a porte aperte, nessun confronto diretto con l'autore del reato, anonimizzazione della sentenza se destinata al pubblico e ai media, devono essere attuati</p> <p>- Mezzi esistenti in virtù della LAV, come il sostegno alle lavoratrici del sesso vittime di violenza da parte dell'aiuto sociale</p>	perseguimento degli autori dei reati			Art. 13 cpv. 2 LAV
11.	d) Polizia/ perseguimento penale	<p>Iniziative di formazione per i soggetti coinvolti</p> <p>- Gruppi dedicati all'ambiente a luci rosse nei corpi di polizia Aumentare la sensibilità per contenere la stigmatizzazione delle lavoratrici del sesso</p> <p>- Giudici e pubblici ministeri Sensibilizzazione in relazione alla tratta di esseri umani e al lavoro sessuale, ad es. mediante pubblicazioni scientifiche in riviste specializzate, target: giudici e pubblici ministeri specializzati in tutti i Cantoni, anche in quelli più piccoli</p>	Sensibilizzazione, efficace perseguimento penale	Confederazione / Cantone / Polizia / Giudici	MT	
12.	d) Polizia/ perseguimento penale	<p>Ulteriore sviluppo dei gruppi dedicati all'ambiente a luci rosse nei corpi di polizia</p> <p>- Adeguata percentuale di donne nei gruppi dedicati della polizia</p> <p>- Mandato di indagine anziché di controllo</p> <p>- Possibilità di distribuire brochure informative sui servizi di consulenza offerti e sulla prevenzione in tema di salute (senza consulenza)</p>	<p>- Le lavoratrici del sesso possono creare più facilmente un clima di fiducia</p> <p>- Diminuzione del rischio di abuso</p> <p>- Abbattere la stigmatizzazione nei confronti delle lavoratrici del sesso da parte della polizia</p>	Cantone / Polizia	MT	

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
13.	d) Polizia/ perseguimento penale	<p>Verificare se le fattispecie di reato sotto indicate debbano essere inserite ex novo nel codice penale:</p> <p>- reato di attività di promovimento della prostituzione esercitata a titolo professionale (art. 195 CP) (integrazione dell'art. 195 CP con la variante qualificata del reato di attività esercitata a titolo professionale)</p> <p>- reato di sfruttamento passivo della prostituzione / Iniziativa parl. Carlo Sommaruga (divieto di ottenere da persone che esercitano la prostituzione vantaggi patrimoniali sproporzionati o un reddito abusivo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pene più elevate per i colpevoli - Rafforzamento dell'opera di perseguimento penale 	Politica	LT	<ul style="list-style-type: none"> - Necessario estendere l'art. 195 CP - Usura, art. 157 CP
14.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	<p>Valutazione delle disposizioni cantonali e comunali in tema di lavoro sessuale (leggi, ordinanze, "Strichplatz")</p> <p>Prima di creare nuove leggi a livello federale, occorre analizzare scientificamente l'efficacia protettiva delle norme già esistenti.</p>	Sicura efficacia protettiva delle nuove leggi	Mandato: Confederazione / Cantoni / CCS ¹⁵⁴ , attuazione: scienza	LT	
15.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	<p>Disposizioni di legge sul lavoro sessuale a livello federale</p> <p>Varianti</p> <ul style="list-style-type: none"> - con valenza protettiva - verificare come i gestori possano essere opportunamente chiamati a rispondere (dopo la valutazione delle esperienze dei Cantoni) - abolizione criterio dell'immoralità 	<ul style="list-style-type: none"> - Riconoscimento del lavoro sessuale in quanto professione - Prassi uniforme in tutta la Svizzera - Certezza del diritto - Rafforzamento delle lavoratrici del sesso 	Politica	LT	<p>Regolamenti cantonali</p> <p>Criterio dell'immoralità non ancora abolito</p>

¹⁵⁴ Commissione federale di coordinamento sull'industria del sesso, vedasi misura 19.

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		- istituzionalizzazione servizio specializzato federale/conferenza di esperti (vedasi misura 21/22)				
16.	f) Prevenzione	<p>Accesso a bassa soglia a servizi di consulenza</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servizi di consulenza capillarmente distribuiti per le lavoratrici del sesso e azione sociale sul territorio - Consultazione di clienti e gestori a livello capillare - Helpline/infoline gratuita incl. infrastruttura necessaria - Sito Internet con informazioni complete per le vittime di violenza e/o tratta di esseri umani incl. infrastruttura necessaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Servizi informativi a bassa soglia d'accesso - Rafforzamento delle lavoratrici del sesso 	Confederazione si occupa delle basi legali e del finanziamento - poi mandato a ONG	MT	<p>In base all'art. 386 CP creare propria ordinanza in materia di prevenzione</p> <p>Eventualmente necessaria nuova base legale</p>
17.	f) Prevenzione	<p>Brochure informative nei Paesi d'origine, segnatamente rappresentanza all'estero</p> <p>Brochure in diverse lingue con informazioni specifiche per l'ambito della migrazione relative alle opportunità (situazione giuridica) e ai rischi, con indicazione dei consultori. Impostazione: generica (non specificamente dedicata al settore a luci rosse)</p>	Informazione e sensibilizzazione già nel Paese d'origine	Amministrazione federale (DFGP/DFAE)	BT	
18.	f) Prevenzione / d) perseguimento penale	<p>Potenziamento della cooperazione tra polizia, autorità di perseguimento penale e ONG:</p> <p>- tavole rotonde cantonali sul lavoro sessuale</p> <p>Analogamente alle tavole rotonde cantonali sulla lotta alla tratta di esseri umani,</p>	Migliore coordinamento tra i singoli soggetti coinvolti, efficace azione di perseguimento penale, identificazione vittime	Cantoni, ONG	MT	

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		<p>occorre creare tavole rotonde sul lavoro sessuale</p> <p>- Mandato di verificare se Competo / organismo di cooperazione possa essere raccomandato in quanto best practice</p> <p>Potenziamento della cooperazione tra polizia, autorità di perseguimento penale e ONG</p>				
19.	f) Prevenzione / g) attività di divulgazione	<p>Commissione federale di coordinamento sull'industria del sesso / CCS (denominazione provvisoria)</p> <p>Commissione che riunisce e coordina tutti i principali soggetti coinvolti, può affidare mandati e stipulare accordi di prestazione con ONG</p>	Procedura concordata tra i principali soggetti coinvolti. Gli sviluppi potrebbero essere seguiti costantemente e quindi le misure necessarie verificate correntemente	Politica (poi amministrazione, Cantone, ONG e altri servizi interessati)	MT/ LT	Necessaria nuova base legale
20.	f) Prevenzione / g) attività di divulgazione	<p>Servizio specializzato nazionale sul lavoro sessuale</p> <p>Opera di informazione, azione dei media, organizzazione di convegni (in collaborazione con la CCS)</p>	Sensibilizzazione opinione pubblica	Confederazione	MT/ LT	Necessaria nuova base legale
21.	f) Prevenzione / g) attività di divulgazione	<p>Progetti mirati/coordinati, azioni, azione dei media ed eventuali campagne</p> <p>Ad es. relativi a clienti, violenza, stigmatizzazione del lavoro sessuale, prevenzione per la protezione delle lavoratrici del sesso</p>	<p>- Promozione del riconoscimento del lavoro sessuale</p> <p>- Lotta alla stigmatizzazione</p>	Politica/ONG	MT	Necessaria nuova base legale
22.	h) Protezione delle vittime	<p>Più risorse per i servizi specializzati di consulenza alle vittime della tratta di esseri umani</p>	<p>- Sicurezza in situazioni precarie</p> <p>- Le donne possono esercitare i propri diritti</p>	Finanziamento: Confederazione/Cantoni	MT	Base legale per finanziamento

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		<ul style="list-style-type: none"> - Opera capillare di consulenza - Programma globale di protezione delle vittime della tratta di esseri umani, incl. possibilità di alloggio o abitazioni protette - Consulenza legale 	<ul style="list-style-type: none"> - Offerta differenziata per le vittime di violenza e le vittime della tratta di esseri umani 			
23.	h) Protezione delle vittime	<p>Valutazione del fabbisogno di risorse delle ONG</p> <p>Rilevamento delle capacità necessarie per consulenza, azione sul campo, opera di sensibilizzazione e networking, ecc.</p>	<p>Le risorse possono essere impiegate in maniera mirata e idonea, il fabbisogno di consulenti e altri servizi di consulenza deve essere adeguatamente integrato</p>	ONG/Confederazioni	LT	
24.	i) Cooperazione bilaterale / multilaterale	<p>Valutare se sia possibile migliorare l'assistenza internazionale in materia penale</p> <p>Obiettivo: segnatamente la confisca dei ricavi degli autori di reati all'estero</p>	<p>Più efficiente attuazione dell'azione di perseguimento penale</p>	Confederazione/UFG/DFAE	MT	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)
25.	i) Cooperazione bilaterale / multilaterale	<p>Maggiori risorse finanziarie per la cooperazione internazionale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento della cooperazione internazionale con i Paesi d'origine per combattere le cause del fenomeno (Prevenzione) e lotta alla tratta di esseri umani (ad es. progetto con l'Ucraina - attuare progetti analoghi anche con altri Stati) - Cooperazione bilaterale per il miglioramento delle condizioni dell'operatività con altri Paesi d'origine delle vittime della tratta di esseri umani (ad es. Ungheria o Bulgaria) - Attiva partecipazione della Svizzera nell'ambito degli organismi multilaterali 	<ul style="list-style-type: none"> - Lotta alla tratta di esseri umani - Miglioramento delle condizioni nel Paese di provenienza - Ulteriore sviluppo di standard e politiche internazionali - Miglioramento della cooperazione transfrontaliera per migliori risultati nella lotta alla tratta internazionale di esseri umani 	Confederazione/DFAE	MT	

	Ambito ¹⁵²	Misura - contenuto	Conseguenze - effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		contro la tratta di esseri umani con un maggiore coinvolgimento di esperti e rappresentanti delle autorità svizzeri				
26.	i) Cooperazione bilaterale / multilaterale	Formazione e aggiornamento delle sezioni competenti per il visto delle ambasciate rilevanti Aumentare la sensibilità, offrire consulenza mirata	Aumentare la sensibilità	DFAE/DFGP	BT	

5.3 Misure non adottate

Le seguenti misure sono state analizzate dal gruppo di esperti senza però raccogliere la maggioranza dei consensi.

	Ambito	Misura - Contenuto
1.	a) Diritto in materia di stranieri	Ammettere le ballerine di cabaret di Paesi terzi con permesso di dimora (B) e consentire il cambiamento d'impiego
2.	a) Diritto in materia di stranieri	Sostituzione dello statuto di ballerina di cabaret con uno statuto per l'attività di prostituzione Le ballerine di cabaret devono potersi prostituire legalmente - apertura dello statuto di ballerina di cabaret alle lavoratrici del sesso
3.	a) Diritto in materia di stranieri	Estensione dell'art. 34 OASA a tutti i settori L'art. 34 OASA non deve trovare applicazione solo per le ballerine di cabaret, ma deve essere esteso alle persone di Stati terzi che lavorano in settori scarsamente qualificati e sono particolarmente a rischio per l'attività lucrativa svolta
4.	a) Diritto in materia di stranieri	Ritiro della circolare dell'UFM di gennaio 2012/Raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse
5.	a) Diritto in materia di stranieri b) Diritto dei contratti	Consentire la libertà di scelta tra attività indipendente e dipendente - Attestazione di svolgimento di un'attività indipendente: informazioni sul luogo di lavoro e business plan

	Ambito	Misura - Contenuto
		- Attestazione di svolgimento di un'attività dipendente: contratto di lavoro a sensi CO o contratto sui generis con norme di tutela
6.	b) Diritto dei contratti	Consentire il lavoro dipendente Sulla base di un contratto di lavoro a sensi CO o di un contratto sui generis con norme di tutela
7.	c) Controlli sul mercato del lavoro	Industria del sesso - settore da sottoporre a osservazione approfondita nel 2014
8.	d) Polizia/perseguimento penale	Nuovi reati: sanzionamento clienti - Modello Svezia - Modello Germania: sanzionamento clienti che si avvalgono delle prestazioni di vittime della tratta di esseri umani
9.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	Regolamentazione di legge del lavoro sessuale a livello federale con - obbligo di notificazione per le lavoratrici del sesso - obbligo di autorizzazione per le lavoratrici del sesso
10.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	Modello di legge per i Cantoni Proposta di legge per i Cantoni che ancora non dispongono sul rispettivo territorio di una propria disciplina del lavoro sessuale
11.	f) Prevenzione	Autorizzazione all'esercizio della professione Le persone che vogliono lavorare nel campo della prostituzione devono - analogamente a quanto stabilito per altre professioni esposte a rischi - soddisfare specifici criteri, ad esempio la conoscenza di una delle lingue ufficiali
12.	f) Prevenzione	Ampliamento delle tavole rotonde esistenti al tema del lavoro sessuale anziché istituire tavole rotonde separate sull'argomento
13.	f) Prevenzione	Obbligo di notificazione per tutte le lavoratrici del sesso prima di intraprendere l'attività (per tutte le nazionalità) (con o senza registro)

5.5 Competo

